

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**Departamento de Ciencia Política y de la Administración II**



**LAS PROVINCIAS PÚBLICAS DE DESARROLLO LOCAL  
DESDE UN ENFOQUE INSTITUCIONAL: EL CASO DE LAS  
ENTIDADES LOCALES DE LA PROVINCIA DE ALICANTE**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

Pedro Luis Pérez Guerrero

Bajo la dirección del doctor

José Manuel Canales Aliende

**Madrid, 2005**

**ISBN: 978-84-669-2979-0**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología



Departamento de Ciencia Política y de la Administración II  
Programa de Doctorado: "Europa en Transformación"

**Título de la tesis**

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO LOCAL DESDE UN  
ENFOQUE INSTITUCIONAL: EL CASO DE LAS ENTIDADES  
LOCALES DE LA PROVINCIA DE ALICANTE**

Tesis Doctoral presentada por D. Pedro Luis Pérez Guerrero  
Dirigida por el Dr. D. José Manuel Canales Aliende

**Fdo. El Director**

**Fdo. El Doctorando**

Madrid, 3 de noviembre de 2004

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO**  
**LOCAL DESDE UN ENFOQUE INSTITUCIONAL: EL**  
**CASO DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA**  
**PROVINCIA DE ALICANTE**

Autor: Pedro Luis Pérez Guerrero

Director: Dr. D. José Manuel Canales Aliende

Madrid, a 3 de noviembre de 2004



## SUMARIO

### PARTE I)

#### **CAPÍTULO I. LA METODOLOGÍA Y EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN**

##### **1. Un estudio en el ámbito de la Ciencia de la Administración. La Ciencia de la Administración como ámbito de conocimiento científico.**

- 1.1. Algunas consideraciones generales.
- 1.2. Los antecedentes de los estudios de desarrollo local.
- 1.3. Las características del objeto de la Ciencia de la Administración.

##### **2. El marco teórico del estudio en el marco de la Ciencia Política y de la Administración.**

- 2.1. La aproximación del institucionalismo.
- 2.2. El enfoque de las relaciones intergubernamentales.
- 2.3. El marco teórico del estudio de las políticas públicas.

##### **3. Los objetivos de la investigación.**

- 3.1. Los objetivos en relación con el concepto de desarrollo local.
- 3.2. Los objetivos en relación con los antecedentes del desarrollo local en España.
- 3.3. Los objetivos en relación con la configuración jurídica del desarrollo local.
- 3.4. Los objetivos en relación con la posición institucional de las Entidades Locales en el ámbito del sistema de Regulaciones Intergubernamentales y de gobernanza local en España.
- 3.5. Los objetivos en relación con las fases de las políticas públicas de desarrollo local en el ámbito comunitario y nacional.
- 3.6. Objetivos en relación con el estudio de caso.

## **CAPÍTULO II. EL CONTENIDO Y LAS CARACTERÍSTICAS DEL OBJETO DE ESTUDIO: EL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL**

### **1. Introducción**

### **2. Algunas definiciones relevantes de Desarrollo Local.**

### **3. Algunas consideraciones acerca del objeto de estudio.**

### **4. Los orígenes del concepto de desarrollo local.**

4.1. Las teorías de desarrollo económico en el espacio.

4.2. La teoría de los polos de crecimiento.

4.3. Las teorías del desarrollo regional desigual y el enfoque de centro – periferia.

4.4. La formación del paradigma del potencial de desarrollo endógeno.

4.5. Las influencias sobre la teoría del desarrollo endógeno.

### **5. El concepto de Desarrollo Local y el de la Ordenación del Territorio.**

5.1. Algunas consideraciones generales.

5.2. La crisis de la planificación territorial.

5.3. El concepto de Ordenación del Territorio.

5.4. Algunas consideraciones críticas en torno a la actual concepción de la Ordenación del Territorio.

### **6. Los contenidos de las políticas de desarrollo local.**

6.1. Características generales de las políticas de desarrollo local.

6.2. La perspectiva del empleo en el ámbito local: las iniciativas locales de empleo.

6.3. La perspectiva de la sostenibilidad.

6.4. La dimensión rural.

## 6.5. La dimensión urbana.

# **CAPÍTULO III. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DESARROLLO LOCAL EN ESPAÑA**

## **1. Introducción.**

- 1.1. La importancia del análisis histórico.
- 1.2. Las características de la exposición histórica.

## **2. La Constitución de Cádiz (1812) y el Trienio Liberal (1820-1823).**

- 2.1. La Constitución de Cádiz (1812).
- 2.2. El Trienio Liberal.

## **3. El período entre 1833 y 1870.**

- 3.1. El Decreto de 30 de noviembre de 1833, creando los Subdelegados de Fomento.
- 3.2. El Real Decreto de 2 de abril de 1834, subdividiendo las Provincias en Partidos Judiciales.
- 3.3. Las normas de los años cuarenta.
- 3.4. La desamortización local.
- 3.5. El pensamiento comarcalista en Cataluña.

## **4. La reforma de 1870.**

## **5. Los proyectos e ideales de reforma en el régimen local entre 1876 y 1903.**

- 5.1. La Ley Municipal de 2 de octubre de 1877.
- 5.2. Los proyectos de reforma presentados.
- 5.3. El pensamiento regeneracionista y la reforma del régimen local. La figura de Gumersindo DE AZCÁRATE.
- 5.4. La idea comarcal de Valentí ALMIRALL.

## **6. El debate de 1902-1909.**

6.1. El proyecto de MAURA.

6.2. El proyecto de 1907.

6.3. Las competencias de fomento de la economía local.

## **7. El Estatuto de Calvo Sotelo.**

## **8. La Segunda República.**

## **9. El pensamiento urbanístico de Adolfo POSADA.**

## **10. Los orígenes de la Ordenación del Territorio a partir de las necesidades del urbanismo supramunicipal.**

## **11.El Franquismo.**

11.1. La planificación territorial previa a los Planes de Desarrollo Económico y Social.

11.2. Los Planes de Desarrollo Económico y Social.

11.3. Los entes intermunicipales en las primeras normas franquistas de Régimen Local.

11.4. Los proyectos de comarcalización.

11.5. Los proyectos finales de Reforma Local (1971-1975).

## **CAPÍTULO IV . LA APORTACIÓN JURÍDICA AL DESARROLLO LOCAL**

### **1. La Constitución Española.**

1.1. El Anteproyecto de Constitución.

1.2. Los Entes intermunicipales en los debates de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.



1.3. Algunos principios constitucionales relacionados con la Ordenación del Territorio y del Desarrollo Local.

1.4. El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de Ordenación Territorial.

## **2. La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981.**

### **3. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.**

3.1. Los trabajos parlamentarios previos a la Ley. Aspectos generales.

3.2. Los Entes Intermunicipales: tramitación parlamentaria y configuración definitiva.

3.3. Los servicios públicos y su relación con las políticas de fomento.

### **4. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales.**

## **5. Las Entidades Intermunicipales y el Desarrollo Local en la Carta Europea de la Autonomía Local.**

## **6. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.**

## **CAPÍTULO V. LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS LOCALES COMO ACTORES DEL DESARROLLO LOCAL EN EL SISTEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

### **1. Las políticas de Desarrollo Local y el cambio institucional.**

### **2. Las instituciones locales en el sistema de relaciones intergubernamentales en España .**

2.1. El sistema de relaciones intergubernamentales en España.

2.2. La posición institucional del Gobierno Local en la red de Relaciones Intergubernamentales.

### **3. La gobernanza y las redes de actores en el desarrollo local.**

3.1. La gobernanza en el ámbito local.

- 3.2. Las redes de actores locales y sus características.
- 3.3. Los retos del gobierno relacional y el desarrollo local.

#### **4. La participación ciudadana en el desarrollo local.**

#### **5. Las relaciones de las Entidades Locales con el contexto socio-económico local**

### **CAPÍTULO VI. LA UNIÓN EUROPEA Y EL ESTADO EN LA ELABORACIÓN, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL.**

#### **1. Introducción.**

#### **2. Características del proceso decisorio europeo.**

- 2.1. Planteamiento e hipótesis de partida.
- 2.2. Características generales de la dinámica institucional comunitaria.
- 2.3. La organización administrativa interna de la Comisión y la toma de decisiones.
- 2.4. La negociación de la decisión.
- 2.5. La participación de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales en el proceso decisorio comunitario.

#### **3. El desarrollo local en el proceso decisorio europeo.**

- 3.1. La definición del desarrollo local en la agenda comunitaria.
- 3.2. La formación de las políticas de desarrollo local en el marco de la evolución de los Fondos Estructurales.

#### **4. La configuración de las políticas de desarrollo local desde el ámbito comunitario en sus aspectos más relevantes.**

- 4.1. Algunas consideraciones generales.

4.2. Las iniciativas locales de empleo en el marco de la política europea de empleo.

4.3. La dimensión rural en la definición del problema.

4.4. La dimensión urbana.

## **5. La formulación actual de las políticas del desarrollo local a través de los Fondos Estructurales.**

5.1. Planteamiento.

5.2. La configuración actual de los Fondos Estructurales.

5.3. Las iniciativas comunitarias y el desarrollo local.

## **6. La implementación de las políticas de desarrollo local: la posición de la Administración del Estado.**

6.1. Algunas consideraciones generales.

6.2. Las características de la fase de implementación de las políticas comunitarias.

6.3. La incidencia de la pertenencia a la Unión Europea en la Administración General del Estado.

6.4. La programación de las intervenciones comunitarias en España.

6.5. Los órganos de gestión de las políticas comunitarias y de los Fondos Estructurales: la gestión de las políticas de empleo.

6.6. La gestión del desarrollo local desde la Administración General del Estado.

## **7. Las principales conclusiones acerca de la implementación de las políticas de desarrollo local en España.**

7.1. Las características de la implementación de las políticas comunitarias en todos los Estados Miembros.

7.2. Las características específicas en España.

## **PARTE II**

### **CAPÍTULO VII. UN ESTUDIO DE CASO: EL DESARROLLO LOCAL EN LAS ENTIDADES LOCALES DE ALICANTE**

PRIMERA PARTE: LA COMUNIDAD VALENCIANA, LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE Y LOS ENTES INTERMUNICIPALES ANTE EL DESARROLLO LOCAL.

#### **1. La Comunidad Valenciana y el Desarrollo Local.**

- 1.1. Los fundamentos jurídicos en el Estatuto de Autonomía.
- 1.2. La Comunidad Valenciana y las Iniciativas Locales de Empleo.
- 1.3. La Comunidad Valenciana y el Desarrollo Rural.

#### **2. La Diputación Provincial de Alicante y el Desarrollo Local.**

- 2.1. Características generales.
- 2.2. Descripción de las características del Área de Fomento de la Diputación Provincial de Alicante.
- 2.3. Los principales contenidos de la entrevista a la Directora del Área de Fomento de la Diputación Provincial de Alicante.

#### **3. La dimensión intermunicipal en relación con el desarrollo local.**

- 3.1. El Consorcio CREAMA.
- 3.2. El ámbito intermunicipal en el desarrollo rural: el Centro de Desarrollo Rural "Aitana".
- 3.3. La Mancomunidad de Servicios Sociales de la Marina Baixa.
- 3.4. Algunas apreciaciones acerca de los Entes Intermunicipales estudiados.

## SEGUNDA PARTE: LOS MUNICIPIOS DE ALICANTE Y EL DESARROLLO LOCAL.

### **4. El planteamiento del estudio.**

- 4.1. El estudio de hemeroteca.
- 4.2. La utilización de las entrevistas.
- 4.3. Los datos estadísticos complementarios.

### **5. La aparición del actual paradigma de desarrollo local en la agenda de gobierno de las Entidades Locales de la Provincia de Alicante.**

- 5.1. El desarrollo local en la agenda de las Entidades Locales en España.
- 5.2. El desarrollo local en la agenda de los partidos políticos de la Comunidad Valenciana.
- 5.3. El desarrollo local en la opinión pública: estudio del “Diario Información de Alicante”.

### **6. Contenidos de las entrevistas.**

- 6.1. Los datos generales.
- 6.2. La Entidad de desarrollo local.
- 6.3. El agente de desarrollo local.
- 6.4. El concepto de desarrollo local.
- 6.5. Las políticas de desarrollo local.
- 6.6. Las fases de las políticas públicas de desarrollo local.
- 6.7. Las relaciones intergubernamentales.
- 6.8. Otras observaciones oportunas.

### **7. Interpretación de los resultados de las entrevistas.**

- 7.1. Datos generales.
- 7.2. El agente de desarrollo local.
- 7.3. El concepto de desarrollo local.
- 7.4. Las políticas de desarrollo local.
- 7.5. Transversalidad y coordinación de las actuaciones.

7.6. Las fases de las políticas de desarrollo local.

7.7. Otras observaciones.

## **VIII. RECAPITULACIÓN FINAL**

**1. Algunas consideraciones generales.**

**2. El concepto de Desarrollo Local.**

**3. Los antecedentes históricos del Desarrollo Local en España.**

**4. La aportación jurídica al Desarrollo Local.**

**5. La posición institucional de las Entidades Locales en el sistema de Relaciones Intergubernamentales en España.**

**6. La Unión Europea y la Administración General del Estado en la elaboración, formulación e implementación de las políticas de desarrollo local.**

**7. El estudio de caso: el Desarrollo Local en la Provincia de Alicante.**

7.1. Las competencias de la Comunidad Valenciana en materia de Desarrollo Local.

7.2. La Diputación Provincial de Alicante y el Desarrollo Local.

7.3. El Desarrollo Local y la dimensión intermunicipal.

7.4. Las Agencias de Desarrollo Local Municipales.

## **IX. CONCLUSIONES**

**1. Conclusiones de la parte general.**

**2. Conclusiones del estudio de caso: el Desarrollo Local en la Provincia de Alicante.**

## **X. ANEXOS**

## **XI. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA**

## **XII. FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS**

## **INTRODUCCIÓN GENERAL**

La motivación de esta tesis se basa en el interés que desde hace muchos años me han suscitado los asuntos relacionados con la materia del Gobierno Local. Dentro de éste, en el momento de inicio de esta tesis doctoral, el Desarrollo Local era una cuestión casi pionera y todavía encuadrada en el ámbito de las “buenas prácticas”. A lo largo de todos estos años el Desarrollo Local se ha ido consolidando en la vida cotidiana de nuestras Entidades Locales, aun cuando queda todavía un largo camino por recorrer para el aprovechamiento de todas sus potencialidades.

La realización de esta investigación ha sido posible gracias a una beca predoctoral que me fue concedida por la Universidad Complutense de Madrid, en la cual realicé los cursos de doctorado, en el seno del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

En cuanto al planteamiento global de la investigación, ésta contiene dos partes. La primera parte intenta analizar el desarrollo local desde una perspectiva teórica, analizando diversos aspectos de este objeto de estudio (conceptuales, históricos, jurídicos, institucionales y en cuanto a las fases de las diferentes políticas públicas en los ámbitos comunitario y nacional).

La segunda parte consiste en un estudio de caso, centrado en las Entidades Locales de la Provincia de Alicante, considerando las diferentes variables explicadas en la parte teórica.





# **CAPÍTULO I. LA METODOLOGÍA Y EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN**

**SUMARIO.-** **1.Un estudio en el ámbito de la Ciencia de la Administración. La Ciencia de la Administración como ámbito de conocimiento científico.** *1.1. Algunas consideraciones generales.1.2. Los antecedentes de los estudios de desarrollo local. 1.3. Las características del objeto de la Ciencia de la Administración.* **2. El marco teórico del estudio en el marco de la Ciencia Política y de la Administración.** *2.1. La aproximación del institucionalismo. 2.2. El enfoque de las relaciones intergubernamentales.2.3. El marco teórico del estudio de políticas públicas.* **3. Los objetivos de la investigación.** *3.1. Objetivos en relación con el concepto de desarrollo local. 3.2. Los objetivos en relación con los antecedentes del desarrollo local en España. 3. 3. Los objetivos en relación con la configuración jurídica del desarrollo local. 3.4. Los objetivos en relación con la posición institucional de las Entidades Locales en el ámbito del sistema de Regulaciones Intergubernamentales y de gobernanza local en España. 3.5. Los objetivos en relación con las fases de las políticas públicas de desarrollo local en el ámbito comunitario y nacional. 3.6. Los objetivos en relación con el estudio de caso.*

## **1.Un estudio en el ámbito de la Ciencia de la Administración. La Ciencia de la Administración como ámbito de conocimiento científico**

### **1.1. Algunas consideraciones generales**

Los estudios acerca del Desarrollo Local en España se han realizado, generalmente, bajo enfoques propios de disciplinas como la Economía Regional, la Sociología y la Geografía Humana, siendo muy pocos los que han enfatizado el aspecto del desarrollo local como una política pública propia de los Entes Locales. En esta tesis doctoral, se aplicará básicamente la metodología propia de la Ciencia de la Administración, analizando, por tanto, el objeto de estudio como una realidad administrativa. Además de una descripción del diseño del estudio de caso, se ha considerado oportuno el reflexionar acerca de los presupuestos epistemológicos de la Ciencia de la Administración como disciplina, que intenta integrar diferentes perspectivas en el estudio de las Administraciones Públicas.

La Ciencia de la Administración es una parte del Área de Ciencia Política y de la Administración, cuya existencia es muy reciente en España<sup>1</sup>, aunque su tradición en el estudio se remonta atrás en el tiempo. En opinión de CANALES ALIENDE, siguiendo las aportaciones de VALLÉS y COTARELO, los estudios de Ciencia Política y de la Administración presentan en España un cierto retraso en comparación con otros países, achacable a los efectos del sistema político anterior, en el que no existían libertades democráticas y, por tanto, no era propicio para el estudio actual de los fenómenos políticos y administrativos<sup>2</sup>.

La puesta en marcha de nuevas facultades de Ciencias Políticas durante la segunda mitad de los años ochenta, supuso un incremento notable de la presencia del

---

<sup>1</sup> El área de conocimiento se creó por Real Decreto de 26 de septiembre de 1984, si bien la primera cátedra de la disciplina se había constituido en 1974, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, siendo su primer titular el Profesor BAENA DEL ALCÁZAR.

<sup>2</sup> Véase CANALES ALIENDE, José Manuel Lecciones de Gestión y Administración Pública Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante. Alicante, 2002. Pág. 41.

área como campo científico. En los años noventa se produce una clara expansión del área tanto en tesis doctorales presentadas como por el número de publicaciones y artículos de todo tipo<sup>3</sup>.

## 1.2. Los antecedentes de los estudios de Ciencia de la Administración

Los orígenes de la Ciencia de la Administración se situarían en la consolidación de los Estados modernos en torno a principios del siglo XVIII <sup>4</sup>. En este momento nacieron las ciencias de la policía (término procedente del griego “politeia”, referido a la cosa pública en general)<sup>5</sup>. Se trataba de establecer una serie de indicaciones para gobernar procurando la felicidad de los súbditos, conciliándola con el interés general. Su contenido era muy amplio, abarcando todas las actuaciones del poder público. Se trataba de un campo en el que se incluían muchas cuestiones relacionadas con la Administración Pública, junto con otras dedicadas a otros asuntos. Estas ciencias se cultivaron especialmente en Francia e Italia, aunque tuvieron un cierto influjo en países de su entorno, entre los que se incluye a España.

Otra escuela o tendencia era la de los cameralistas o “ciencias camerales”, que toma su nombre de los servidores regios austríacos y prusianos. Se trataba de estudios muy prácticos que intentaban encontrar solución inmediata a los problemas de la época, especialmente las cuestiones del patrimonio y de la Hacienda, aunque desde esos campos de estudio se fueron extendiendo al resto de las cuestiones de interés para el gobierno. Dentro de este tipo de conocimiento se integraban ciencias tan variadas como el derecho, la hacienda, la economía, las ingenierías o la agricultura. Sin embargo, a pesar de este aspecto tan pragmático, el cameralismo adquirió rango académico, con la aparición de las primeras Cátedras de Cameralismo

---

<sup>3</sup> CANALES ALIENDE, op.cit. pág. 44.

<sup>4</sup> BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano Curso de Ciencia de la Administración Tecnos. Vol.1 4ª edición reformada. Madrid, 2000. Pág.62

<sup>5</sup> Cita BAENA DEL ALCÁZAR a Nicolás DE LA MARE y su Traité de la police. 1ª edición. París, 1717. BAENA DEL ALCÁZAR, op.cit, pág. 61.

por iniciativa de Federico I de Prusia, con el fin de mejorar la formación de los servidores regios<sup>6</sup>.

Sin embargo, durante el siglo XIX se produce en toda Europa una tendencia al protagonismo de los enfoques jurídicos, bajo la *“ingenua identidad que se establece entre Estado y Derecho”*<sup>7</sup>. Aunque la Ciencia de la Policía y el Cameralismo no desapareciesen del todo, la mayor parte de los temas comenzaron a mostrar un componente fuertemente jurídico, aunque no se produjo un tránsito demasiado brusco. Así, en muchas figuras destacadas del Derecho Administrativo seguían apareciendo numerosas alusiones extrajurídicas. Sin embargo, se puede afirmar que hasta después de la Segunda Guerra Mundial se mantuvo un monopolio de los estudios sobre la Administración Pública por parte de los enfoques jurídicos<sup>8</sup>.

En buena medida, el desarrollo de la Ciencia de la Administración iba a venir de la mano de los países anglosajones y muy especialmente de los Estados Unidos. En este país no existía una tradición histórica de Derecho Administrativo ni tampoco una Administración excesivamente fuerte. En este país se iban a desarrollar dos tendencias en los estudios de la Administración. Por una parte, como un elemento de la Ciencia Política, aunque también tomando en consideración las normas. La otra corriente mostraba un carácter más eficientista, tomando como punto de partida, las técnicas de gestión privada (especialmente la teoría de la organización científica del trabajo). Algunos de estos planteamientos (considerados como universalmente válidos para todas las organizaciones, tanto públicas como privadas) encontraron eco en la Administración Federal durante los años previos a la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>6</sup> Según BAENA existen ciertos antecedentes de estas ciencias que las emparentan con la Ciencia de la Administración *“por su visión genérica de los aspectos mediales del ejercicio del poder”*. Op.cit. pág. 62

<sup>7</sup> BAENA DEL ALCÁZAR, op.cit. Pág. 62

<sup>8</sup> Algunas de las causas de este ostracismo al que se someten las concepciones próximas a la Ciencia de la Administración las intenta explicar BAENA afirmando *“la indiscutible falta de precisión metodológica de la Ciencia de la Administración y la depuración por el Derecho Administrativo de su propio método en un proceso difícil, afirman la creencia como valor entendido científico en la identidad entre Derecho y Administración y hacen que se arrojen a las tinieblas exteriores de lo metajurídico los estudios políticos y sociales.”* BAENA DEL ALCÁZAR, op.cit. pág. 62

El conflicto bélico supuso un reto para la Administración de los EEUU, que no había conocido hasta entonces tamaño esfuerzo y necesidad de organización. Después de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de la computación y las comunicaciones incrementaron la tendencia a la matematización de los planteamientos organizativos de las ciencias de la gestión, incluida la gestión pública. Después de la Guerra del Vietnam se produce un cierto descrédito de los sistemas pretendidamente científicos, así como un cierto divorcio entre el mundo académico y el de los administradores.

Los esquemas gerencialistas americanos llegaron a Europa de mano de los propios ejércitos de ocupación, con una interpretación bastante vulgarizada y un tanto alejada de sus fuentes originales. La Ciencia de la Administración en Europa iba a nacer como una reacción frente a este tipo de pensamiento gerencialista excesivamente centrado en los pequeños detalles cotidianos y dejando a un lado un marco teórico más articulado. Poco a poco fueron llegando a Europa las investigaciones originales realizadas en los Estados Unidos. Se volvía a apelar a la Ciencia Política, una vieja tradición oscurecida por más de un siglo de predominio del Derecho Administrativo.

En el caso de España, se puede afirmar que existe una tradición que se remonta al siglo XVIII, que entronca con los estudios de la ciencia de la policía y la cameralística. Así, BAENA DEL ALCÁZAR investigó los trabajos de VALERIOLA<sup>9</sup> en relación con sus traducciones de la obra de DE LA MARE, con abundantes aportaciones propias; la traducción de FORONDA<sup>10</sup> respecto de VON BIELEFIELD o

---

<sup>9</sup> VALERIOLA, cuyo nombre completo era D. Tomás de Valeriola y Rimbau Ruiz de Corella y Proxita, escribió una obra enciclopédica titulada Idea general de la policía sacada de los mejores autores que han escrito sobre la materia, en donde recoge todo lo escrito sobre la materia, aunque sintiéndose la influencia de DE LA MARE. De las traducciones y trabajos de VALERIOLA procede la definición de ciencia de la policía de DE LA MARE: *“la idea de la policía que se concibe como la ciencia de gobernar los hombres, contribuyendo a sus prosperidades y el arte de llenarles de felicidades en cuanto es posible y deben serlo según el interés de la sociedad”*. Citado por BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano en Los estudios sobre la Administración en la España del siglo XVIII Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1968. Pág. 74.

<sup>10</sup> Valentín de FORONDA era un hombre de ideas muy avanzadas para su época. Participó en la independencia de los Estados Unidos de América, ayudando a los colonos. De hecho fue el primer encargado de negocios de la embajada de España en los Estados Unidos, residiendo un tiempo en Filadelfia. En 1820 publicó la obra Cartas de la Policía en un tono muy anticlerical y liberal. Para FORONDA no bastaba un mera constitución para resolver las necesidades del país, sino que era precisa una buena administración. Sus obras

las traducciones de PUIG y GELABERT<sup>11</sup> en relación con la obra de VON JUSTI. En relación con los asuntos municipales destaca IBÁÑEZ DE LA RENTERÍA<sup>12</sup>.

Posteriormente, en el siglo XIX se produjo una división de los estudios sobre Administración Pública en dos corrientes. Por una parte, un conjunto de autores intentaban construir una Administración española más moderna frente a las carencias del Estado español (siguiendo estos autores un claro influjo francés)<sup>13</sup>. Otro segundo grupo de autores serán los iniciadores del Derecho Administrativo, recopilando norma básicamente, aunque en algunos casos yendo más allá de los razonamientos puramente jurídicos<sup>14</sup>. Esta segunda corriente fue la que se mantuvo,

---

tenían un sentido muy enciclopédico, incluyendo múltiples cuestiones de toda índole para el interés público, como la salud pública, la agricultura, la industria y el comercio, los víveres, las calles, los paseos, los caminos, los cafés, la seguridad de las personas y bienes, sin olvidar la educación ni el capítulo sobre “la igualdad de los entendimientos y, por tanto, de los hombres y las mujeres” (lo que da una idea de lo avanzado de sus convicciones). BAENA DEL ALCÁZAR op.cit. en nota anterior, pág. 89.

<sup>11</sup> PUIG y GELABERT era Juez de reclamaciones del Corregimiento de Barcelona. Tradujo la obra de VON JUSTI desde un punto de vista muy práctica. En sus anotaciones se observan ideas muy conservadoras, oponiéndose a la tolerancia religiosa, defendiendo a los gremios y mostrándose contrario a la homologación del sistema de pesos y medidas. Véase BAENA, op.cit en nota anterior, pág.82

<sup>12</sup> José Agustín Ibáñez de la Rentería y Ordoñana era un buen conocedor de las obras de sus ilustrados coetáneos ROSSEAU y MONTESQUIEU , así como la de sus compatriotas SAMANIEGO y JOVELLANOS. Su principal obra fue Discurso sobre el Gobierno Municipal, en donde aparece una visión territorial que mostraba ciertos elementos organicistas propios del pensamiento de los municipalistas regeneracionistas de comienzos del siglo XX, afirmando que “España es una monarquía , pero en cuyo seno existen infinidad de repúblicas, que son los Municipios””. Citado por BAENA DEL ALCÁZAR, op.cit. en nota anterior, pág. 97. Además proponía elementos para superar la falta de talento e ignorancia de los encomendados de la gestión municipal, tales como formar un código municipal, arreglar el cuerpo gubernativo y la buena elección de sus miembros (oponiéndose a los regidores perpetuos), instruir a los capitulares en los asuntos de su oficio y la primera propuesta de empleados locales remunerados (consultores en materia normativa, secretarios permanentes y archiveros).

<sup>13</sup> Entre estos se puede citar a SILVELA con sus Estudios prácticos sobre Administración 1839; a Javier DE BURGOS con Ideas de Administración ; a OLIVÁN De la Administración Pública con relación a España 1841 ; POSADA HERRERA Lecciones de Administración, 1843 – 1845.

<sup>14</sup> BAENA considera dentro de este grupo a ORTIZ DE ZÚÑIGA con Elementos de Derecho Administrativo 1842 – 1844; a GÓMEZ DE LA SERNA instituciones de Derecho Administrativo español y, por supuesto, COLMEIRO, que aunque se trata de uno de los consolidadores del Derecho Administrativo en España, algunas de sus apreciaciones encajarían con la ciencia de la Administración.

consiguiendo el Derecho Administrativo el monopolio de los estudios acerca de la Administración Pública durante todo el siglo XIX y buena parte del XX. Sin embargo, muchos maestros del Derecho Administrativo van a ir más allá de los aspectos puramente formales del Derecho.

Las reformas administrativas de los años cincuenta y sesenta, bajo la dirección de LÓPEZ RODÓ, introdujeron algunas ideas gerencialistas procedentes de los Estados Unidos. Después de una primera fase de recelo hacia esta nueva corriente, un mejor conocimiento de sus originales americanos y de las diversas aportaciones europeas, se fue asentando la conciencia de que el Derecho Administrativo no podía resolver, por sí solo, el conocimiento profundo de todas las cuestiones de la Administración Pública<sup>15</sup>.

### 1.3. Las características del objeto de la Ciencia de la Administración

La Ciencia de la Administración puede considerarse como una ciencia pluridisciplinar, que acoge e integra las aportaciones de otras ciencias que le sirven de auxiliares para el conocimiento de su objeto. De hecho, algunos autores, como D'AMICO<sup>16</sup>, entienden que ésta es su característica distintiva respecto de otros campos científicos. El hecho de que ni la materia, ni sus marcos de investigación estén definitivamente fijados genera una cierta libertad científica. Esta situación ha permitido que se le niegue un objeto científico e, incluso, su propia viabilidad como ciencia<sup>17</sup>. Otros autores consideran que su dependencia de otros campos de

---

<sup>15</sup> Véase BAENA DEL ALCÁZAR Curso de Ciencia de la Administración op.cit. pág. 72.

<sup>16</sup> *“L'autonomia della scienza dell'amministrazione sta dunque: nella sua capacità di accogliere pluralità di concetti e metodi appartenenti alle diverse prospettive, nella capacità di combinarle fra loro, nella capacità di elaborare a parte da queste una parte importante del proprio statuto; senza così ridursi a semplice sotto-disciplina di altre (non importa se il diritto amministrativo, o la scienza della politica, o la sociologia dell'organizzazione)”*  
D'AMICO, Renato Manuale di Scienza dell'Amministrazione Edizioni Lavoro. Roma, 1996 3ª edición, pág.140.

<sup>17</sup> En el año 1972, GARCÍA DE ENTERRÍA negaba la existencia de la Ciencia de la Administración, considerándola como una construcción académica artificial, al afirmar que *“toda la gran polémica tradicional sobre esta famosa ciencia de la Administración ha solido moverse en el mundo cultural europeo prácticamente*

conocimiento ha dificultado la institucionalización de los estudios de Ciencia de la Administración, al menos en España<sup>18</sup>. De este problema se hacen eco CHEVALIER y LOSCHAK, entendiendo que si las ciencias se definen por su punto de vista más que por el objeto que les es propio, cabría preguntarse por la existencia de la Ciencia de la Administración como ciencia. Pero si consideramos que, por otra parte, ninguna otra ciencia, por sí sola, puede comprender la complejidad y las diversas facetas del hecho administrativo, la Ciencia de la Administración estaría rellenando un vacío o una necesidad metodológica. Esta capacidad integradora o de síntesis definiría, según los autores citados, el método de la Ciencia de la Administración<sup>19</sup>. Sin embargo, según éstos, no se habría llegado a ese estadio de confrontación de métodos y herramientas, sino a una especie de “cleptomanía académica” que no cuestiona los planteamientos ni los conceptos de otras ciencias<sup>20</sup>.

---

*en el vacío. Sin duda, como tributo a las posiciones epistemológicas kantianas que subyacen en la teoría científica dominante en la época, se acometió la vana empresa de edificar una ciencia nueva, dialécticamente contrapuesta al Derecho administrativo, desde su planteamiento puramente metódico – formal, discutido y depurado abstractamente hasta el infinito y, no obstante, siempre en último extremo insatisfactorio y estéril”* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La Administración española. Alianza Editorial. 3º Edición. Madrid, 1972. Pág.37.

<sup>18</sup> *“El derecho en la Europa continental y la ciencia política en Gran Bretaña y en Estados Unidos de América cuidaron el desarrollo de los estudios administrativos como parte de sus disciplinas, dejando un nulo espacio para el crecimiento autónomo de los estudios de Administración Pública”* Véase BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael y CARRILLO, Ernesto La nueva Administración Pública Alianza Editorial. Madrid, 1997. Pág.20.

<sup>19</sup> De esta misma opinión era JIMÉNEZ NIETO que, de forma un tanto apasionada, afirmaba en 1978: *“es servidumbre de la Administración el carecer de vientre epistemológico propio; pero en su capacidad de adoptar y homologar tan heterogéneos hijos ajenos radica su grandeza”*. JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio. Concepto y método de la Administración Pública. Tecnos, 1ª edición. Madrid, 1978. Pág. 18.

<sup>20</sup> *“Por ahora, la ciencia administrativa se caracteriza por la superposición de diferentes disciplinas. Los análisis del fenómeno administrativo se suman unos a otros sin dar lugar a síntesis. Habiendo superado el estadio de la monodisciplinariedad absoluta, practica, con dificultad, una limitada pluridisciplinariedad”* CHEVALIER, Jacques y LOSCHAK, Daniele La ciencia administrativa INAP, 1ª Edición. Madrid, 1986. Pág. 62. Por su parte, PIZARRO considera que abundan muchos “libros de recetas” para la realización de trabajos empíricos, adoptando determinados planteamientos de modo indiscutido. Estas técnicas suelen aparecer fuertemente marcadas por el objeto de la investigación y la propia teoría que les sirve de marco. Véase PIZARRO, Narciso Tratado de metodología de las ciencias sociales. Siglo XXI de España Editores. 1ª edición. Madrid, 1998. Pág. 14.



Por lo dicho anteriormente, podría bien ocurrir que la Ciencia de la Administración se quedase sin objeto, anulado éste por los objetos de las ciencias auxiliares o integrantes de su naturaleza pluridisciplinar. En este sentido, se ha considerado la posibilidad de entender la existencia de un hecho administrativo, de peculiaridades propias y, por lo tanto, origen y campo de estudio para una ciencia exclusiva. La otra posibilidad es la de entender la Ciencia de la Administración por sus fines, más que por su objeto. Aparecería, por lo tanto, una concepción utilitarista de la Ciencia de la Administración, una especie de “gestiología”, al servicio de la mejora del funcionamiento de la maquinaria estatal. CHEVALIER<sup>21</sup> critica esta posibilidad, entendiendo que la doctrina del hecho administrativo, sostenida, entre otros, por DEBBASCH<sup>22</sup>, supone que la Ciencia de la Administración tenga un alcance muy limitado y rompa las relaciones con el entorno, en una especie de “autismo científico”. Por otra parte, la ciencia entendida en un sentido más pragmático y próximo a la técnica, incurriría en investigaciones y análisis orientados de antemano hacia fines determinados.

---

<sup>21</sup> *“El enfoque pragmático se revela particularmente nocivo para las ciencias sociales, pues corre el peligro de falsear los resultados de la investigación. No solamente la mejora del funcionamiento de la Administración no es un objetivo científico, sino que esta preocupación por la eficacia, al encerrar la investigación en un marco demasiado estrecho y limitado por el alcance que se le asigna, deforma el análisis orientándolo, de antemano, hacia una dirección dada. Además, el alentar sólo estudios susceptibles de presentar un interés directo para la misma administración, puede constituir un factor de esterilización para la investigación.”* CHEVALIER, Jacques y LOSCHAK, Daniele, op.cit. pág. 67.

<sup>22</sup> DEBBASCH, al contrario de CHEVALIER, sí admite el enfoque pragmático y la existencia de un objeto de estudio, que es el hecho administrativo, hecho real y no una entelequia científica. *“La ciencia administrativa tiene por objeto el estudio del hecho administrativo. Se aplica a examinar qué es la Administración, qué debe ser y qué será” (...)* *“El primer objeto de la ciencia administrativa es el conocimiento de lo real. Se trata de saber cómo funciona la máquina administrativa, cuáles son los problemas que se le plantean, por qué los encuentra. Este estudio es estrictamente objetivo. Se busca, simplemente, comprender una realidad gracias a la investigación científica” (...)* *“La ciencia administrativa intenta igualmente extraer los preceptos para un buen funcionamiento de la Administración. El erudito no debe contentarse con observar, puede también sacar enseñanzas de la realidad que permitan cambios deseables”. (...)* *“La ciencia administrativa busca, por último, extraer las leyes de la evolución de los sistemas administrativos. La ciencia administrativa intenta poner apoyándose en el conocimiento del pasado y del presente”.* DEBBASCH, Charles. *Ciencia Administrativa* INAP, Madrid, 1981. 2ª Edición. Pág. 30. Edición original en francés *Science administrative*. Précis Dalloz. París, 1972.

En opinión de BAÑÓN MARTÍNEZ, como resultado de su origen histórico, sobre la Ciencia de la Administración convergen tres tradiciones diferentes. Por una parte la tradición de la Ciencia Política, especialmente presente en los países anglosajones, que partiría de una idea de división entre la política y la administración, propia del Estado Liberal más tradicional (administración supeditada a la política) y de una consideración normativa, institucional y estructural. Por otra parte, nos encontraríamos con la tradición de las ciencias de la gestión, también muy presente en los países anglosajones, desde donde se difundió a Europa Occidental en los años sesenta del pasado siglo. Parten de la aplicación de las fórmulas de la gestión privada en el sector público, bajo el convencimiento del universalismo de sus planteamientos, que *“excluyen la creación de un cuerpo privativo de conocimiento para las organizaciones públicas, ni siquiera como área subordinada”*<sup>23</sup>. Por último, de forma muy presente en los países de tradición latina, estaría la influencia del Derecho Administrativo, que trata de forma directa la Administración Pública, pero con un enfoque prescriptivo que ensalza la norma y el deber ser. Sin embargo, de esta tradición jurídica puede afirmarse que nació la Ciencia de la Administración en nuestro ámbito cultural, especialmente de la mano de algunos autores procedentes del Derecho Administrativo que van a traspasar la línea de lo jurídico<sup>24</sup>.

De forma parecida, D'AMICO considera que los enfoques que forman parte de los trabajos de la Ciencia de la Administración son: el jurídico, que concibe la Administración Pública como un conjunto de recursos humanos y materiales al servicio del cumplimiento de lo dispuesto en una norma; el político, que parte de la dicotomía tradicional entre política y Administración Pública y el sociológico-eficientista, que entiende la Administración Pública en términos de estructura organizativa en busca de la eficiencia.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael y CARRILLO, Ernesto La nueva Administración Pública Pág. 19

<sup>24</sup> BAÑÓN MARTÍNEZ cita a LANGROD, 1973; a BAENA DEL ALCÁZAR, 1980; a DEBBASCH, 1972; a Gournay, 1967. Véase del autor, op. Cit. Pág. 20.

<sup>25</sup> D'AMICO, Renato. Op. cit. en nota 3. Pág.156.

Por su parte, CHEVALIER y LOSCHAK consideran que la Ciencia de la Administración incluye aspectos de la Ciencia Política, del Derecho Administrativo, de la Sociología y de la Historia.

En lo referente a la Ciencia Política, ésta presenta fuerte relación con la Ciencia de la Administración, en tanto que se interesa por la Administración Pública, elemento fundamental del aparato estatal (siendo el Estado el objeto de la Ciencia Política, en sentido estricto, y el poder, en su sentido más amplio)<sup>26</sup>.

En relación con el objeto de estudio de esta tesis doctoral, la Ciencia Política moderna dedica algunos estudios al denominado “Gobierno Local”, área en la que tienen preferencia cuestiones como la autonomía local respecto de otros niveles de gobierno, las elecciones locales, la situación de los órganos políticos municipales y provinciales, la aplicación de la moción de censura y la cuestión de confianza, la participación ciudadana, etc., pero no el lugar del Desarrollo Local en la agenda de las élites políticas locales. En esta tesis doctoral se analizarán cuestiones políticas, como los programas electorales de los principales partidos políticos, y los programas de las elecciones municipales, en las Entidades Locales analizadas en el estudio de caso. Sin embargo, el hecho de que las Entidades estudiadas posean una naturaleza compuesta supramunicipal hace más difícil el estudio, al tener que descender al “color” político de cada municipio integrante. No resulta fácil establecer relaciones de causalidad concluyentes entre cada municipio y la Mancomunidad o Comarca. De hecho, un mismo representante local puede ofrecer voluntades políticas distintas para cada foro.

---

<sup>26</sup> “La tesis de una franca separación entre el nivel político y el nivel administrativo choca tanto con objeciones teóricas, ligadas a las condiciones ideológicas que refleja, como con obstáculos prácticos, debido a la imposibilidad de encontrar un criterio que permita distinguir las tareas políticas de las tareas administrativas. Pero sobre todo, la dicotomía político/administrativa no es operativa para aprehender y explicar el papel de la administración, pues conduce, haciendo abstracción de su dimensión política, a amputar los fenómenos administrativos de una parte esencial de su sustancia. En efecto, la administración es incuestionablemente un fenómeno político. Esto no conduce necesariamente a fundir la ciencia administrativa con la ciencia política. Para definir la especificidad de la ciencia administrativa, no importa tanto intentar encontrar los aspectos específicos de la actividad de la administración (que, en efecto, existen) como proponer una aproximación a los fenómenos diferente a la de la ciencia política tradicional” CHEVALIER, Jacques y LOSCHAK, Daniele. Op. cit. nota 6. Pág. 46.

En lo referente al Derecho Administrativo, su importancia en la Administración Pública es manifiesta, ya no sólo por la elevada producción normativa existente, sino por ser el lenguaje en el que se presentan la mayor parte de los problemas en la Administración. El Derecho Administrativo regula las estructuras administrativas, el reparto competencial, las relaciones entre órganos, los medios de acción, los modelos de gestión de los servicios públicos, la forma de contratación con las Administraciones Públicas, los estatutos de personal y de bienes públicos, el control de la acción administrativa, la regularidad interna, etc. Pero para CHEVALIER y LOSCHACK, el Derecho Administrativo, por sí solo, no entra en el conocimiento del funcionamiento real de las estructuras administrativas, siguiendo una forma de razonamiento no concebida para la explicación de los hechos<sup>27</sup>.

En relación con el Desarrollo Local, existen abundantes trabajos acerca de las competencias municipales y supramunicipales, la iniciativa económica de los Entes Locales, la gestión de los servicios públicos locales, la Ordenación del Territorio y las diversas políticas sectoriales que presentan relación con el Desarrollo Local. En la investigación y, muy especialmente en la parte general, se seguirá el enfoque jurídico, con el fin de explicar la capacidad de actuación de los Entes Locales en el ámbito del Desarrollo Local, así como aquellas competencias que tengan cierta relación con éste. Conviene no olvidar el carácter compuesto del Estado español y la complejidad que conlleva la atribución de competencias entre Administraciones Públicas, cuestión, en ocasiones, no resuelta, como demuestran las discusiones doctrinales o las distintas declaraciones de inconstitucionalidad (especialmente en lo referente a las diversas normas sectoriales). También se seguirá la evolución legislativa que ha tenido la cuestión intermunicipal como solución territorial a los problemas del inframunicipalismo.

---

<sup>27</sup> "El discurso jurídico se expresa en términos de derechos, obligaciones y sanciones. Descansa en conceptos y nociones que le son propios y persigue un objetivo específico, que es el de construir, a partir de reglas dispersas, un sistema coherente y racional de interpretación que permita restituir a estas reglas una unidad lógica. Basado en un procedimiento deductivo que prefiere la forma de razonamientos silogísticos, el derecho no pretende aprehender los hechos ni explicarlos. Estos sólo intervienen a posteriori, a título ilustrativo o de punto de aplicación de una teoría elaborada fuera de ellos." CHEVALIER, Jacques y LOSCHACK, Daniele. Op.cit. pág. 49.

La Sociología es, probablemente, la ciencia social cuyos métodos de investigación han sido mejor depurados y desarrollados. Sin embargo, los estudios sociológicos sobre la Administración han sido menores en número que desde otros enfoques<sup>28</sup>. En el campo del objeto de estudio, del contenido del Desarrollo Local, además de la fuerte tradición de la Sociología Urbana y Rural anglosajona, en nuestro país, los sociólogos han centrado su interés en cuestiones como la dinamización de grupos (especialmente en áreas rurales deprimidas), en la participación ciudadana a través de asociaciones (de modo formal o informal) o en la elaboración de explicaciones sistemáticas y globales acerca de la posición de las Entidades Locales en una sociedad claramente mundializada. Sin embargo, no se conocen trabajos sobre las formas de gestión de los procesos de Desarrollo Local por parte de las autoridades locales, es decir, investigaciones que analicen la acción pública local en esta área.

En cuanto a la Historia como disciplina científica, ésta tuvo un papel relevante en los estudios de Ciencia de la Administración, durante los siglos XVIII y XIX, por la importancia que se concedía a la tradición y a las referencias al pasado. Sin embargo, en la actualidad, la Ciencia de la Administración parece haber olvidado ligeramente el enfoque histórico, relegándolo a una mera labor ilustrativa y erudita. Pero este enfoque resulta de interés para comprender la continuidad de ciertos fenómenos permanentes en la cultura administrativa, bajo aparentes cambios, reformas y rupturas, que desde una lógica atemporal, no podrían ser valorados en su justa medida. En la investigación, se acudirá a los métodos historiográficos tanto en la parte general como en el estudio de caso. En la parte general, se analizará el nacimiento histórico del paradigma del Desarrollo Local y los antecedentes de las políticas públicas, que en esta materia desarrollaban en tiempos pretéritos las

---

<sup>28</sup> Renate MAYNTZ entiende que no existen grandes diferencias entre la Sociología de la Administración y la Ciencia de la Administración, basándose aquéllas en razones más históricas que sistemáticas. *“Efectivamente, no es difícil constatar que el desarrollo de la Administración Pública ha estimulado en general un tratamiento científico del objeto, pero no necesariamente un tratamiento científico-social. Decisivos para el interés científico por la Administración Pública fueron intereses prácticos, especialmente la formación académica necesaria para el ingreso en la Función Pública y el desempeño de tareas oficiales. Así lo mostrará una ligera ojeada a la historia del tratamiento científico de la Administración Pública”.* MAYNTZ, Renate. Sociología de la Administración Pública Alianza Universidad. 2ª Edición. Madrid, 1996. Edición original en alemán Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Müller Juristischer Verlag GmbH. Heidelberg-Karsruhe. 1978.

Entidades Intermunicipales. También se expondrá el origen y evolución de dichas Entidades Intermunicipales hasta llegar a su configuración actual. En el estudio de caso, se expondrá la evolución histórica de cada área examinada, las variaciones de municipios integrantes y su similitud o disimilitud con las demarcaciones de los Partidos Judiciales del siglo XIX, así como otras circunscripciones administrativas o de servicios públicos durante el pasado: cartería, sanidad, registros de la propiedad, notarías, comandancias de la Guardia Civil y guardias de asalto, destacamentos militares. También se utilizarán indicadores estadísticos sobre actividades económicas (agrícolas, industriales o comerciales), culturales y educativas (periódicos y publicaciones diversas, liceos, casinos, colegios y sociedades civiles), desde la fecha de publicación del Diccionario Geográfico-Estadístico de Pascual Madoz, en adelante. Se observará la evolución de las competencias de las Entidades Intermunicipales, en este caso, Mancomunidades de Municipios, a lo largo de la historia de este siglo.

Por último, la aproximación de la Economía ha sido fundamental en una época de expansión de la actividad del Estado y de absorción de recursos, y su intervención directa en los procesos económicos como un agente activo. Pero estos análisis, se realizan por parte de los economistas casi exclusivamente, dejando fuera de su estudio no ya el interés por la actividad intrínseca del Estado ( o en el caso del Desarrollo Local, de los poderes locales), sino incluso por los efectos sociales de sus políticas. En la investigación, al ser el Desarrollo Local un fenómeno cuya componente principal es económica, se atenderá fuertemente este enfoque, tanto desde un punto de vista macro - económico, abordando las tendencias económicas internacionales que permiten explicar este paradigma, como desde una perspectiva regional, de acuerdo con los análisis y métodos de la economía regional, así como micro - económico, asociado a la evolución de la política económica en cada Ente Local observado. En el estudio de caso se utilizarán indicadores de especialización sectorial, autonomía económica o envejecimiento/ innovación industrial.

A todos estos antedichos enfoques habría que sumar el de la Geografía, de gran importancia en un tiempo contradictorio como el actual, de descentralización político-administrativa y de globalización. En esta situación, los espacios se redefinen de modo constante, siendo necesario analizar el papel de las Administraciones

Públicas en dichos escenarios<sup>29</sup>. En el trabajo de investigación, especialmente en el estudio de caso, el diagnóstico territorial resulta fundamental, puesto que toda política pública se elabora en un contexto y se implanta sobre un territorio, más aún si se aplica a los recursos disponibles y potenciales de dicho hábitat. Para ello se realizarán descripciones geográficas de las zonas estudiadas, tanto desde el punto de vista de la Geografía Física como de la Geografía Humana. En especial, se examinarán la dispersión de los asentamientos, la redes de transportes, las redes de poblaciones y los centros de gravedad, para luego llegar a una delimitación de las áreas funcionales, a partir de un conjunto de factores ponderados.

Todas estas ciencias auxiliares o integradas en el método de la Ciencia de la Administración permiten extraer explicaciones acerca de los condicionantes (incluso, en ocasiones, factores determinantes), y el contexto de la política pública del Desarrollo Local, pero por sí solas no consiguen conocer la actividad de un Ente Local en sí misma. En todo caso, se llegará a discernir los aspectos históricos, jurídicos, económicos, sociales o geográficos que componen el Desarrollo Local, mas no el Desarrollo Local como hecho político - administrativo, como una actividad procedente de un poder público.

Se hace precisa, por tanto, la aplicación de un método que incida en la actividad pública como objeto de estudio central de su atención. Éste es, dentro de la Ciencia de la Administración, el estudio de las Entidades Locales como instituciones condicionantes del desarrollo económico de los territorios y el análisis de las políticas públicas del desarrollo local, en tanto que se trata de un conjunto de actuaciones desarrolladas o al menos lideradas, desde los poderes públicos.

---

<sup>29</sup> Véase BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus. Barcelona, 1998

## **2. El enfoque teórico del estudio en el marco de la Ciencia Política y de la Administración**

### **2.1. La aproximación neo - institucionalista**

Las instituciones han sido objeto de análisis tradicional de la Ciencia Política y de la Administración. De hecho, hasta la Segunda Guerra Mundial los estudios de Ciencia Política en los Estados Unidos se centraban en el estudio de las instituciones<sup>30</sup>. En esta época inicial, en lo que PETERS denomina como el viejo institucionalismo, existían diversas corrientes de trabajo, como el legalismo, el estructuralismo, el holismo, el historicismo y el análisis normativo<sup>31</sup>, de acuerdo con los aspectos fundamentales de su enfoque.

Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial fueron ganando cada vez mayor aceptación nuevos enfoques empíricos, como el behaviorismo y la teoría de la elección racional. El primero analiza el sistema político a partir del comportamiento de los individuos, tomando en consideración sus características

---

<sup>30</sup> Aunque el pensamiento norteamericano es menos estatista que el de la Europa continental, la emergencia de la ciencia política como parte de las ciencias sociales positivas en los EEUU durante la segunda mitad del XIX, estuvo marcada por el interés por las instituciones. La diferencia consiste en que, mientras en los EEUU el estudio de las instituciones se basaba en el estudio de la maquinaria del sistema público (con inclusión de las cuestiones formales), en Europa este estudio era monopolizado casi exclusivamente por el Derecho. PETERS, Guy Institutional Theory in Political Science. Pinter. Londres y Nueva York, 1999. Pág.10

<sup>31</sup> Así, el legalismo era el elemento de estudio más destacado en los países de tradición de Derecho Administrativo, es decir, los de la Europa continental. Es el contexto de la acción pública más plasmable documentalmente y que se creía que más podía incidir en el comportamiento de los ciudadanos. Por otra parte, el estructuralismo analizaba las instituciones bajo la idea básica de que la estructura determina al individuo, no interesando el análisis de las conductas individuales salvo la de los denominados grandes hombres. En tercer lugar, el holismo como corriente intentaba complementar el análisis formal con elementos de comparación de otros sistemas diferentes al propio. Así, se centraban en estudios que no eran propiamente comparados, sino una sucesión y yuxtaposición de descripciones de sistemas. En cuarto lugar, el historicismo intentaba dar una sólida fundamentación al presente socio económico y cultural en que se insertaban las instituciones político administrativas. Por último, existía un análisis de carácter normativo, que aludía a los valores. Véase PETERS, op, cit, pág.11.



psico – sociales, mientras que la segunda basa su estudio de la conducta partir del cálculo racional de la utilidad personal. Estas corrientes supusieron una verdadera revolución metodológica en el seno de la Ciencia Política y de la Administración a mediados de los años cincuenta del siglo XX. Si los institucionalistas se centran en las instituciones, pensando que éstas generaban por sí solas estructuras, los “behavioristas” creen que es el sistema político el que se incrusta en la sociedad, mostrando más interés por las actividades de los grupos de presión que por las formas de articulación legal. Por otra parte, los teóricos de la elección racional consideran que las instituciones no moldean las preferencias de los particulares, sino que marcan el punto de partida en donde interactúa todo el sistema de preferencias.

Posteriormente, como reacción, a su vez, a estas corrientes individualistas y atomizadoras en las ciencias sociales, en torno a los años ochenta se fue rehabilitando el antiguo enfoque institucionalista, aunque ahora enriquecido con una renovación metodológica que se ha plasmado en el denominado neo - institucionalismo.

En la crítica a las posibles carencias de las teorías vigentes en la Ciencia Política y de la Administración hasta los años ochenta, se dibujan los perfiles del nuevo institucionalismo<sup>32</sup>. Así MARCH y OLSEN entienden que los análisis de la elección racional y el behaviorismo habían llevado a considerar a las instituciones sociales como meros escenarios del comportamiento de los actores sociales y económicos, olvidándose de la sustantividad propia de tales instituciones.

---

<sup>32</sup> MARCH y OLSEN definen el ideario del enfoque neo -institucionalista de la siguiente manera: “estas ideas restan énfasis a la dependencia de la política respecto de la sociedad a favor de una interdependencia entre instituciones políticas y sociales relativamente autónomas; restan énfasis a la dependencia de la política respecto de la sociedad a favor de una interdependencia entre instituciones políticas y sociales relativamente autónomas y restan énfasis a la primacía simple de los procesos micro y de la historia eficiente a favor de los procesos relativamente complejos y, de la ineficiencia histórica; restan énfasis a las metáforas de la lección y de los resultados distributivos a favor de otras lógicas de la acción y de la centralidad de los significados y de la acción simbólica”. MARCH, James G. Y OLSEN, Johan P. “el nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política” en Zona Abierta nº 63/64. Madrid, 1993. Pág. 13.

Los elementos reseñables de dichas teorías hacían referencia, en primer lugar, a la contextualidad<sup>33</sup>, entendida la política como una parte integrante de la sociedad, pero sin que se percibiese en ella una diferenciación respecto del resto de la sociedad ni tampoco una influencia a la inversa.

En segundo lugar, estas teorías eran consideradas como reduccionistas<sup>34</sup>, al entender los fenómenos políticos como consecuencias agregadas de fenómenos individuales, marginando el estudio de las estructuras organizativas y sus reglas de juego.

En tercer lugar, estas teorías eran excesivamente utilitaristas<sup>35</sup>, concibiendo la acción excesivamente encaminada al calculado interés propio, olvidándose de que los actores político- administrativos también pueden tener otros móviles, incluidos los deberes y las obligaciones.

En cuarto lugar, estas teorías eran excesivamente funcionalistas<sup>36</sup>, al considerar que en la historia se producen mecanismos eficientes que permiten

---

<sup>33</sup> Desde las corrientes que han dominado la Ciencia Política y de la Administración históricamente, el Estado y las instituciones serían meros espejos de la realidad social, siendo el elemento más destacado de esa realidad, la estructura social de clases. Las diferencias de clases se traducen en políticas. Desde otras ópticas más deterministas el contexto no sería la clase social, sino la etnia, la geografía, el clima, el lenguaje, etc. En estos esquemas se considera la influencia que tiene la sociedad sobre la política, pero no la influencia que tiene la política sobre la sociedad de un país.

<sup>34</sup> De acuerdo con el pensamiento del behaviorismo y de la teoría de la elección racional, un sistema político depende de un número de actores fundamentales. Las preferencias de estos actores son siempre externas al sistema político, encontrándose dentro de las posiciones sociales. Los entresijos del comportamiento colectivo dependen de las características de las relaciones entre actores individuales que se van agregando en grupos. Los comportamientos dependen de procesos de ensayo y error que se producen a nivel individual.

<sup>35</sup> Desde estos esquemas de pensamiento, los actores se movilizarían siempre para maximizar sus propios intereses, marginando elementos rituales o simbólicos. En todo caso, estos elementos rituales presentes en el sistema político y en todas las instituciones servirían, simplemente, al juego de la manipulación política.

<sup>36</sup> Desde esta óptica existe la creencia de que la historia lleva siempre a una situación de equilibrio eficiente, en el sentido de que desde el espíritu de supervivencia de las sociedades se llega a tal fin. Sin embargo, los equilibrios pueden no existir, o si se producen pueden resultar excesivamente desfasados con el entorno.

alcanzar los equilibrios de un modo natural. Sin embargo, olvidaban la posibilidad de existencia de adaptaciones deficientes que pudieran devenir en verdaderas patologías y dependencias históricas.

Finalmente, los neo - institucionalistas consideran a estas teorías como instrumentalistas, al centrarse éstas, principalmente, en la toma de decisiones y en la distribución de recursos, marginando otros elementos de la vida institucional, como son los aspectos simbólicos y rituales.

Sin embargo, esta corriente está formada por muchas aproximaciones diferentes según los presupuestos teóricos en los que se basa o en el campo de las ciencias sociales en que apliquen sus presupuestos teóricos<sup>37</sup>. Tampoco existe un concepto claro de lo que se entiende por institución, concepto angular en su análisis, subrayando algunos autores los aspectos formales de las instituciones, mientras otros los aspectos más informales. KEMAN considera que existen ciertas diferencias conceptuales dentro del neo - institucionalismo, como son la dificultad de hallar la causa de las instituciones, si éstas han de estudiarse a través de la conducta de los grupos o a través de la conducta de los individuos, o si generan oportunidades o limitaciones a la actividad humana<sup>38</sup>. Por el contrario suelen

---

<sup>37</sup> Así PETERS distingue entre el institucionalismo normativo, refiriéndose a aquel que se preocupa por las normas de las instituciones como medio para entender mejor su funcionamiento y la influencia que ejercen sobre el comportamiento individual; del institucionalismo de la elección racional, que entiende que los comportamientos se ven influidos por reglas e incentivos. Las instituciones servirían de punto de equilibrio dentro de un conjunto de intereses egoístas racionales. Por otra parte, el institucionalismo histórico busca los puntos de partida de los sistemas político administrativos y de cualquier política pública. En su origen, las elecciones llevadas a cabo y los compromisos adoptados trazaron un camino de dependencia de decisiones subsecuentes en el tiempo. Los institucionalistas empíricos se dedican a estudiar las estructuras de gobierno, extrayendo categorías y relacionándolas con los tipos de políticas públicas puestas en marcha por las instituciones. Por último, el institucionalismo de los actores sociales se encarga de analizar las relaciones entre instituciones y sociedades. En los EEUU se entienden estas relaciones bastante desinstitucionalizadas, en tanto que en Europa la concepción tiende a ser más corporativa y menos individualista. Véase PETERS, op.cit en nota anterior, pág. 19.

<sup>38</sup> KEMAN, Hans "Approaches to the Analysis of Institutions" en STEUNENGERG, Bernard y VAN VUGHT, Frans Political institutions and public policy. Perspectives on European Decision Making Kluwer Academic Publishers. Dordrecht. 1997.Pág.7

observarse algunos aspectos comunes en todas estas corrientes, como es la asunción de la existencia de reglas y el interés por cómo afectan éstas a los procesos político administrativos.

**Cuadro n°1. Principales corrientes del institucionalismo: objeto y análisis**

Enfoque	Objeto	Contexto	Actores	Finalidad institucional	Mecanismos-resultados
Tradicional (Lijphart)	Reglas formales/ externas	Democracia Liberal. Sistema político.	Actores políticos	Responsabilidad democrática	Reglas – política. Estabilidad de los regímenes.
Histórico (Hall)	Relación entre política y sociedad. Reglas internas y externas	Problemas sociales y conflictos políticos. Sociedad macro.	Intereses organizados y agencias públicas	Sensibilidad política del Estado	Organización del Estado y organización política. Consenso social.
Cultural (Wildavsky)	Roles, valores e identidades. Normas externas.	Marco cognitivo de referencia. Cultura/macro	Agencias públicas y privadas	Acciones intencionales de los actores de las políticas públicas	Capacidad de aprendizaje. Implementación de las políticas.
Organizativo (Olsen)	Reglas, rutinas e intereses. Reglas internas y externas	Negociación intra-intersistema. Organización/ nivel meso	Organizaciones institucionalizadas	Resolución adecuada de los problemas	Lógica de la asignación. Políticas efectivas.
Política económica (North)	Estrategias. Decisiones no de mercado. Reglas externas	Mercados y jerarquías. Individuos/micro.	Gobiernos, agencias e intereses económicos	Gobernanza pública efectiva y eficiente.	Asignación de bienes públicos. Fortalecimiento del bienestar social.
Teoría de los juegos (Tsebelis)	Lógica de interdependencia Reglas externas	Juegos múltiples. Actores colectivos (meso).	Actores políticos que persiguen sus propios intereses	Maximizar las utilidades y permitir resultados sub-óptimos.	Equilibrio estructural inducido. Ajustes estables.

(Fuente.- KEMAN, Hans. "Approaches to the Analysis of institutions" en STEUNENGERG, Bernard y VAN VUGHT, Hans.

Political Institutions and public policy. Perspectives on european Decision Making. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht,

1997. Pág. 8)

De acuerdo con las ideas neo – institucionalistas, el cambio institucional es un factor fundamental en el cambio económico. Una apreciación que puede parecer tan obvia, no suele ser excesivamente tratada, ni por los economistas, ni por los estudiosos de la Administración Pública. En opinión de BRUSCO, este hecho es debido a la propia configuración del anterior sistema productivo fordista (de grandes plantas), en donde la racionalización de los tiempos de trabajo y del sistema productivo indujo a los economistas a la asunción de la errónea idea de que era posible separar artificialmente el aparato productivo de su contexto social y político<sup>39</sup>.

Dentro de las ciencias sociales, el institucionalismo ha comenzado a tener presencia nuevamente en el debate científico. Las instituciones se definen en un sentido amplio. Para Arendt LIPJHART, desde una perspectiva politológica, son *“las reglas formales e informales y las prácticas que suelen convertir las preferencias de los ciudadanos en políticas públicas”*<sup>40</sup>. Desde una aproximación

---

<sup>39</sup> Sebastiano BRUSCO analizaba la conmoción que supuso para occidente, el hecho de que los tigres asiáticos dinamitaran su sistema económico con una mejor competitividad, una mayor variedad en los productos y otra serie de factores no fácilmente explicables desde una perspectiva a - cultural. En los últimos tiempos se produce un acercamiento de los estudiosos de los procesos de desarrollo a los aspectos culturales, sociales y político-administrativos en los que se inserta la actividad económica (por ejemplo, el influjo del confucionismo en el desarrollo del Japón y una ética de trabajo en busca del beneficio a largo plazo, en el caso alemán). La cuestión institucional y los valores, ya sean nacionales o locales, han adquirido creciente protagonismo. *“La ciencia económica tiene que abrirse a las demás disciplinas y reconocer los límites de las matemáticas, o al menos de una gran parte de los modelos maximizadores utilizados en la actualidad por las disciplinas económicas, siendo precisamente un reconocimiento de la limitación lo que está teniendo lugar dentro de la crisis del fordismo y, al aparecer la consciencia de dichas limitaciones, se abre un espacio para la reevaluación de la importancia del contexto local, sus subculturales políticas y sus sistemas de valores.”* En referencia a la Administración Pública, el autor afirma : *“los debates actuales sobre los diferentes capitalismos nacionales, que se centran en la eficiencia relativa de las diferentes instituciones nacionales y estilos de administración, están ligados aún más estrechamente a los últimos acontecimientos de la economía actual.”* BRUSCO, Sebastiano. “Sistemas globales y sistemas locales” en Globalización y sistemas productivos locales. Información Comercial Española, junio núm. 754, Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.1996. Págs. 64 y 65.

<sup>40</sup> Completando esta concepción politológica, podemos tomar otras definiciones, como la de Aarón WILDAVSKY que afirma que *“las instituciones constituyen y legitiman a los actores políticos y les provee de reglas de conducta consistentes, concepciones de la realidad, estándares de valoración, lazos afectivos, y además con una capacidad para la acción decidida”*. Citado en STEUNENGERG, Bernard y VAN VUGHT, Frans

del neo - institucionalismo en su perspectiva económica, útil para el análisis del desarrollo local, se pueden concebir las instituciones “*en términos formales e informales (usos, normas no escritas, etc.), que establecen las reglas en las que se inserta la actividad económica y generan certidumbres e incertidumbres en los agentes económicos y sociales (NORTH)*”<sup>41</sup>. En el caso de las Administraciones Locales, la cuestión es todavía más pronunciada que en cualquier otra forma institucional, puesto que éstas revisten una naturaleza de vocación multi-funcional, conectadas a una dimensión política y a una base social fuerte y cercana<sup>42</sup>.

A su vez, RODRÍGUEZ POSE distingue entre instituciones duras e instituciones blandas. Las primeras se refieren a las estructuras organizativas de carácter formal y estable que inducen a los agentes económicos a comportarse de un modo determinado. Las segundas aluden a los factores socio – culturales presentes en cada lugar, así como el conjunto de valores y reglas no escritas compartidas por los diferentes actores (con un carácter más intangible)<sup>43</sup>. Las instituciones coordinarían el interés individual con el colectivo, lo cual en una situación pura de mercado no sería posible. Las intervenciones de las instituciones

---

Political institutions and public policy. Perspectives on European Decision Making Kluwer Academic Publishers. Dordrecht. 1997. Pág.4

<sup>41</sup> En opinión de NORTH, Douglass, el cambio institucional se antoja como un proceso realmente complicado, en donde las instituciones irían evolucionando de modo incremental y no discontinuo. Incluso en los casos de aparente cambio institucional discontinuo, permanece un sustrato de inercias informales mucho más persistentes que las políticas concienzudamente diseñadas. Sin embargo, los incentivos institucionales modifican el marco regulador en que se mueve la actividad económica, promoviendo y penalizando conductas. El autor norteamericano ( Premio Nobel de Economía de 1993) considera que estamos en un terreno apenas explorado. “*Las limitaciones informales son importantes. Necesitamos saber mucho más sobre normas de conducta culturalmente derivadas y sobre cómo interactúan con reglas formales, para así obtener mejores respuestas a estas cuestiones. Estamos iniciando apenas el estudio formal de las instituciones. Ésa es la promesa. Probablemente nunca tengamos respuestas definidas a todas nuestras preguntas, pero podemos esforzarnos por conseguirlas*” NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México,1993. Pág. 179.

<sup>42</sup> JAMEUX, Claude “Pouvoir de l’organisation locale” en Développement local et décentralisation Editions Regionales Europeennes. París, 1986, pág.69

<sup>43</sup> Véase RODRÍGUEZ POSE, Andrés. “Instituciones y desarrollo económico” Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Nº 122. Ministerio de Fomento. Madrid, 1999. Pág. 775.

sobre la interacción de los agentes económicos tendrían un carácter normativo, formativo, cooperativo e innovador<sup>44</sup>. Si observamos los postulados del desarrollo local y las realizaciones concretas llevadas a cabo hasta el momento, se ve claramente la importancia del papel de las Entidades Locales para ejercer esas funciones de interacción con los agentes económicos.

Por otra parte, la dinámica institucional se hereda. Ciertas deficiencias observables en los Entes Locales se remontan en el tiempo y determinadas fórmulas para el desarrollo, válidas en unos entornos institucionales, pueden fracasar en otros. Una buena lectura de las tendencias históricas permite extraer un análisis más acertado del contexto en el que se aplican unas políticas y de las dificultades a enfrentar. De ahí que entender el desarrollo local en España en el tiempo actual ha necesitado de un análisis histórico de las Entidades Locales y de su entorno.

Desde el punto de vista institucional, en el desarrollo local, la evolución del Estado ha desempeñado un papel casi tan importante como la re-estructuración del proceso productivo. Si nos atenemos a una óptica comparada, la elaboración de las políticas territoriales solía corresponder al Estado Central o bien a las instancias regionales, en el caso de los Estados Federales<sup>45</sup>, poseyendo una menor relevancia la actuación autónoma de los Municipios. Sin embargo, fenómenos históricos tales

---

<sup>44</sup> Desde un punto de vista normativo, las instituciones fijan el contexto para la actividad económica en cada espacio, garantizando el cumplimiento de las obligaciones de los actores económicos. Desde un punto de vista formativo, las instituciones juegan un papel fundamental en la provisión los recursos humanos, ya que forman a la mano de obra y adecuan la oferta formativa a la demanda laboral. Desde el punto de vista de la cooperación, actúan como intermediarias entre los agentes económicos, permitiendo superar los recelos inherentes a toda transacción, favoreciendo el desarrollo de redes. Desde el punto de vista de la innovación, canalizan y favorecen la recepción de los adelantos científico – técnicos en su territorio. Además, estimulan el vínculo necesario entre la investigación básica y la investigación aplicada. Véase RODRÍGUEZ POSE, op.cit. pág. 778.

<sup>45</sup> HILDERBRAND, Andreas. Política de Ordenación del Territorio en Europa. Universidad de Sevilla, Sevilla, 1996. Pág.30, también del mismo autor “Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas” Ciudad y Territorio nº104. Madrid,1995. Pág.297



como la crisis del Estado del Bienestar<sup>46</sup>, la decadencia del antiguo modelo keynesiano de regulación económica y el triunfo de ciertas tesis neoliberales en los EEUU y Gran Bretaña<sup>47</sup> en relación con el papel del Estado en la sociedad, favorecieron el incremento del protagonismo municipal en la política económica.

El desarrollo local supone un desafío institucional, en el sentido de que además de comprender los problemas socio – económicos a tiempo y de definir y elaborar una estrategia realista de intervención, implica la necesidad de reorganizar los mecanismos institucionales existentes<sup>48</sup>.

## 2.2. El enfoque de las Relaciones Intergubernamentales

### 2.2.1. Concepto

---

<sup>46</sup> Las nefastas consecuencias de la crisis de 1973, sobre todo en lo relativo a la destrucción de empleo se iban a dejar sentir en el ámbito local. Los Ayuntamientos se ven desbordados por unas demandas ciudadanas acuciantes, resultado de opciones de política económica que no se han tomado en el nivel local. Véase MALARET Elisenda. Régimen jurídico de la reconversión industrial. Editorial Civitas. Madrid, 1991. Pág.20.

<sup>47</sup> Los municipios han de cubrir el espacio de necesidades sociales abierto por el abandono estatal de determinadas áreas. Véase en lo relativo a la devaluación de los servicios públicos: POLLIT, Christopher El gerencialismo y los Servicios Públicos: la experiencia anglo – americana. Instituto de Estudios Fiscales. Pág.52. Madrid. 1993

<sup>48</sup> En los países de la OCDE, en relación con las políticas aplicadas en la **dimensión rural**, desde finales de los ochenta se han venido observando algunas tendencias importantes, que dan una idea de los desafíos institucionales del momento:

- a) Ampliación de las personas participantes en la elaboración de los programas y políticas en todos los niveles de la Administración.
- b) Modificación del reparto de las competencias relativas a la elaboración de las políticas entre diferentes departamentos en una misma Administración y entre distintos niveles territoriales, de acuerdo con el nuevo enfoque integrado de la política rural.
- c) Mayor cooperación entre los representantes de los sectores público y privado.

Véase HUILLET, Christian y VAN DIJK, Pieter La cooperación institucional para el desarrollo rural OCDE. Versión castellana. Ministerio de Obras Públicas. Madrid, 1990. Pág. 17.

Las diversas publicaciones y trabajos que se han ido realizando en España acerca de las relaciones entre Administraciones Públicas revisten un enfoque bastante jurídico, al ser muchos de sus autores, especialistas en Derecho Administrativo. Algunas monografías intentan solventar las necesidades de colaboración interadministrativa en ciertos sectores clave, dando una idea de la urgencia e importancia de la cuestión.

El concepto de Relaciones Intergubernamentales nació en los años treinta, durante la puesta en marcha del “New Deal” por parte de la Administración de los EEUU, bajo la presidencia de Franklin Delano Roosevelt. Ésta iba unido a un giro en la política estadounidense, próximo al intervencionismo del Estado, con un interés por la provisión y distribución de los servicios públicos, dirigidos éstos a determinados grupos específicos o bien a la generalidad de los usuarios. Posteriormente, todas estas iniciativas superaron ampliamente el marco del Gobierno Central, implicándose en ellas los niveles federal y local.

El término, empleado hoy, tanto desde el punto de vista académico como administrativo, se popularizó por Clyde F. SNIDER, tomando la definición de William ANDERSON, que consideraba que las Relaciones Integubernamentales son *“un importante cuerpo de actividades o interacciones que se dan entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel dentro del sistema federal de los Estados Unidos”*. Tomando y adaptando a la realidad española la definición de la International Encyclopedia of Government and Politics *“las relaciones intergubernamentales incluyen todas las interacciones ejecutivas, legislativas, judiciales, administrativas y políticas entre todos los electos y empleados públicos designados que trabajan en organizaciones de ámbito nacional, autonómico y local. A causa de la expansión del papel de los gobiernos, las relaciones intergubernamentales afectan a casi todos los aspectos de la vida cotidiana del país<sup>49</sup>”*

---

<sup>49</sup> Voz “Intergovernmental relations”. *“Intergovernmental relations encompass at executive, legislative, judicial, administrative, and political interactions among all elected and appointed officials working in national, state, and local government organizations. Due to the expansion of the roles of governments, intergovernmental relations affect almost all aspects of daily life in the United States”* . (Traducción libre: *“las relaciones intergubernamentales engloban las interacciones ejecutivas, legislativas, administrativas y políticas entre los empleados designados que trabajan en las organizaciones del Gobierno Nacional, de los Estados y Local.*

El concepto antedicho se fue consolidando durante los años cincuenta y sesenta, sin ser ajeno a los influjos de las escuelas funcionalista, sistémica y “behaviorista”, sobre las ciencias sociales<sup>50</sup>. En la actualidad, coexisten dos líneas en el campo de estudio de las relaciones intergubernamentales. Una de ellas se centraría en las relaciones entre los actores sociales dentro del mercado, poseyendo éste la capacidad de producir decisiones racionales y adjudicar bienes y servicios a los demandantes de éstos; y otra, que se centra en las relaciones entre el nivel local y otros niveles superiores de gobierno, siguiendo una concepción más intervencionista del Estado y prestacionista. La cobertura de las necesidades sociales requeriría, en este segundo postulado, la existencia de autoridades locales más poderosas y mejor capacitadas (tanto en términos de competencias como desde el punto de vista financiero).

CHANDLER y PLANO<sup>51</sup> entienden que el viejo sistema del federalismo dual, basado en la dialéctica entre niveles territoriales y en la defensa de las competencias respectivas, por parte de cada escalón territorial, como si de compartimentos estancos se tratase, ha dado paso a otra formulación. En la actualidad, la complejidad de las políticas exige una participación de los distintos niveles de gobierno en éstas. Se requiere, por tanto, articular formas de consenso. En este sentido, las relaciones habrían de hacer hincapié en dos terrenos. Por una parte, las relaciones intergubernamentales se corresponden con los flujos financieros existentes entre Administraciones Públicas y, por otra, se corresponden con las relaciones no financieras entre órganos administrativos, que englobarían otro tipo de flujos. El resultado es un gran conjunto de líneas de relaciones en sentido horizontal y vertical, denominado como red de relaciones intergubernamentales.

---

*Debido a la expansión de los papeles de los gobiernos, las relaciones intergubernamentales afectan a casi todos los aspectos de la vida cotidiana de los Estados Unidos*). International Encyclopedia of Government and Politics. Salem Press. Londres y Chicago. 1996. Vol.1 Pág.651.

<sup>50</sup> Véase STOKER, Gerry “Intergovernmental relations” en Public Administration vol. 73 Primavera de 1995. Basil Blackwell. Oxford. 1995.

<sup>51</sup> CHANDLER, Ralph y PLANO, Jack. The Public Administration Dictionary ABC Clio. Thousand Oaks. California, 1988. Págs. 199 y 200.

La incidencia de las Relaciones Intergubernamentales en la calidad de los servicios públicos es evidente, y de este hecho se hace eco la OCDE<sup>52</sup>. Cualquier política pública que se realice supone un planteamiento de los diversos jugadores institucionales participantes en ella. En todo caso, las relaciones entre los diversos niveles administrativos y de gobierno se basan más en consideraciones políticas que en los formalismos legales. Así, algunas configuraciones político-administrativas de carácter formalmente federal, presentan prácticas centralistas o viceversa. La capacidad coordinadora, por parte de los niveles superiores de Administración puede revestir distintas formas. Así, existen métodos más suaves como la exigencia de informes de implementación y de calidad o más duros, como la penalización por el incumplimiento de unos objetivos mínimos. En las distintas fases de elaboración y ejecución de las políticas públicas existen fenómenos de interacción y discusión entre poderes. El mayor peligro, en opinión de OCDE, es la falta de transparencia de tales procesos, hurtándose, por parte de los grupos de profesionales integrados en las Administraciones, el control democrático, a los ciudadanos.

En este sentido, el desarrollo local no parece ajeno a tal fenómeno, al tratarse de una política pública integrada por otras políticas sectoriales, en las que diversos niveles administrativos pueden poseer competencias.

---

<sup>52</sup> GOETZ K. y MARGETTS, Z. Responsive Government. Service Quality Initiatives OCDE. París, 1996. Pág.181. Los autores consideran que los gobiernos regionales de los países miembros se han visto reforzados en los últimos años. Su capacidad orientadora sobre la calidad de los servicios públicos ha crecido. Esta capacidad se considera como una compensación por la pérdida, cada vez mayor, de la financiación, cada vez más centrada en el nivel local. Esta explicación no parece válida para España, en donde el proceso de ampliación de competencias y recursos autonómicos ha restado importancia a la descentralización a favor de los Gobiernos Locales.

### 2.2.2. Las características de las Relaciones Intergubernamentales

En opinión de WRIGHT, una red de relaciones intergubernamentales es *“un número diverso de actores que están conectados a través de un tipo específico de interacción, dentro de un cierto contexto”*. Cada una de estas redes se rigen por patrones diversos, tales como: el intercambio de recursos, el dominio organizativo, los conflictos parciales, las fórmulas de autoridad, las dependencias de poder, etc. El crecimiento de la complejidad de la red supone la aparición de necesidades nuevas como la necesidad de cálculo (calibrando los costes y beneficios de la propia red), de fungibilidad (la posibilidad de cambiar los recursos dirigidos de una propuesta hacia otra, atendiendo criterios de oportunidad) y la sobrecarga (aparejada a la ineficiencia producida por un exceso de reglamentaciones). En opinión del citado autor, las Relaciones Intergubernamentales se caracterizan por los siguientes rasgos: un gran número y variedad de las unidades gubernamentales; el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen; la intensidad y la regularidad de los contactos entre funcionarios; la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; y la preocupación por cuestiones de política financiera<sup>53</sup>.

Dentro de las Relaciones Intergubernamentales se emplean algunas técnicas orientadas a la gestión, intentando alcanzar los acuerdos y compromisos necesarios para el funcionamiento de toda la red. Entre ellos podemos citar:

a) Las subvenciones.

Desde la óptica de las Relaciones Intergubernamentales, tienen dos implicaciones, una desde el punto de vista del emisor y otra desde el punto de vista del receptor. Desde el punto de vista del que las concede, permite identificar las necesidades que fundamentan la concesión, aportando información respecto de los perceptores y obligan al cumplimiento de los compromisos suscritos a través de tal transferencia económica. Unas subvenciones fuertemente condicionadas y con poco margen de discrecionalidad para el receptor, tanto en los objetivos de cumplimiento

---

<sup>53</sup> Véase WRIGHT, Deil S. Para entender las Relaciones Intergubernamentales. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. Pág. 71.

como en los procedimientos de funcionamiento, es un medio para introducir, en cierto modo, el principio jerárquico. El receptor consigue consolidar un flujo de relaciones con el emisor. El problema para éste consiste en la necesidad de cumplir unos objetivos cada vez más exigentes, él tener que incrementar sus contactos políticos y ganar más apoyo de determinados grupos de presión externos. Esta dinámica, como se pondrá de manifiesto al interpretar los resultados del trabajo de campo, es de gran importancia en la materia del desarrollo local, al ser la financiación externa un porcentaje muy elevado de su capacidad financiera global.

#### b) La regulación

Las normas permiten establecer los parámetros de la coordinación entre Administraciones y, al mismo tiempo, marcan los requisitos para introducirse en el programa de subvenciones. Cuanto más exigentes y profusas sean las exigencias legales, más habrán los receptores de medir su interés en participar, en términos de coste-beneficio.

#### c) Los programas de dirección

Todo buen programa de dirección supone que los rectores de éste tomen decisiones encaminadas a la implementación, según las necesidades de su ámbito de aplicación, que puede englobar, a su vez, los ámbitos de otras Administraciones implicadas en el programa. A través del programa suelen transmitirse líneas guía de actuación, estándares del programa, presupuestos aparejados y necesidad de respuestas aceptables.

#### d) La capacidad

Se trata más de una virtud que de una técnica propiamente dicha. Es la destreza en la consecución de la información adecuada y la posibilidad de evaluar, sobre la marcha, las acciones presentes para su aplicación en el futuro. Se trataría de una especie de proceso de retroalimentación, siendo preciso que las relaciones intergubernamentales tengan un carácter flexible.

e) La gestión política

La gestión política de programas hace referencia a la identificación de necesidades, al análisis de opciones, a la selección de programas y a la aprobación de recursos y todo esto, sobre un sector de actuación pública. En el ámbito local, el desarrollo local, por su enfoque integral, presenta relación con un gran número de programas.

f) Los pactos

Cada una de las partes involucradas en las relaciones intergubernamentales cuentan con ventajas a su favor. Las instancias territoriales superiores disponen del poder de la capacidad normativa, unos mayores fondos y un mayor conjunto de profesionales a su servicio. Las Administraciones Locales cuentan con ventajas más limitadas, pero pueden presionar desde su unión, desde la inhibición o desde el celo excesivo. El ciudadano, en cambio, percibe la Administración como una y sólo desea que sus demandas sean satisfechas. La necesidad de pactos entre niveles territoriales de gobierno, puede venir motivada por las condiciones estructurales del proceso de elaboración y ejecución, por acontecimientos puntuales o por cuestiones organizativas. Así, el Pacto Local, plasmado en la Ley 11/1999, de 21 de abril, responde a una necesidad estructural arrastrada por los Entes Locales, fruto de un proceso de negociación que se remonta atrás en el tiempo con participación de representantes del Estado y de la Federación Española de Municipios y Provincias (a partir de ahora FEMP).

g) La resolución de problemas específicos

Esta es la técnica más importante en el campo del Desarrollo Local, en donde los puntos en común son mayores que los puntos en conflicto. La consecuencia suele ser la actuación conjunta, la apertura de los intercambios de información y la búsqueda de soluciones satisfactorias que beneficien a todas las partes. Suelen dar lugar a documentos en forma de convenios. Ésta es la fórmula de colaboración interadministrativa más extendida en el ámbito local. Parece de gran interés para realizar adaptaciones específicas de programas de ámbito nacional o regional al

ámbito local o para la puesta en marcha de fases previas a la aplicación definitiva de una política determinada. En la resolución de los problemas específicos juega un papel importante la urgencia del problema y el nivel de especialización técnica requerida para su resolución (teniendo mayor o menos presencia en el proceso los técnicos o los políticos).

### 2.3. El marco teórico del estudio de las políticas públicas

#### 2.3.1. Consideraciones generales

El objeto de esta tesis doctoral consiste en estudiar la cuestión del desarrollo local desde un enfoque politológico, dando especial relevancia a su faceta de política pública o, más bien, entendido dicho desarrollo local como un conjunto de políticas. En los anteriores capítulos nos hemos aproximado al desarrollo local desde ópticas conceptuales de la ciencia económica, desde la historia del régimen local español y desde la regulación jurídica. También nos hemos aproximado a la configuración institucional de las Entidades Locales, como protagonistas o, al menos, Entidades relevantes para el desarrollo de las localidades. En una paso de mayor profundización, descompondremos las fases de las políticas públicas que afectan al desarrollo local y los actores implicados, dentro del marco teórico de los estudios de políticas públicas. En este marco teórico se inserta el estudio de caso de las políticas de Desarrollo Local de las Mancomunidades de Municipios de la Provincia de Alicante.

#### 2.3.2. El concepto de política pública

Existen diversas definiciones del concepto de política pública, así para PETERS<sup>54</sup>, una política pública consiste en “la suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos” .

---

<sup>54</sup> PETERS, Guy *American Public Policy*. Chatam House. Chatam, 1986. Pág. 6.



Según MENY “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”<sup>55</sup>.

En un sentido amplio, DYE entiende que “las políticas públicas son todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer”. A través de ellas, los poderes públicos “regulan los conflictos dentro de la sociedad, organizan la sociedad para conducirlas a conflictos con otras sociedades, distribuyen elementos simbólicos y materiales entre los distintos miembros de la sociedad; y extraen dinero de la sociedad, mayormente en forma de impuestos. Además, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, distribuir beneficios, o recaudar impuestos (o todas estas cosas a la vez)”<sup>56</sup>.

En opinión de BAENA<sup>57</sup> se trata de “toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas administrativas necesarias para su seguimiento y ejecución”.

### 2.3.3. Los estudios de políticas públicas: concepto y evolución

Expuesto el concepto de política pública, su estudio podría definirse, siguiendo a CANALES ALIENDE, como *“el análisis del comportamiento, de la acción, de los medios, de los resultados y de los efectos de las instituciones públicas”*<sup>58</sup>. Según NAGEL *“los estudios de políticas o el análisis de las políticas pueden definirse ampliamente como el estudio de la naturaleza, las causas y los efectos de políticas*

---

<sup>55</sup> MENY, Ives y THOENIG, Jean Claude Las políticas públicas. Versión española de Francesc MORATA. Ariel. Barcelona, 1992. Pág. 89.

<sup>56</sup> DYE, Thomas R. Understanding Public Policy Prentice Hall. Englewood Cliffs, 1987. Pág.2

<sup>57</sup> BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. Curso de Ciencia de la Administración. Vol.1. Tecnos, Madrid, 2000. Pág.262.

<sup>58</sup> CANALES ALIENDE, José Manuel Lecciones de Gestión y de Administración Pública Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante. 2002.Pág.117.

*públicas alternativas. Todos los campos del conocimiento científico, en particular de las ciencias sociales, son pertinentes para tal estudio*<sup>59</sup>”

Las políticas públicas son, por tanto, la plasmación de la actuación de los poderes públicos, tratándose de uno de los aspectos centrales de estudio de la Ciencia Política y de la Administración. Su grado de importancia puede observarse ya en algunos autores clásicos que, desde su óptica filosófica y temporal, habían mostrado algún interés por el conocimiento de las actuaciones públicas (caso de Maquiavelo, Hobbes, Montesquieu, Rosseau, Hegel, etc).

Sin embargo, el estudio científico contemporáneo de la actuación de los poderes públicos apareció, por vez primera, a finales del siglo XIX, dentro del enfoque positivista en que se desarrollaron todas las ciencias sociales, ciencias que comenzaban a especializarse en diferentes disciplinas. Dentro de éstas, los sociólogos eran los más interesados en analizar las políticas concretas relativas a diversos problemas sociales, en tanto que los politólogos otorgaban su máxima atención a las cuestiones relacionadas con el Estado como organización o a las relaciones internacionales. Los primeros estudios que analizaban las políticas públicas se orientaban a la cuestión de los resultados, pasando, posteriormente a atender la adopción de decisiones, la formulación de dichas de decisiones, las formas de implantación, la asignación de los recursos, la evaluación y la participación ciudadana.

La Segunda Guerra Mundial y los problemas de la posguerra pusieron a prueba a los investigadores sociales. Así, durante la contienda, los estudios de políticas públicas trataron cuestiones relacionadas con asuntos de interés militar<sup>60</sup>. Finalizada la guerra, los analistas habían asumido posturas metodológicas muy

---

<sup>59</sup> NAGEL, S. “Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas” en LYNN y WILDAVSKY (coord.) Administración Pública. El estado actual de la disciplina Fondo de Cultura Económica. México. 1999. Pág. 563.

<sup>60</sup> Trataban cuestiones tan variadas como la moral de los soldados, el desarrollo de servicios psiquiátricos, control de enfermedades venéreas, ajuste y eficacia de las tropas de combate, respuesta de los soldados ante los medios de comunicación de masas, evaluación de la moral de los japoneses, etc. Véase DUNN, William N. “Policy analysis and applied social science” en MIYAKAWA, Tidao The science of Public Policy Routledge. Londres, 1999. Pág. 29.

positivistas, con elevadas cotas de matematización y cuantificación<sup>61</sup>. Así, durante los años cincuenta y sesenta se llegó a considerar la ingenua posibilidad de sustituir la política por el conocimiento, confiando en la capacidad de diseñar una Administración y una actividad públicas acordes con los criterios científicos. En esta época se incrementó el número de asociaciones privadas relacionadas con el estudio de las políticas públicas<sup>62</sup>.

LASSWELL, uno de los grandes teóricos norteamericanos del estudio de las políticas públicas, creía en la posibilidad de aplicar un método confiable e idéntico al empleado por las ciencias naturales. Pero, al mismo tiempo creía en la posibilidad de romper con el sistema centrífugo de especialización existente en las ciencias sociales. Para ello tomaba elementos del análisis de sistemas. De los trabajos de LASSWELL arrancaron dos tradiciones en el estudio de las políticas públicas. Por una parte, una formulación sinóptica, desde la teoría de sistemas y desde el empirismo estadístico como metodologías y la optimización de valores como criterio para la decisión, creía en la posibilidad de alcanzar un conocimiento global de la actuación pública<sup>63</sup>. Por

---

<sup>61</sup> Tuvieron gran importancia en la recepción de métodos analíticos dentro del mundo académico algunas organizaciones y asociaciones no gubernamentales como la "RAND CORPORATION", que fue la promotora del presupuesto por programas o PPBS ("*Program planning budget systems*").

<sup>62</sup> Pueden citarse la "*Policy Studies Organization*" de Ciencia Política, la "*Society for the Study of Social Problems*" de Sociología, la "*Society for the Psychological Study of Social Issues*" (psicología).

<sup>63</sup> A modo de recapitulación DYE realiza una descripción de los distintos enfoques de la escuela americana en materia de políticas públicas: a) el institucionalismo clásico, que centraba su análisis en el conocimiento de las instituciones y entendía las políticas como un resultado de las instituciones, no centrando tanto su estudio en las políticas en sí mismas. Cualquier cambio o reforma en las instituciones daría lugar a un cambio en las políticas. B) Las políticas públicas como actividad política, como un resultado del estudio del comportamiento político, que entiende las políticas públicas como proceso en sentido circular (presupuesto teórico aceptado en esta investigación). C) Las políticas públicas como resultado del equilibrio entre grupos de interés. Sería el punto de partida para el estudio de grupos de interés, de las comunidades de políticas públicas y, en una reformulación europea, el neocorporativismo. D) Las políticas públicas como preferencias de las élites sociales. En una visión ácida de la democracia se considera que el sistema político está dominado por una élite que impone sus programas a una ciudadanía desinformada y manipulada por los medios de comunicación. Las políticas nunca pondrían en peligro al sistema, sino que favorecerían a éste. E) Las políticas públicas como maximización de la ganancia social (decisión racional). Las políticas son el resultado de una decisión racional que intenta que los costes de éstas no superen sus beneficios y que, entre políticas alternativas los decisores han de decantarse por aquellas que generen más beneficio sobre el posible coste. F) El incrementalismo. Los decisores públicos se basan en los programas ya existentes, poniendo en marcha políticas con pocas

otra parte, el análisis anti-sinóptico se basaba en el pluralismo metodológico, la atención a los contextos y a los estudios de caso y la integración social de intereses como criterio para la decisión<sup>64</sup>.

Paulatinamente, estas aproximaciones norteamericanas comenzaron a introducirse en algunos países europeos durante los años setenta<sup>65</sup>, como un enfoque complementario de los métodos estrictamente jurídicos y gerencialistas que dominaban los estudios de las actuaciones públicas en el viejo continente.

En los años setenta se produjo una fuerte generalización de los estudios de políticas públicas en el mundo universitario, con un intenso crecimiento de la producción bibliográfica y la aparición de numerosas revistas especializadas<sup>66</sup>.

---

modificaciones. Se trata de una concepción conservadora con aversión al cambio. También, desde otro punto de vista, se puede considerar como un enfoque realista, que piensa prioritariamente, en la posibilidad de implementación. G) Las políticas públicas como el resultado de una decisión racional en situaciones de competencia. Estudian las decisiones racionales cuando la elección mejor depende de lo que hagan otros actores. Se trata de una aplicación de la teoría de los juegos a las políticas públicas. Se enfatiza en los comportamientos de los actores sociales y se analizan situaciones de conflicto, estableciendo matrices de confrontación y consenso. H) Las políticas públicas como output del sistema. Se trata de una aplicación de la teoría de sistemas a las políticas públicas. Los inputs son las fuerzas generadas en el entorno del sistema político. El sistema político es el grupo de estructuras y procesos que absorbe las demandas sociales y las convierte en decisiones que requieren el apoyo de toda la sociedad. Véase DYE, op.cit. págs. 21- 44.

<sup>64</sup> Véase GARSON, David "From policy science to policy analysis: a quarter of century of progress" en The Science of Public Policy Pág. 353.

<sup>65</sup> PERRET, Bernard . Social Knowledge and Governance. The promises of evaluation Scientific Evaluation Council. Bruselas, 1996. Pág. 2.

<sup>66</sup> Es el caso de la revista "*Policy Sciences*", "*Policy Analysis*" y "*Policy Studies Journal*". También numerosas revistas especializadas en Ciencia Política dedicaron mayor espacio a las políticas públicas. En el caso español, podemos citar la revista "*Gestión y Análisis de Políticas Públicas*" editada por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Sin embargo, el análisis de las políticas públicas<sup>67</sup>, más orientado hacia los hechos que hacia los valores, fue derivando hacia posturas de índole tecnocrático, olvidando tanto el contexto como las motivaciones subjetivas<sup>68</sup> de los actores participantes en el proceso de elaboración, e implementación de las políticas públicas. Por otra parte, resultaba difícil encontrar fórmulas que habilitaran la conexión del análisis de las estrategias sectoriales de los poderes públicos con el estudio global de tales actuaciones<sup>69</sup>.

En tiempos más recientes se han cuestionado las carencias de los métodos positivistas, añadiendo a los estudios de las políticas públicas otros puntos de vista, como el simbólico, el histórico o el cultural. También se le ha achacado un énfasis excesivo en las asunciones económicas, olvidando otros fines sociales de naturaleza más distributiva<sup>70</sup>; hablándose del clientelismo y del mal uso que se hace de las ciencias sociales<sup>71</sup> (no diferente del mal uso que pueda hacerse de cualquier ciencia).

---

<sup>67</sup> Según MANHEIM el análisis de las políticas públicas conoce distintos enfoques: análisis de correlatos, centrada en las causas sociales que dan lugar a la elaboración de una agenda pública y la adopción de una determinada política; el análisis de comportamiento, orientado a estudiar el papel de los distintos actores sociales en los procesos de elaboración e implantación de las políticas públicas; el análisis institucional, que indaga en las relaciones entre las instituciones y determinadas políticas; el análisis de los procesos, que estudia la generación de las demandas, la formación de grupos de intereses y la definición de las opciones de actuación. Véase MANHEIM, Jarol B. y RICHARD, C. Rich "Análisis de políticas públicas y evaluación de programas". Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política Alianza Universidad. Madrid, 1988. Pág. 428. Sin embargo, esta descripción de enfoques se refiere especialmente a los Estados Unidos. En el caso europeo existen ciertas especificidades, como la aproximación cognitiva, que prioriza la capacidad de aprendizaje y la experiencia de los actores. Véase SABATIER, Paul "Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines" Revue Française de Science Politique vol. 50. París, 2000. Pág. 209.

<sup>68</sup> TORGERSON, Douglass "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas" en El estudio de las Políticas Públicas (Compilador AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial Miguel Ángel Porrúa (2ª edición) México, 1996. Pág. 205.

<sup>69</sup> MULLER, Pierre "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique" en Revue Française de Science Politique nº2. París, 2000. Pág. 189.

<sup>70</sup> Los estudios de políticas públicas han marginado cuestiones como "*los fines redistributivos, y los principios históricos y de procedimiento, así como los valores asociados a derechos personales, bienes públicos y fines comunitarios y ecológicos*" TRIBE, L. "Policy Science: analysis or ideology?" Phylosophy and Public Affairs, 2. Nº66. Nueva York, 1972. Pág. 110.

<sup>71</sup> DE LEÓN, P. Democracy and Policy Sciences. New York University Press. Albany, 1997.

Toda la crítica post-positivista se fundamenta en unas profundas raíces epistemológicas, basada en la dificultad de analizar datos que no se presentan como neutrales, sino imbuidos de valores, así como hechos que aparecen más como construcciones sociales que como fenómenos dados por la naturaleza<sup>72</sup>. Toda selección de problemas, alternativas, elección de políticas y de mecanismos de implementación son actividades en que los analistas no se hallan ajenos a consideraciones políticas, ideológicas o axiológicas.

Poco a poco, en toda la literatura científica, incluida aquella de orientación más cuantitativa, se ha ido abandonando la ingenua creencia en la capacidad científica de encontrar soluciones eficientes a todos los problemas sociales, independientemente de los contextos en que se produzcan tales problemas<sup>73</sup>.

### **Cuadro nº2. Evolución del enfoque de los estudios de las políticas públicas**

Enfoque positivista	Enfoque post-positivista
Valores neutrales	Aceptación de los valores en el científico
Valores dados	Clarificación de los valores
Dicotomía hechos – valores	Interacción hechos – valores
Ciencias exactas	Ciencias inexactas
Problemas bien estructurados	Problemas desordenadamente estructurados
Método raíz	Método rama

<sup>72</sup> Véase LYNN, Lawrence. The making and analysis of Public Policies Universidad de Chicago. Septiembre de 1999. Pág.14.

<sup>73</sup> KELLY, Marisa y MAYNARD-MOODY, Steven “Policy analysis in the Post positivist Era: Engaging Stakeholders in Evaluating the Economic Development District’s Program” Research in Public Administration. Reflections on theory and practice SAGE. Thousand Oaks, 1994. Pág.197.

<b>Instrumental (análisis de medios y fines)</b>	<b>Consumativo</b>
<b>Analítico – cuantitativo</b>	<b>Integrativo – cualitativo</b>
<b>Objetivo</b>	<b>Subjetivo</b>
<b>Asunciones implícitas</b>	<b>Asunciones emergentes</b>
<b>Lineal</b>	<b>Cíclica con retroalimentación</b>
<b>Sistemas metodológicos cerrados</b>	<b>Sistemas metodológicos abiertos</b>
<b>Sistemas tecnológicos “duros”</b>	<b>Sistemas tecnológicos “blandos”</b>

(Fuente: MIYAKAWA, Tadao The Science of Public Policy Routledge. Londres, 2000. Pág. 295)

Podría afirmarse que vivimos en un momento de una relativa crisis del estudio de las políticas públicas. La reducción de las actividades del Estado ha supuesto, a su vez, una disminución del interés por el estudio de sus actuaciones.

Desde la idea de poder eliminar la política y la confusión humana a través de conocimientos técnicos y objetivos, se ha pasado a una concepción del estudio de las políticas públicas como mero revestimiento tecnocrático de las decisiones públicas<sup>74</sup>, cuyos estímulos internos continúan siendo irracionales. Sin embargo, tan peligrosa parece la fe ciega en la racionalidad científica como el nihilismo más absoluto. El

---

<sup>74</sup> Ya en 1970 Guy BENEVISTE hablaba de “technocratic guidance”, como un estudio de las políticas públicas que ayudaría a una toma de decisiones más racional por parte de los poderes públicos (dentro de la lógica clásica tecnocrática del estudio de políticas públicas) y de “technocratic counsel”, que concibe el estudio de políticas públicas como mera legitimación técnico-formal de las decisiones políticas. La primera corriente entiende que dentro de las complejidades e interdependencias de las sociedades contemporáneas el conocimiento se queda muy rápidamente obsoleto, siendo necesarias nuevas formas de conocimiento relevante en materia de políticas públicas. La propia complejidad de la decisión requeriría la participación de los analistas, cuya fuerte presencia en dicho proceso vendría a erosionar al propio poder político. Por su parte, la segunda corriente entiende que las alternativas políticas son el reflejo de los valores sociales y que los conflictos de valores se asociarían a las disparidades del poder político. La elección de una determinada política no sería sino la victoria de un sector de la comunidad sobre otro. Los decisores necesitarían todo tipo de justificaciones técnicas y científicas para legitimar las decisiones tomadas en las instancias políticas. El empleo constante de dichas justificaciones requiere mantener una imagen de imparcialidad, neutralidad y cierto estilo apolítico por parte de los técnicos. Véase Guy BENEVISTE The politics of expertise Glendessary Press. Berkeley, 1972. Pág.50.

estudioso de las políticas públicas es un ciudadano con valores, que pretende el estudio de la actuación pública desde una sociedad en la que está inmerso<sup>75</sup>.

Por otra parte, el ambicioso intento de abarcar todos los ámbitos sectoriales de intervención de los poderes públicos ha dado lugar a grandes dosis de confusión. A esta confusión se suma la presencia de profesionales de diferentes ciencias sociales, con sus respectivos enfoques y prejuicios<sup>76</sup>.

En opinión de MENY muchos estudios de políticas públicas sufren tres defectos: a) o bien se dedican a descripciones llanas, con breves bosquejos en el pasado histórico y conceptual de una actuación pública e inconexas listas de informaciones, careciendo de elementos explicativos de las causas y las consecuencias; b) o bien se produce una fascinación por la decisión, olvidándose de las circunstancias de dicha política y el resto de las fases de su ciclo; c) o bien se produce una desviación macro-contextual, dejándose llevar por el determinismo de las macro – teorías y olvidándose de la especificidad de la actuación pública objeto de estudio<sup>77</sup>.

Por otra parte, el estudio académico de las políticas públicas se combina con el análisis orientado a la asesoría técnica y consultoría profesional, que incide en aquellos aspectos de las actividades de las organizaciones públicas cuyo estudio se somete a contratación externa. Se trata de dos orientaciones diferentes. El trabajo

---

<sup>75</sup> Véase TORGERSON, Douglass "Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis" Policy Sciences, 19. 1986. Págs. 33-59

<sup>76</sup> "No carece de base la apreciación de los optimistas, pues ahora se entiende de modo más completo la complejidad del proceso político y el de las políticas públicas es un campo en el que existe (o convendría que existiera) un diálogo entre especialistas con diferentes enfoques. Pero también hay que dar la razón a quienes ven el campo como un revoltillo de notable confusión, pues no ha dado lugar a orientaciones claras. Solo ha conducido ciertamente a que exista el campo de la consultoría en la materia externa como actividad profesional, pero ello es cosa distinta de la construcción científica". BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. Curso de Ciencia de la Administración Tecnos, 4ª edición. Madrid, 2000. Pág. 256

<sup>77</sup> MENY, Yves y THOENIG Jean Claude, "Políticas públicas y organización administrativa" en Documentación Administrativa nº 224-225. Octubre 1990- marzo 1991. Pág. 109.



profesional necesariamente ha de ser prescriptivo<sup>78</sup> y con una racionalidad claramente instrumental, en tanto que el trabajo científico se presenta bajo otra racionalidad. De este modo, se produce un arrastre del interés del estudio hacia fases como la evaluación de las políticas públicas, marginando otras fases como la formulación y la elaboración (de gran interés para los ciudadanos) o la implementación (de gran interés para los empleados públicos). No obstante, también es cierto que el análisis profesional ha permitido promover el desarrollo de andamiajes analíticos, herramientas empíricas y el interés social por determinados ámbitos del conocimiento<sup>79</sup>.

A pesar de todo lo anterior, parece necesario mantener el interés por la acción pública, al ser ésta uno de los elementos centrales de conformación social y de legitimación de los poderes públicos. Aun cuando pueda criticarse la fragmentación, la contingencia y la confusión de los diferentes estudios de políticas públicas, no puede despreciarse el conocimiento acumulado durante todo el siglo XX, si bien adoptando posturas científicas más modestas<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Así, WILDAVSKY afirmaba “a diferencia de la ciencia social, el análisis de políticas públicas ha de ser prescriptivo; los argumentos acerca de la política pública correcta, que han de tratar con el futuro, no pueden ayudar sino siendo voluntariosos y, por tanto, políticos”. (Traducción propia ) WILDAVSKY, Aaron Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis. Little Brown. Boston, 1979. Pág.16

<sup>79</sup> Véase LYNN, op. cit. pág.14

<sup>80</sup> Los estudios bajo el enfoque de las políticas públicas tienen ante sí una serie de retos importantes, atendiendo a las características de los tiempos actuales. En opinión de DE LEÓN, las políticas públicas han de hacer frente a la percepción de lo público como menos importante; a una mayor tendencia a la descentralización y a un sistema de funcionamiento político – administrativo de naturaleza intergubernamental; al paradigma dominante del mercado; a una mayor interrelación entre lo público y lo privado, una emergencia del sector no lucrativo y de los movimientos ciudadanos; a la revolución de las tecnologías de la información y; en clave interna, dentro del propio mundo científico, a la existencia de un rico campo de datos, pero unas estructuras teóricas pobres y una credibilidad bastante cuestionada. Véase DE LEÓN, Meter. “The once and future Public Policy Program” en Policy Currents. N°6, vol.9 n° 2. The Univesity of New Mexico. Albuquerque (Nuevo Méjico). 1999. Págs. 2-6

#### 2.3.4. Los tipos y los estilos de las políticas públicas

Pueden establecerse diferentes tipologías de políticas públicas en función de los criterios empleados. Una de las clasificaciones más aceptadas es la que distingue entre políticas reactivas o anticipativas, atendiendo al criterio del grado de previsión y planificación por parte de los poderes públicos. Las políticas reactivas son aquellas que responden ante los simples estímulos, acontecimientos y situaciones presentes en la sociedad, de fuerte orientación al corto plazo, mientras que las segundas nacen de previsiones por parte de los poderes públicos y muestran un horizonte temporal a largo plazo.

LOWI elaboró una tipología que ha sido bastante seguida por los estudiosos de las políticas públicas<sup>81</sup>. Entendía el autor que existen políticas distributivas, en las que predominan las asignaciones, con acuerdos de suma positiva efímeros en el tiempo; políticas regulatorias, encargadas de normativizar y controlar determinadas actividades, con cierta tendencia al conflicto y con la aparición de ganadores y perdedores, con alianzas bastante duraderas en el tiempo; las redistributivas, que producen alteraciones en la asignación de recursos en la sociedad, siendo las más conflictivas, requiriendo coaliciones y liderazgos estables; y las constitucionales, que son las encargadas de diseñar las reglas del juego político y el ejercicio de los derechos, suponiendo relaciones consensuadas, sólidas y muy duraderas en el tiempo.

BAENA DEL ALCÁZAR utiliza diversos criterios de clasificación, en función del grado de innovación que introduce en relación con otras políticas anteriores. Las políticas innovadoras son las que introducen elementos novedosos y originales respecto de las anteriores. Las políticas miméticas son aquellas que imitan políticas públicas empleadas en otros niveles de gobierno o en otros países. Las políticas incrementalistas son las que mantienen el esquema de actuación anterior, aumentando y extendiendo su ámbito de implantación<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> LOWI, Theodore, STONE, Alan. Nationalizing government : public policies in America. Sage Publications, Beverly Hills. California. 1978.

<sup>82</sup> BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. Curso de Ciencia de la Administración Tecnos, 4ª edición. Madrid, 2000. Pág. 266.

La idea de los estilos de las políticas públicas nace de los estudios comparados de políticas públicas por países, entendiendo que existen formas nacionales de aproximarse a los asuntos públicos. Estos modos se pueden observar en las rutinas existentes en la atención a los problemas, como a las características de la elaboración, formulación e implementación y los actores más relevantes en todo el proceso<sup>83</sup>.

Así, RICHARDSON había integrado dos variables: la actitud anticipativa o reactiva ante los problemas y el grado de consenso pretendido con los actores sociales. De este modo consiguió extraer una tipología por países.

### 2.3.5. Las fases de las políticas públicas

La puesta en práctica de las políticas públicas es un ciclo de fases interconectadas. Según LINDBLOM *“primero se estudia como aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia como la gente plantea los temas para la acción, como proceden los legisladores, como luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente como se evalúan las políticas”*<sup>84</sup>

En ocasiones estas distintas fases se retroalimentan y no siempre siguen un orden secuencial. Así por ejemplo, puede ocurrir que la primera fase, aparición de un problema, surja una vez iniciada una política, obligando a ajustar nuevamente el resto de las fases. Sin embargo, su exposición secuencial parece interesante a efectos analíticos.

---

<sup>83</sup> Véase SUBIRATS i HUMET, Joan Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España. Exploración sobre los elementos distintivos de nuestro “policy style” (una aportación al análisis del sistema político español). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992. Pág. 15

<sup>84</sup> LINDBLOM, Charles G. El proceso de elaboración de políticas públicas Ministerio para las Administraciones Públicas. (Traducción de Eduardo ZAPICO GOÑI). Madrid, 1994.

## A ) La aparición y la definición de un problema.

Un problema, desde el punto de vista de las políticas públicas, es un fenómeno social susceptible de atención por parte de los poderes públicos. La habilidad para controlar la definición de un problema es un aspecto clave para la posterior determinación de toda una política<sup>85</sup>

Pero los problemas públicos presentan intrínsecamente una naturaleza muy compleja. De hecho, son públicos, porque habitualmente, la sociedad civil no ha podido darles solución.

En primer lugar, suelen mostrar una fuerte interdependencia con otros problemas. Los problemas públicos raramente aparecen aislados de otros, con lo que las posibles actuaciones sobre un área de interés público van a afectar necesariamente a otras áreas. Las decisiones públicas que ignoren tales interdependencias pueden generar nuevos problemas incluso superiores a los que pretende solucionar. En segundo lugar, los problemas públicos no son fácilmente susceptibles de dar lugar a soluciones políticas concretas, sino ambiguas, dada la gran presencia de actores involucrados, con sus correspondientes valores, percepciones e intereses. Lo más habitual es que los objetivos políticos sean ambiguos, con el fin de conciliar tantas posiciones diferentes. En tercer lugar, los fenómenos sociales son problemas o no en virtud del juicio humano. Tales fenómenos van aparejados a las condiciones y situaciones que generan necesidades e insatisfacciones a una parte de la población. Por último, los problemas poseen una naturaleza dinámica, evolucionando a lo largo del tiempo, con lo que las pretendidas soluciones se vuelven rápidamente obsoletas.

AGUILAR VILLANUEVA considera que los problemas públicos han de ser correctamente estructurados para ser bien atendidos. Una de las prácticas más comunes consiste en acotar los problemas y subdividirlos en partes más

---

<sup>85</sup> Véase PETRACCA, Mark. "Issue definitions, agenda – building and policy-making" en Policy Currents. Vol.2 nº 3. The University of New Mexico. Albuquerque. Nuevo Méjico. 1992. Pág. 1.

aprensibles<sup>86</sup>. De este modo, los problemas resultan más tratables al aparecer de modo más reducido, especialmente si dichas partes son más conocidas. Además, la necesidad de desagregación de los problemas públicos viene motivada por las propias razones institucionales, al existir diferentes niveles de gobierno y centros de decisión con competencias en la materia; y fiscales, al no existir un conjunto de recursos públicos suficientes para acometer todos los problemas públicos al mismo tiempo. De ahí la tendencia de los poderes públicos al incrementalismo respecto de lo ya conocido o a la filosofía de “copiar del vecino”, en los planteamientos ya llevados a cabo por las Administraciones de otros países.

Sin embargo, en opinión de BARDACH, la aproximación de los poderes públicos a los problemas de este modo, presenta una serie de dificultades, como son las “suboptimizaciones negativas”, es decir, el rebajar los límites de los problemas para facilitar su análisis y tratamiento, pero bajo enfoques erróneos; el hecho de que, en ocasiones, los límites de los problemas aparecen definidos por la retórica de la opinión pública; por las diferencias de percepción entre ciudadanía y decisores públicos, entre intereses electorales e interés general; y la complicación en el establecimiento de causas y efectos, siendo la mala explicación de un problema la base de una solución equivocada<sup>87</sup>. Esta misma línea de razonamiento sostienen RITTEL y WEBER, al entender que casi todos los problemas públicos son síntomas de otros problemas, y que las soluciones parciales atacan más a las ramas que a las raíces de los asuntos. Incluso, pueden ser más perniciosas, en tanto que el problema de fondo sigue existiendo y tales medidas parciales han podido suponer nuevos problemas añadidos<sup>88</sup>.

Dichos autores consideran que los problemas públicos revisten unas características de complejidad que suelen hacer fracasar los análisis excesivamente

---

<sup>86</sup> Véase AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno Editorial Porrúa. México, 1996, 2ª edición. Pág. 65.

<sup>87</sup> BARDACH, Eugene “Problems and problem definition in Policy Analysis” The Science of Public Policy (vol IV) Coord. Tadao MIYAKAWA. Ed Routledge. Londres, 2000. Pág. 371.

<sup>88</sup> Véase RITTEL, Horst W.J. y WEBER, Melvin M. “Dilemas de una teoría general de planeación” en AGUILAR VILLANUEVA, op.cit. pág.169. Traducción al castellano a cargo de Gabriela Bellón.

centrados en una racionalidad técnica demasiado rígida. En primer lugar no poseen una formulación definitiva<sup>89</sup>; en segundo lugar carecen de reglas que marquen su finalización<sup>90</sup>; en tercer lugar, las soluciones siempre presentan una componente más valorativa que racional<sup>91</sup>; en cuarto lugar, no existen pruebas últimas o inmediatas de haberse solucionado<sup>92</sup>; en quinto lugar, no poseen la capacidad de rectificación en las posibles soluciones<sup>93</sup>; en sexto lugar, no presentan un número claro de soluciones potenciales<sup>94</sup>; en séptimo lugar, todo problema público es único<sup>95</sup>; y por último, en octavo lugar, todo problema público es el síntoma de otro problema<sup>96</sup>.

---

<sup>89</sup> La formulación de los problemas públicos es muy difícil, puesto que no se posee toda la información necesaria para plantearlos. La formulación de un problema es, en cierto modo, el problema mismo, así como su definición, es la especificación de cómo tratarlo.

<sup>90</sup> Desde un punto de vista lógico, puede afirmarse cuando un problema llega a su término. Sin embargo, en el caso de los problemas públicos, al no conocerse bien su verdadera naturaleza causal, no resulta fácil reconocer su final. La finalización de la actuación pública va más ligada a la finalización del dinero o el tiempo, antes que a la solución definitiva de los problemas.

<sup>91</sup> En la ciencia, las hipótesis tienden a refutarse de acuerdo con las categorías de verdadero o falso. En el caso de los problemas públicos, las hipotéticas soluciones no se mueven bajo los postulados de la verdad o falsedad, sino bajo consideraciones de carácter valorativo.

<sup>92</sup> Si resulta muy difícil marcar el final de un problema público, también parece muy difícil medir sus éxito o fracaso, es decir si se ha solucionado o no. Son tan numerosos los factores intervinientes y tan variados los posibles efectos a corto, medio y largo plazo, que las evaluaciones parecen muy dificultosas.

<sup>93</sup> Aunque algunas opiniones entienden que las políticas públicas se integran en un contexto de aprendizaje social (AGUILAR VILLANUEVA, op.cit. pág.71), lo cierto es que el margen de error para el decisor público en el planteamiento de los problemas públicos es muy pequeño. Un científico puede equivocarse en sus hipótesis, pero un planificador ha de responder profesional y políticamente (en su caso) por las decisiones adoptadas. Un mal planteamiento de un problema público afecta a una población concreta.

<sup>94</sup> Las causas potenciales de un problema público son muy variadas y se definirá el problema en función de las posibles soluciones dadas tales causas (puesto que el mismo planteamiento tiene relación directa con la causa y la solución. Por ejemplo, puede considerarse el problema del desempleo como el resultado de la falta de movilidad geográfica de los trabajadores, o bien como carencias en la formación, o bien como el resultado directo de variables macroeconómicas. A tales causas les corresponden unas soluciones potenciales. El planteamiento de problema del desempleo va a presentar ya un sesgo en su definición hacia una de esas posibles soluciones potenciales). Los decisores públicos adoptan aquellas más cercanas a sus posiciones ideológicas y, por tanto, no van a tomar todas las posibles.

<sup>95</sup> Todo problema público, por mucho que pueda parecerse a otros, siempre ofrece elementos diferenciales de gran calado. Esas particularidades pueden neutralizar las características comunes con otros. La

Ingeniosa era la relación que establecía Guy PETERS entre los problemas a gestionar por los decisores públicos y las patologías a tratar por la medicina en el cuerpo humano. Así, consideraba que los problemas podían surgir de forma imprevista en forma de crisis o catástrofes, comparables con los traumas en medicina; algunos problemas eran parciales y por tanto, tratables, equivalentes a las enfermedades diagnosticadas y tratadas; otros eran crónicos y, por tanto, con el tiempo eran dejados de percibir como problemas por los propios sujetos pacientes y, por último, habría problemas terminales, que pondrían en peligro la propia supervivencia de las organizaciones públicas, requiriendo replanteamientos muy profundos en su funcionamiento y objetivos. La última enfermedad reseñable es la patología congénita de algunas políticas públicas por sí mismas, al establecer objetivos conflictivos entre sí, ambiguos o imposibles. Los “médicos” o decisores públicos actuarían también marcados por sus valores y por las modas (las modas del monetarismo, de la participación ciudadana, etc) a la hora de establecer diagnósticos y tratamientos<sup>97</sup>.

---

tendencia política a no innovar, por razones de conservación, generalizando soluciones, importadas de otras realidades o no, o incrementando las ya existentes; choca diametralmente con la naturaleza de los problemas públicos. Éstos siempre presentan novedades.

<sup>96</sup> Véase lo dicho en el párrafo anterior acerca de las soluciones parciales a los problemas públicos.

<sup>97</sup> El planteamiento de Guy PETERS, un tanto conservador, en la medida en que privilegia las medidas reactivas frente a otras fórmulas más anticipativas de la “medicina preventiva” en materia de políticas públicas, sí resulta muy atrevido en su capacidad crítica y no exento de cierto sentido del humor. Abundando en los tipos de patologías conviene resaltar como problemas públicos: 1) las crisis, entendidas como desórdenes agudos que aparecen en forma de situaciones imprevistas. Existen sectores de la organización pública habituados o “vacunados” frente a las crisis, como son Defensa, Exteriores o Interior. Otros sectores pueden verse desbordados ante situaciones de este calibre. También se pueden generar dependencias para algunos decisores públicos, que pueden acostumbrarse a actuar tan sólo bajo la presión de tales momentos. Incluso, algunos decisores pueden “fabricar” una crisis para generar consensos provisionales o llevar a la agenda pública algunos asuntos. 2) Los desórdenes crónicos, considerados como males endémicos, ampliamente discutidos en la opinión pública y que parecen no tener solución. Con el tiempo, las poblaciones se habitúan a ellos y dejan de ser considerados como problemas. Los decisores públicos prefieren emplear sus recursos limitados en otras cuestiones de más exitosa solución y no internarse en un ámbito en donde sus predecesores han fracasado. 3) Las enfermedades terminales, concebidas como casos en los que es necesario replantearse claramente los objetivos de la organización y buscar propuestas alternativas de existencia.

MIYAKAWA analiza los problemas públicos estableciendo una estructuración de sus características, atendiendo a su grado de complejidad.

**Cuadro n°3.- Diferencias entre problemas públicos de fácil y de difícil estructuración.**

Elementos del problema	Problema público de fácil estructuración	Problema público de difícil estructuración
Decisores públicos	Uno o pocos	Muchos
Fines y valores	Claros y sencillos	Ambiguos y múltiples
Horizonte temporal	Corto plazo	Largo plazo
Entorno	Estático	Dinámico
Alternativas	Pocas y limitadas	Ilimitadas
Outcomes	Sistema cerrado. Datos	Sistema abierto. A diseñar.
Probabilidades	Certidumbre y riesgo calculables	Incertidumbre y desconocimiento.
Criterios de decisión	Optimizar	Satisfacer
Interpretación de los problemas	Única	Abierta a múltiples interpretaciones
Enfoque en la resolución de los problemas	Derivación de soluciones	Estructuración de problemas y formulación
Proceso de resolución	Lineal	Circular, con procesos de retroalimentación

(Fuente: MIYAKAWA, Tadao The Science of Public Policy Vol.2. Routledge. Londres,2000. Pág.294)

La complejidad de un problema público incide en su tratabilidad y esta última va a condicionar fuertemente las diferentes fases del proceso de las políticas públicas. Su impopularidad puede dificultar su aparición en la agenda pública (aún cuando fuera necesario). La conflictividad entre actores en relación con el problema puede obstaculizar el consenso necesario para la elaboración y la formulación de una

---

Véase PETERS, Guy y HOGWOOD, Bryan The pathology of Public Policy Clarendon Press. Oxford. 1985. Págs.2-17.



política. Pero una vez adoptada la decisión, las características del problema pueden dificultar fuertemente la implementación, por ser muy complejo el introducir cambios con bajos costes sociales y/o económicos, por tratarse una gran diversidad de situaciones no susceptibles de simplificación, por afectar a un gran porcentaje de la población o por el alcance de la actuación pública que dicho problema requiere<sup>98</sup>.

## B) La formación de una agenda pública

Los problemas, aunque sean socialmente percibidos, no reciben automáticamente la atención de los decisores públicos<sup>99</sup>. La agenda se compone de todos aquellos temas que acaparan el debate público y apelan a la actuación de los poderes. La entrada de un asunto en la agenda, requiere el apoyo de algún grupo social relevante cuantitativa o cualitativamente, un cierto nivel de impacto mediático y una estructura de oportunidades relevante para el decisor.

En opinión AGUILAR VILLANUEVA, por agenda pública se entiende el "conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más apropiadamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar"<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> SABATIER analiza la tratabilidad de los problemas públicos en relación con una de las formas de actuación pública, como es el caso de la regulación. Así, afirma: *"la hipótesis básica es, desde luego, que a mayor cantidad de cambios requeridos en el comprometimiento, más difícil será lograr una implementación exitosa"*. SABATIER, Paul A. y MAZMANIAN, Daniel A. "La implementación de la política pública: un marco de análisis" en La implementación de las políticas Compilación de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1996. Pág.334.

<sup>99</sup> Conviene no confundir la agenda con el orden del día, que es un instrumento institucionalizado, ni confundirla con el programa, que designa objetivos. La agenda a diferencia del programa, atiende problemas de los que ni siquiera se sabe la solución adecuada.

<sup>100</sup> Véase AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno Editorial Porrúa. México, 1996, 2ª edición. Pág. 29.

En un modelo de Estado que tiende a la liberalización y a la contención presupuestaria, el número de asuntos a los que puede dedicar su atención se ve cada vez más reducido. Por eso se produce una mayor filtración y priorización en la agenda de gobierno. La formación de la agenda es un proceso complejo a través del cual las demandas de varios grupos de la población pasarán a convertirse en objetos de interés para las autoridades públicas. Como la capacidad de atención de los poderes públicos es limitada tanto en recursos como en tiempo, estos asuntos suelen competir entre sí.

Se habla de dos agendas que no tienen por qué coincidir entre sí, como son la agenda sistémica o la de los asuntos relevantes para la opinión pública y una agenda institucional o de gobierno, en donde se incluyen los asuntos para ser objetos de actuación pública. La primera tiende a ser más global y abstracta, en donde los problemas poseen una formulación genérica. La segunda presenta una definición más concreta de los asuntos, acotándolos para la acción.

En la agenda sistémica, los asuntos públicos poseen un ciclo de vida, no tanto por el ciclo de evolución del asunto en sí, sino por la evolución de la atención de la opinión pública hacia él. La evolución de las cuestiones sociales no posee una relación directa con la evolución de la opinión pública respecto de dichas cuestiones sociales. En opinión de DOWNS<sup>101</sup> el ciclo de interés por los asuntos públicos conoce diversas etapas: a) una etapa anterior al problema, en que el problema real ya existía, incluso con más fuerza que cuando empezó a recibir la atención pública; en dichos momentos ya había atraído la atención de especialistas y organizaciones sociales; b) el descubrimiento alarmante, en que se produce un evento crítico que salta de pronto al escaparate de la opinión pública; c) la percepción del precio del progreso, en la que se observa el fuerte coste de solución (tanto en recursos como en ajustes en la estructura social); d) descenso paulatino del interés público, en el que el público comienza a sentirse desanimado, amenazado o sencillamente aburrido, y ya otras cuestiones han

---

<sup>101</sup> Véase DOWNS, Anthony. "El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología" en AGUILAR VILLANUEVA, op.cit. pág.38. Traducción al castellano a cargo de Alva SENZER del original en inglés "Up and Down with ecology: the issue attention cycle" en Public Interest, nº 32.

comenzado a acaparar su atención; y e) etapa posterior al problema, en la que se produce el olvido, aunque con vueltas puntuales al interés público.

Los flujos de las iniciativas nos dan una idea de las relaciones existentes entre ambas agendas. Puede ser que las iniciativas surjan de la agenda sistémica y posteriormente se fijen en la agenda institucional. Determinados asuntos por su complejidad o gravedad han llamado la atención de la opinión pública y posteriormente se les considera relevantes para su inclusión en la agenda institucional. Puede ocurrir, por el contrario que el asunto sea fijado en la agenda institucional por iniciativa del propio centro de gobierno y que para su implementación exitosa sea preciso incluirla en la agenda sistémica, llevando a cabo una cierta movilización social. Puede ocurrir, por último, que naciendo en el seno del aparato institucional, no sea preciso fijar la cuestión en la agenda social (por ejemplo, al tratarse de una cuestión organizativa interna). En este último caso, la labor de persuasión se produce entre los organismos competentes y/o afectados.

En opinión de DYE, realmente sería la agenda institucional la que marcaría la pauta de la agenda sistémica<sup>102</sup>. Es la élite política la que influye sobre la opinión pública. Por el contrario, resulta más difícil que sea la opinión pública la que influya sobre las políticas públicas. Esto sería así por la propia inestabilidad de la opinión pública, porque los líderes políticos no tienen unos datos claros de la opinión del público en general y porque se puede confundir la opinión del público en general con la de los líderes mediáticos (que se la arrogan para sí mismos aunque no exista una identidad clara entre ambas opiniones), al fin y al cabo otra forma de élites sociales, es decir, no ciudadanos de a pie. En muchas ocasiones los ciudadanos no tienen una opinión formada sobre determinados asuntos públicos (tan sólo tienen una opinión formada sobre aquellas cuestiones que les resultan más próximas o les afectan directamente). Las políticas públicas se verían claramente influidas, según este autor, por las preferencias de las élites políticas. La fijación en la agenda sistémica se llevaría a cabo posteriormente, con una movilización de los medios de comunicación social, especialmente la televisión<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy* op.cit. pág.326.

<sup>103</sup> DYE, op.cit.p 339

El proceso de formación de la agenda institucional implica elecciones importantes, tales como qué problemas son relevantes para los poderes públicos y cómo se definen. En opinión de ELDER y COBB, en dicho proceso caben destacarse cuatro corrientes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades<sup>104</sup>.

Las personas participantes en la formación de la agenda institucional son el factor casi decisivo. Aunque el control de la agenda institucional se halla en poder de las autoridades públicas, el proceso de su formación es más complejo. De acuerdo con el tipo de asunto público determinados grupos de interés poseerán una posición privilegiada para influir en la formación de la agenda. En cambio otros, por su posición marginal casi siempre carecerán de representación. Los grupos más privilegiados no sólo tienen capacidad para favorecer el ascenso de asuntos en la agenda institucional, sino que poseen la capacidad de vetar aquellos otros que no favorezcan sus intereses. Por este motivo, la formación de la agenda pública muestra un cierto sesgo en favor del statu quo vigente. Además de los grupos de presión son destacables los técnicos y profesionales, cuyo conocimiento de determinadas políticas les permite jugar un papel clave en la elaboración del debate público. Poseen más capacidad de influencia en aquellos asuntos que tienen menos visibilidad pública. Además de servir a sus propios intereses, los "expertos" crean barreras a la comunicación con su lenguaje pretendidamente técnico (con la elaboración de jergas técnicas se pretende la legitimación científica, a veces puesta en duda en las ciencias sociales, antes que por la creación de conocimiento y por los hallazgos relevantes para la humanidad). El liderazgo del proceso correspondería a los actores políticos, que habrían de configurarse como expertos de expertos, especialistas en la conducción de subsistemas de políticas públicas.

Con el tiempo, el número de participantes en la formación de la agenda tiende a rutinizarse y el número de cuestiones a tratar a estabilizarse. Esta tendencia conservadora dificulta la introducción de nuevos asuntos en la agenda, siguiendo una

---

<sup>104</sup> Véase ELDER, Charles D. y COBB, Roger W. "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en AGUILAR VILLANUEVA, op.cit. pág.77. Versión original en inglés "Agenda building and politics of aging" en *Policy Sciences Journal*, vol.13, nº1, 1984. Traducción al castellano a cargo de Alva SENZEK

orientación sencillamente incremental respecto de los asuntos ya tratados. La introducción de nuevos asuntos requiere gran nivel de actividad y adhesiones sociales. Suelen impulsarla los denominados "emprendedores de asuntos", que son personalidades de dentro y fuera de las Administraciones Públicas con intereses y convicciones relacionadas con tales cuestiones. Dentro de la categoría de emprendedores de asuntos destacan los aspirantes a los cargos públicos, que han de ofrecer productos electorales nuevos o los recientes cargos electos, que han de acometer políticas que les diferencien de sus predecesores.

Los compromisos previos y los asuntos ya fijados poseen cierta capacidad de permanencia en la agenda. La introducción de nuevos asuntos requiere la existencia de situaciones nuevas que favorezcan dicho acceso. Son las denominadas "oportunidades de elección", que tienen carácter fugaz. En ocasiones pueden ser de naturaleza regular en la vida de las instituciones y los propios ciclos sociales (las elecciones, períodos de reformas, períodos de reacción, etc.), en otros surgen por situaciones imprevistas (eventos críticos, catástrofes, etc). Para los grupos de presión y para los emprendedores de políticas, resulta muy difícil el forzar oportunidades. Parece más plausible elaborar las cuestiones y mantenerlas ya definidas y estructuradas para el momento en que se presente la ocasión.

Además de los factores citados, también influyen en la amplitud de asuntos a tratar y en su carácter antiguo o novedoso situaciones como la bonanza o escasez presupuestaria, la orientación de las instituciones públicas (más innovadoras o más conservadoras) y la propia duración de los asuntos en la agenda pública.

### c) La formulación de la política y la toma de decisiones.

Una vez planteado el problema y presente en la agenda pública, en la fase de formulación se analizan y seleccionan las posibles alternativas de solución. En el análisis se estudian las posibilidades, empleando un conjunto de técnicas adecuadas<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Para el análisis se emplean herramientas procedentes de diferentes disciplinas, siendo la más conocida el análisis coste-beneficio, de contenido económico y cuantitativo, aunque se aplican otras de índole más cualitativas como la tormenta de ideas, el análisis DELPHI, el árbol de decisiones, etc.

LASSWELL consideraba que la toma de decisiones habría que aceptar tres aspectos: el contexto, entendido como todo el mapa cognitivo de todo el proceso social en referencia a cada actividad específicamente considerada; la orientación al problema<sup>106</sup> y el proceso social en la toma de decisiones<sup>107</sup>. DROR, desde una orientación muy racionalista entendía que la decisión habría de basarse en la observación del problema, la búsqueda de la solución óptima y la identificación explícita de la alternativa preferible. Establecía, también una clasificación de la decisión, atendiendo a diferentes criterios. Por una parte, las decisiones podrían ser puras o mixtas, en función de la variedad de estrategias que plantean (una única estrategia o una multiplicidad); incrementales o innovadoras, atendiendo a la intensidad de cambios que introducen en políticas seguidas anteriormente; de alto o bajo riesgo, en función de su grado de aceptación social; y comprensivas o de choque, atendiendo al grado de equilibrio que poseen con otras políticas públicas o su grado rupturista con éstas<sup>108</sup>.

Por sí solas, tales técnicas no originan la decisión, sino que la informan. En la selección de la alternativa adecuada, los actores involucrados en la política pública correspondiente, intentan que se apruebe la decisión más adecuada a sus intereses. En opinión de LINDBLÖM, la decisión no se suele tomar como resultado del análisis, sino de la interacción, siendo la negociación la forma de interacción más usual<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> La orientación al problema conlleva diversas actividades intelectuales como: clarificación de objetivos, descripción de tendencias, análisis de las condiciones, proyección de desarrollo futuros y evaluación y selección de alternativas. Véase LASSWELL, Harold. "The emerging conception of the Policy Sciences" en Policy Sciences, 1 Primavera, 1970. Págs. 3-14

<sup>107</sup> En el proceso de toma de decisiones hay unos participantes, ya sean individuales o grupales, con carácter oficial o no; unas perspectivas (con unas demandas, unos valores, unas expectativas, unas identidades, mitos y doctrinas); unas situaciones (organizadas, desorganizadas, con clara presencia territorial o no); unos valores de base (positivos o negativos en cuanto a cada tipo de actuación); y unas estrategias (coercitivas, persuasivas, con unos juegos de polaridades). Véase LASSWELL. Op.cit. pág. 14

<sup>108</sup> Véase DROR, Yehetzel "Prolegomena to Policy Sciences" en Policy Sciences, 1 Primavera. 1970. Pág.179.

<sup>109</sup> Véase LINDBLÖM, op.cit. pág. 40

Dentro del proceso de toma de decisiones resulta de gran importancia la experiencia acumulada por la organización y de su capacidad de aprendizaje. Según JENKINS SMITH y SABATIER, el aprendizaje consiste en “las alteraciones relativamente persistente de pensamiento y de las intenciones del comportamiento que resultan de la experiencia y que se refieren al attainment o la revisión de los preceptos del sistema de creencias de los individuos y las colectividades”. Por otra parte, a la utilización de los conocimientos procedentes de otras organizaciones en la toma de decisiones, es conocida por una corriente de estudio de las políticas públicas, como transferencia de políticas o “policy transfer”. Este proceso de transferencia puede formar parte del propio proceso de negociación al que hace referencia LINDBLOM, al emplearse dichas experiencias previas como bases para el fortalecimiento de las propias posiciones de los actores en la toma de decisiones (argumentando acerca de la bondad o las carencias de ciertas políticas). Esta utilización puede plasmarse de tres modos: afectando al diseño institucional, poniendo en marcha instrumentos o herramientas para conseguir objetivos o políticas o, por último, para marcar los propios objetivos de dichas políticas<sup>110</sup>.

Una vez seleccionada una política, se pasaría a una fase de legitimación formal. En esta última fase de la selección, puede producirse una paralización o incluso una eliminación de la alternativa elegida, por el público.

---

<sup>110</sup> Esta transferencia dependería de un proceso de comunicación, de un procesamiento de la información y de la inserción de esos conocimientos externos en la cultura de la propia organización. WOLMAN y PAGE analizaron la difusión en las políticas de rehabilitación urbana del Reino Unido desde un punto de vista empírico. Además de constatar la dificultad para explicar qué factores influyen más en esta difusión y cómo se lleva a cabo, hallaron unos medios de transmisión de técnicas e ideas considerados como más relevantes por parte de los propios decisores públicos. Éstos eran (por orden de importancia) las publicaciones oficiales, las conversaciones entre técnicos, las guías de buenas prácticas, las revistas profesionales, los seminarios y conferencias, la información electrónica, las conversaciones con investigadores y académicos, las revistas académicas, los viajes de estudios y, por último, las conversaciones con los políticos. Véase WOLMAN, Harold y PAGE, Ed. “Policy Transfer and Local Governments: an information theory approach” en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions* Vol. 15 nº4. Octubre, 2002. Oxford. Págs. 477-481.

## D) La implementación.

Es la fase de aplicación de la política pública correspondiente, intentando alcanzar sus objetivos fijados. Desde el punto de vista científico ha recibido menos atención que la fase de elaboración y formulación de la decisión<sup>111</sup>. Los fracasos de algunas políticas inicialmente bien elaboradas y formuladas abrieron el espacio para la reflexión<sup>112</sup>. Por el contrario, un énfasis excesivo en la implementación puede dar lugar a un diseño de políticas puramente incrementalista. Sólo se hace lo que se puede hacer, sin que se asuman nuevos retos. Pero dar la espalda a la realidad organizativa es despreciar la realidad a secas y trazar políticas condenadas al fracaso.

No es ajeno al tema de la implementación el asunto de la dicotomía entre política y administración<sup>113</sup>. La dificultad para encontrar los límites entre ambas tiene

---

<sup>111</sup> LESTER y GOGGIN analizan la situación de los estudios norteamericanos sobre la implementación de las políticas públicas y entienden que existen cuatro posiciones por parte de los analistas. En primer lugar, estarían los reformadores de los estudios acerca de la implementación, convencidos de la necesidad de las investigaciones, pero también de la conveniencia de modificar las metodologías existentes. En segundo lugar, citan a los “probadores” o “testers”, refiriéndose a todos aquellos que consideran adecuadas las herramientas metodológicas existentes y su simple necesidad de adaptación a los casos concretos. En tercer lugar citan a los escépticos, que son aquellos que consideran que los actuales estudios sobre implementación no deben continuar con los actuales métodos de trabajo. Por último, se citan los “finalizadores” o “terminators”, que consideran que el campo de estudio es demasiado complejo y que las capacidades científicas relacionadas se han agotado, siendo necesario atender mejor otras materias de interés. Véase LESTER, James y GOGGIN, Malcolm. “The rediscovery of implementation studies” en Policy Currents. Vol. 8, nº 3. The University of New Mexico. Albuquerque. Nuevo Méjico. 1998. Págs. 1 – 4.

<sup>112</sup> Los estudios acerca de la implementación han estado dominados por los estudios de caso. Los puntos de interés se han centrado en el número de centros de decisión, los conflictos existentes en los sistemas interorganizativos, y la actitud de las burocracias de los niveles administrativos más bajos. Sin embargo se achaca una falta de conocimiento acumulado acerca de esta fase de desarrollo de las políticas públicas. Véase WINTER, Soren “Integrating implementation research” en POLUMBO Dennis J. Y CALISTA Implementation and the Policy Process Greenwood Press, Nueva York, 1990. Pág. 20

<sup>113</sup> “No es fácil discernir en el mundo real entre implementación de políticas y formulación de éstas. Parece un proceso bastante complejo. Pero muchas veces los estudios de políticas públicas han adoptado la dicotomía diferencial entre política y administración” LINDER, Stephen H y PETERS, Guy “Research perspectives on the design of Public Policy implementation, formulation and design” en PALUMBO ,Dennis y CALISTA, Donald, op.cit. pág. 51.



su reflejo en las fases de las políticas públicas. Algunos fallos achacados a la implementación vienen motivados por fases previas del proceso, cuyas deficiencias se manifiestan en esta fase. De hecho, para algunos autores, la implementación *“es la continuación de la política por otros medios”* ya pasada la fase de toma de decisiones, intentando frenar o promover su efectividad real<sup>114</sup>. La aplicación de las políticas por unas entidades públicas está sometida al mismo cuadro político que se somete el resto de la sociedad. Las conflictividades sociales que se pudieron producir durante la toma de decisiones no tienen por qué desaparecer en la implementación.

La implementación conoce dos itinerarios entre la decisión y la aplicación de su contenido: el modelo “top-down”, que pretende un diseño planificado de implementación, ejecutando la política desde los niveles administrativos más altos hacia los más bajos, de forma racional y metódica; y el modelo bottom-up que parte del impacto producido, para ir progresando hasta la decisión, considerando la interacción de los administradores y los sujetos externos. Este último esquema es el más próximo a la realidad administrativa cotidiana y, también, el más relacionado con la participación ciudadana. Su máxima expresión serían las “grassroots politics”, de difícil traducción al español y de interés para algunos autores<sup>115</sup>.

La fase de la implementación, en opinión de BAENA<sup>116</sup> conlleva tres partes: la planificación de la ejecución, la asignación de recursos y la realización efectiva de la actuación. Esta fase sería la más administrativa de todas, en donde las características de las organizaciones públicas, los procedimientos de gestión, el presupuesto y la

---

<sup>114</sup> BRODKIN, Evelyn “Implementation as policy process” en PALUMBO ,Dennis y CALISTA, Donald, op.cit. pág. 107.

<sup>115</sup> Podríamos traducir el término “grassroots politics”, como la política desde las bases. Según la International Enciclopedia of Government and Politics *“la política desde las bases es la participación en el gobierno por parte de los ciudadanos medios. Este enfoque ascendente incluye actividades tales como las peticiones, las campañas de envío de cartas, las marchas, los referenda y las manifestaciones”*.Voz grassroots politics, por Carolyn Ann KAWECKI. International Enciclopedia of Government and Politics. Salem Press. Londres, 1996. Pág.550.

<sup>116</sup> BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano Curso de Ciencia de la Administración Tecnos, Madrid, 2000. Pág.334

información disponible pasarían a ser los elementos centrales, restando protagonismo a las relaciones políticas. Los decisores, en esta fase, llevan a cabo una labor de seguimiento, labor que, por otra parte, suelen encomendar a los profesionales (cuando una política ha llegado a la fase de implementación, los políticos suelen estar ya dedicados a otros asuntos que requieren su presencia). Sin embargo, el éxito de la implementación, en un marco organizativo multinivel, sometido a una necesidad de coordinación y de ajuste mutuo de los diferentes centros de gobierno, depende de la voluntad política. En este escenario el liderazgo político se convierte en *“la mano política oculta que guía los intereses desorganizados y dispares para que converjan en el apoyo a la implementación de las políticas”* (INGRAM<sup>117</sup>).

La planificación de la ejecución consiste en decidir los factores necesarios para dicha ejecución, la obtención de los recursos y su configuración concreta. Puede ocurrir que la asignación de recursos y factores administrativos ya se hayan aprobado en la fase de formalización de la política correspondiente. En ese caso los encargados de aplicar la política se verán respaldados para recabar dichos factores necesarios para la ejecución. En caso de que no se hayan previsto dichos factores, el encargado de la implementación habrá de llevar a cabo una larga batalla para conseguir dichos recursos.

La implementación se relaciona de forma directa con otras fases del ciclo de las políticas públicas y muy especialmente con la fase de formulación. LINDBLOM habla del alejamiento de las políticas de su diseño, pero observando precisamente muchas de las incoherencias de tal configuración, como una especificación incompleta, unos criterios contradictorios o conflictivos en su aplicación, el fracaso en los incentivos o su no-previsión, directrices descoordinadas procedentes de diversas fuentes o competencias muy limitadas por parte de los implementadores (no previéndose formación adicional en la fase de la formulación)<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> INGRAM, Helen “La implementación: una reseña y un marco que sugiere” en Administración Pública: estado de la disciplina Fondo de Cultura Económica. México, 1999. Pág. 591

<sup>118</sup> Véase LINDBLOM, Charles El proceso de elaboración de Políticas Públicas Ministerio para las Administraciones Públicas.INAP. Madrid, 1991. (Trad. de Eduardo ZAPICO GOÑI). Pág.121

Sobre la implementación también repercuten los costes de negociación y de información de la fase de elaboración y formulación. Los altos costes de negociación y la dificultad de hallar consensos, favorecen el establecimiento de objetivos vagos e imprecisos que dificultan seriamente la implementación. La pobre información acerca de los métodos para alcanzar los objetivos favorecerían el ámbito de discrecionalidad del encargado de la implementación. INGRAM cruza estos dos factores (coste de negociación y coste de información) y establece unas características en la implementación, a lo que denomina “marco flexible para el análisis de la implementación”.

**Cuadro nº 4. Características de la implementación de las políticas públicas, según INGRAM.**

Naturaleza de los costes de decisión	Estructura del mandato	Relación entre decisores e implementadores	Criterios para la evaluación	Variables que afectan al éxito de la implementación
Bajos costes de negociación / bajos costes de información	Metas claras / flexibilidad en el procedimiento	Control de mando; programación	Logro de metas	Cambio en las circunstancias externas o en el ambiente de las políticas
Altos costes de negociación / bajos costes de información	Metas abiertas / flexibilidad en los procedimientos	Adaptable/ proyección hacia atrás	Creatividad en el nivel de la base; modificación del comportamiento	Iniciativa burocrática
Bajos costes de negociación/ altos costes de información	Metas claras / especificidad de procedimientos	Vigilancia; reformulación de políticas	Aprendizaje en las políticas	Capacidad administrativa
Altos costes de negociación/ altos costes de información	Metas abiertas/ especificidad de procedimientos	Regateo	Amplio acuerdo y apoyo	Relaciones con la clientela.

(Fuente.- INGRAM, Helen, op.cit. pág. 609)

De algún modo, siguiendo a MAJONE, un estudio sobre la implementación de las políticas es, de algún modo, un estudio acerca de la evolución de las ideas que hay detrás de dichas políticas. Cuanto más general es una idea ésta posee más adaptabilidad a las circunstancias prácticas, aunque resulte más difícil de plasmarla en la realidad. Por el contrario, cuanto más restringida sea, es más fácil que se desarrolle del modo planeado, aunque probablemente tendrá un impacto mucho menos relevante<sup>119</sup>. No resulta fácil establecer los criterios de eficacia de la implementación de las políticas públicas. SABATIER entiende muy importante la coherencia reguladora de los poderes públicos, que resulta necesaria, mas no suficiente. Por eso distingue entre variables normativas y variables no normativas en la implementación<sup>120</sup>. A este factor une la anteriormente mencionada tratabilidad de los problemas.

### **Cuadro nº 5. Diagrama flujo de las variables del proceso de implementación**

<b>TRATABILIDAD DEL PROBLEMA</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Disponibilidad de teorías y tecnologías aprobadas.</li> <li>2. Diversidad de comportamientos en los grupos- objetivo</li> <li>3. Porcentaje del grupo objetivo en la población total</li> <li>4. Magnitud de las modificaciones requeridas en el comportamiento.</li> </ol>	
<b>CAPACIDAD NORMATIVA PARA ESTRUCTURAR LA IMPLEMENTACIÓN</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Objetivos claros y coherentes.</li> <li>2. Una buena definición del problema o asunto).</li> <li>3. Recursos financieros.</li> <li>4. Coordinación entre las instituciones encargadas de la implementación.</li> <li>5. Reglas de decisión de las instituciones encargadas</li> <li>6. Reclutamiento de directivos y personal.</li> <li>7. Posibilidades formales de acceso a actores externos.</li> </ol>	<b>VARIABLES NO NORMATIVAS QUE CONDICIONAN LA IMPLEMENTACIÓN</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Condiciones socio-económicas y tecnología.</li> <li>2. Atención de los medios de comunicación al problema.</li> <li>3. Apoyo del público.</li> <li>4. Actitudes y recursos de los grupos de ciudadanos.</li> <li>5. Apoyo de las autoridades.</li> <li>6. Compromiso y capacidad de los empleados públicos.</li> </ol>

(Fuente.- Elaboración propia)

<sup>119</sup> Véase MAJONE, Giandomenico Public Policy Beyond the Headlines op.cit. pág.10.

<sup>120</sup> Véase SABATIER, Paul A. y MAZMANIAN Daniel A. "La implementación de la política pública: un marco de análisis" en La implementación de las políticas AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Ed Porrúa. México. 2ª Edición. 1996. Pág. 330

Desde el énfasis en la capacidad reguladora dentro del proceso de implementación, el autor considera que la precisión y jerarquización de objetivos facilitarán la labor de la implementación y de la posterior evaluación. Además se hace necesaria una teoría causal acerca del modo de alcanzar los objetivos, de modo que los vínculos causales entre intervención pública y fines del programa sean comprensibles. Por otra parte, los implementadores han de poseer la capacidad de operar sobre un número suficiente de tales conexiones. Obviamente resulta esencial la asignación de recursos financieros, ya que de lo contrario, se trataría de una política vacía de contenido. También enfatiza en la estructuración jerárquica y coordinación de la organización, para gestionar adecuadamente el margen de maniobra del centro implementador, así como de otros centros o niveles administrativos con relación a aquel en sus posibilidades de vetar, ralentizar o impulsar todo el proceso. Por último, considera dos elementos fundamentales para el éxito en esta fase, como son la implicación en la implementación a los centros administrativos y empleados públicos comprometidos con los objetivos<sup>121</sup> y la participación social de actores externos beneficiarios o beneficiarios potenciales de tal política.

Ha recibido poco interés por parte de la literatura científica, el comportamiento de la burocracia en la implementación, especialmente en lo referente a la labor de los empleados públicos en el nivel de calle. Este apartado, sin embargo, parece de la mayor importancia, por la capacidad discrecional que poseen los empleados y por ser los únicos que interactúan con los grupos objetivo de las políticas. En la organización de su propio servicio y en la prioridad que otorgan a sus tareas, de algún modo están condicionando la conducta de los destinatarios de las políticas. En este sentido, tienden a seguirse las labores más rutinizadas y reguladas, en detrimento de las menos programadas, inciertas o conflictivas. Además, suelen centrarse en aquellos aspectos del programa público que pueden tener más éxito en

---

<sup>121</sup> El grado de compromiso puede proceder de la sintonía política con los promotores del programa, por tratarse de empleados públicos cuyo origen social tiene relación con los grupos objetivo las medidas a implementar o porque se trate de nuevas entidades públicas con interés en legitimar su presencia ante el conjunto de poderes públicos y la opinión pública. Véase SABATIER, op. cit. pág. 334.

términos burocráticos, es decir, más acordes con los controles de legalidad formal (no siempre coincidentes con los objetivos establecidos, en términos de eficacia, en el diseño de la política).

Además, los estudios acerca de la implementación de políticas públicas suelen adolecer de análisis acerca del impacto de éstas sobre los grupos objetivo, centrándose más bien en la realización efectiva del servicio. El desconocimiento del comportamiento de los grupos objetivo puede generar errores en la determinación de las causas de los problemas públicos, dando lugar a unas políticas públicas mal diseñadas<sup>122</sup>.

#### E) La finalización y la continuidad.

Una vez alcanzado el objetivo o fracasado claramente, se debiera eliminar la política pública. Sin embargo, una vez iniciadas, las políticas públicas tienden a permanecer en el tiempo, a causa de la presión de los grupos afectados y por la tendencia, a su vez, a la inercia de las instituciones públicas encargadas de esas actividades. En todo caso, la finalización de una política pública, si se realiza, suele coincidir con los cambios en el poder, sin perjuicio de los posibles pactos y ajustes correspondientes con las distintas partes perjudicadas.

---

<sup>122</sup> Generalmente, los estudios que más énfasis han puesto en el comportamiento de los grupos objetivo han sido los de la evaluación de políticas públicas, en donde se han encontrado respuestas diferentes a los programas públicos atendiendo al status social y a las variaciones socio – económicas de los interesados. También se han descubierto importantes disparidades en la respuesta, atendiendo a los presupuestos culturales, pudiendo establecerse claras diferencias entre países (lo que se puede implementar en Suecia, a lo peor no se puede implementar en España, aunque se disponga de medios materiales para ello). Véase WINTER, Soren , op.cit. pág.33

## E) La evaluación de las políticas públicas.

### e.1.) El concepto de evaluación y sus características

Evaluar una política pública es, según DELEAU<sup>123</sup>, “reconocer y medir sus efectos propios”. Tales efectos se producen en las condiciones del mundo real y los impactos de dicha política pública habrían de analizarse en referencia a las situaciones y grupos – objetivo, en otros grupos y situaciones que no eran objetivo (efectos inducidos), en las condiciones inmediatas y futuras, en costes directos o indirectos (tanto en un sentido tangible como simbólico)<sup>124</sup>.

Este juicio puede realizarse previamente a la iniciación de la política pública (evaluación ex – ante), durante (evaluación formativa o de proceso) o posterior (evaluación ex – post). La evaluación técnica, realizada sobre los programas públicos conoce diversos enfoques y aproximaciones multidisciplinares<sup>125</sup>. También caben diversas clasificaciones, empleando otros criterios diferentes al de la metodología<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> Michel DELEAU fue miembro del Grupo de Trabajo del noveno Plan francés y elaboró un informe acerca de los métodos de evaluación de las políticas públicas en 1986. Véase Evaluation des Politiques Publiques Urbaines. Theories et pratiques Ministère d'Urbanisme et Equipement. París, 2000. Pág.5.

<sup>124</sup> DYE, op.cit. p.354

<sup>125</sup> Christopher POLLIT cita la evaluación experimental, que incorpora la idea positivista de aplicar una metodología de las ciencias naturales sobre los programas públicos; la evaluación pragmática, que analiza la utilidad de los resultados de la investigación, encaminada a los objetivos y prácticas de los decisores públicos; la evaluación económica, generalmente considerada como un capítulo aparte en cualquier evaluación, introduciendo informes sobre los costes de los programas públicos (empleando análisis coste – beneficio y coste-efectividad); y la evaluación post- positivista, que emplea métodos más cualitativos como la etnografía, la observación participante, el estudio de caso, etc., para describir y clarificar los valores y asunciones de los que encargan la evaluación. POLLIT, Christopher Approaches to evaluation Comisión Europea. Bruselas. 1996. Pág.21.

<sup>126</sup> Así se habla de la evaluación formativa cuando se pretende obtener información sobre la marcha del programa e introducir ciertas modificaciones durante su implantación. Por el contrario, la evaluación conclusiva se centra exclusivamente en los resultados, con el fin de obtener una valoración global del programa y de su utilidad. Hablamos de evaluación descriptiva cuando nos referimos a aquella en la que se pretende conseguir parámetros cuantitativos para ser aplicados a los grupos objetivo o a las organizaciones. Sin embargo, la evaluación analítica intenta establecer relaciones causa –efecto. Se denomina evaluación interna a la realizada por expertos pertenecientes a la propia organización que lleva a cabo el programa y externa a la efectuada por

La evaluación se distingue del control administrativo tradicional por centrarse este último en la regularidad de los procedimientos y los medios antes que en los resultados. Sin embargo, la evaluación todavía se ve limitada por algunas lagunas metodológicas y con obstáculos administrativos y políticos para ser plenamente efectiva.

Las conclusiones de la evaluación permiten reformular nuevamente las políticas públicas y retroalimentar todo el proceso, a la vez que son un instrumento de información y de avance en el proceso de modernización de la gestión pública.

Para entender las características de la evaluación es preciso conocer su génesis y como se ha ido abriendo paso en la actividad de los poderes públicos. Las primeras evaluaciones de servicios públicos se realizaron en los EEUU, a principios del siglo XX. La idea de poder aplicar un sistema científico para evaluar los programas públicos se fue abriendo paso en la Administración norteamericana después de la gran depresión, teniendo todos los programas públicos implantados por la New Deal, el carácter de verdadero banco de pruebas para los científicos sociales de la época. Sin embargo, según MONNIER, la necesidad de evaluación no va a la par del crecimiento de la intervención pública, sino de la necesidad de legitimación de esa actividad pública ante situaciones por las que esa legitimidad sufre una crisis. Por eso tras la Segunda Guerra Mundial, los poderes públicos norteamericanos estaban fuertemente legitimados en su reciente victoria contra el totalitarismo y en su lucha contra el comunismo. Tuvieron que ocurrir circunstancias especiales como la Guerra de Corea, o el lanzamiento del satélite soviético Sputnik, para que la sociedad americana viviese un reto y su Administración necesitara legitimarse. Con la presidencia de Kennedy se produjo un reclutamiento de élites científicas con el fin de sustituir las burocracias tradicionales por un grupo de tecnócratas más afines a sus políticas. Fue durante esta época cuando la evaluación se institucionalizó. El verdadero hito que supuso la aplicación sistemática de la evaluación fue la redefinición definitiva de la actividad de la General Accounting Office, que a partir de

---

especialistas independientes. Por último, hablamos de meta-evaluación para referirnos al análisis de los resultados de varias evaluaciones en un ámbito de actuación pública que permite comparar metodológicamente todas ellas y dar una visión general de ese sector de actuaciones. Véase BALLART, Xavier ¿Cómo evaluar los programas y servicios públicos? MAP, Madrid, 1992. Pág.82.



una ley de 1974 se dedicará a una verdadera auditoría de gestión de las actividades y programas del poder ejecutivo.

En el caso europeo, sólo la crisis de legitimidad que supuso el proceso descolonizador a finales de los sesenta, abrió la necesidad de una cultura de evaluación que, por otra parte, chocaba fuertemente con unos cuadros administrativos con una tradición no gerencialista<sup>127</sup>.

En el caso de España, no ha existido una cultura de la evaluación de los programas públicos. En opinión de BALLART<sup>128</sup> los motivos se deben a la pobreza de la oferta en dichos análisis (no se han desarrollado por parte de los investigadores españoles suficientes herramientas de análisis), y de las propias características del sistema político administrativo (con poca tradición en la legitimación por los resultados y una preponderancia en los cuadros de la Administración de una formación en Derecho Administrativo, preocupada más por el principio de legalidad y no tanto por el de eficacia). A ello se suma la incapacidad de algunas reformas, como la del presupuesto por programas para generar una práctica preocupada por la evaluación y el control de gestión, más allá de las consideraciones puramente formales. Tampoco el poder legislativo ha asumido la tarea de la evaluación a diferencia de nuestro país vecino Francia, al carecer de los medios técnicos necesarios.

Como consecuencia de la evaluación son posibles el control y la exigencia de responsabilidades, en su caso, posteriormente<sup>129</sup>.

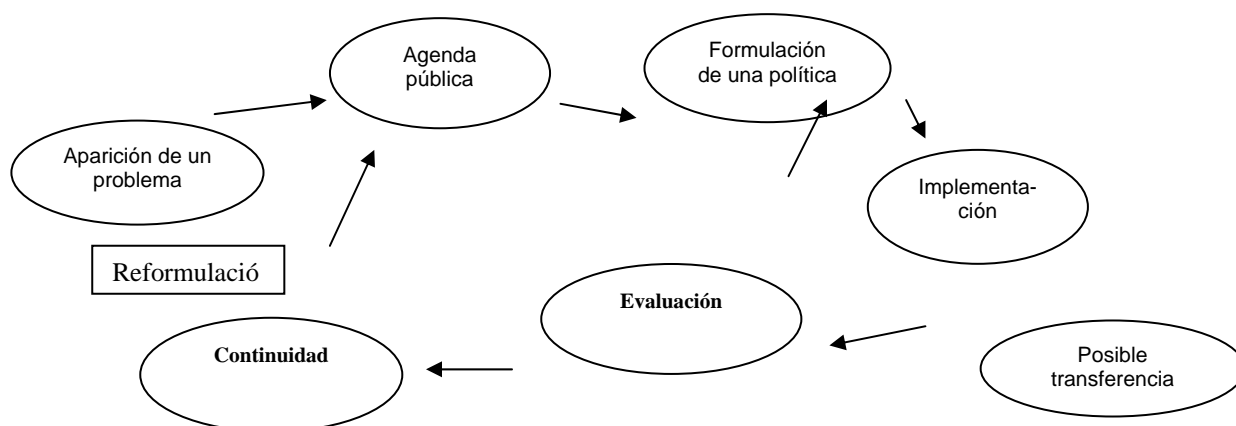
---

<sup>127</sup> Se intentaron aplicar algunas técnicas que conllevaban elementos evaluativos, como fue el desarrollo en algunos países europeos en los años 70 del PBSS. Norteamericano (Planning, Programming and Budgeting System), pero que fracasaron al no ser respetados, percibiéndose como una restricción del Ministerio de Hacienda sobre otros Ministerios. Sin embargo, para MONNIER el fracaso también se debía a causas internas de las metodologías empleadas, demasiado simplistas, que despreciaban elementos no mensurables desde un punto de vista estadístico. Véase MONNIER, Eric. Evaluación de la acción de los poderes públicos. Fundación del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1995. Pág.12.

<sup>128</sup> BALLART, Xavier ¿Cómo evaluar los programas y servicios públicos? MAP, Madrid, 1992. Pág.65

<sup>129</sup> Sin embargo no resulta fácil establecer indicadores apropiados que permitan una evaluación ajustada. La medición de la eficiencia y la eficacia sólo se puede llevar a cabo a través de los indicadores,

## Cuadro n° 6.- El ciclo de las políticas públicas



(Fuente: Elaboración propia.)

### e2) Enfoques de la evaluación

Podríamos distinguir diversos enfoques metodológicos de la evaluación, resultados de las experiencias y corrientes existentes en su historia<sup>130</sup>. La primera corriente, que intentaba analizar los resultados de las actuaciones de los poderes públicos desde una perspectiva científica, era la de los experimentalistas. Se

---

tomando informaciones diversas sobre insumos, productos o resultados, variables vinculadas al entorno y otras informaciones sobre la naturaleza de los servicios públicos, los prestatarios, las cifras de negocio, etc. Sin embargo, se detectan ciertas deficiencias en el sistema de evaluación, como son las dificultades para determinar de antemano los fines de un programa público. Por otra parte, un énfasis excesivo en los costes y en la eficiencia puede disminuir la atención sobre la evaluación del impacto de los programas y los productos finales de las políticas. Por otra parte, resulta muy difícil de distinguir los efectos o impactos a largo plazo, como también parece muy complejo apreciar posibles efectos colaterales. También parece muy difícil aislar los efectos de una intervención pública en un problema social de la influencia sobre ese problema de otros factores externos. A estas dificultades se suma el grado de interacción entre organizaciones públicas en la aplicación de las políticas, con lo que una evaluación centrada en tan sólo una parte de los poderes públicos generaría conclusiones distorsionadas.

<sup>130</sup> Véase MONNIER Evaluación de la acción de los poderes públicos op.cit. pág. 39

intentaba llevar a cabo determinados experimentos sociales, de acuerdo con cinco principios fundamentales: las relaciones causales<sup>131</sup>, la comparación de medidas<sup>132</sup>, la asignación aleatoria<sup>133</sup>, la representatividad<sup>134</sup> y la posibilidad de replicar los experimentos<sup>135</sup>. Entre 1968 y 1975 estos estudios experimentales fueron muy ambiciosos e intentaron plasmar muchas técnicas de investigación social. Hacia 1975 se empezó a observar cierto desencanto por su elevado coste y su escasa operatividad en cuanto a resultados. Entre 1975 y 1983 se continuó con la experimentación, pero ya no desde el ámbito universitario, como anteriormente, sino desde las agencias estatales. Hacia 1983 se inició una fase de gran prudencia en la aplicación de la experimentación, en un clima de recorte presupuestario y cierta reacción frente a las innovaciones en el ámbito social.

---

<sup>131</sup> Se intentaba medir los efectos sociales de un programa, estableciendo relaciones causales entre un tratamiento (la aplicación de una política) y los efectos sobre un grupo de población sometida a dicho tratamiento. Este tipo de principio tenía ciertas limitaciones, como eran la imposibilidad de introducir modificaciones en el tratamiento para poder establecer con claridad la relación causal y, sobre todo, la dificultad de extender las conclusiones del laboratorio a la realidad social (sometida a muchos más factores y situaciones de complejidad).

<sup>132</sup> Consistía básicamente en aplicar la medida a un grupo denominado de control durante un período de tiempo, y no aplicarla en el denominado grupo de control. Pasado el período de tratamiento, se comparaban las situaciones en los dos grupos. Los mayores problemas consistían en encontrar un grupo de control y un grupo experimental completamente equiparables.

<sup>133</sup> Supone un ajuste respecto a la falta de equiparación entre el grupo experimental y el grupo de control, que consiste en asignar aleatoriamente a los miembros de la población objetivo entre el grupo experimental y el grupo de control, evitando sesgos. Las dificultades nacen de las reacciones de los participantes al verse en uno y otro grupo, con sus reticencias a participar.

<sup>134</sup> Además de los problemas de validez interna motivados por los sesgos de la experimentación, se requiere una validez externa que permita extrapolar los resultados a la generalidad de la población objetivo. Para una mayor validez externa se requiere un mayor número de lugares representativos para la experimentación, mayor afinidad de los miembros de los grupos experimentales con los de toda la población objetivo, etc.

<sup>135</sup> En ocasiones, la simple pertenencia a un grupo experimental modifica la actitud de sus miembros, por un deseo de complacencia o un mayor interés por la cuestión, que anteriormente no se poseía. Un paliativo a este problema consiste en la duplicación del grupo experimental y el de control, sin que en dos de estos grupos no se realice una medición inicial que les alerte. También se ponen en marcha ciertas medidas de precaución como el intentar no alterar demasiado la rutina de los grupos o atemperar las señales excesivas de los grupos experimentales.

Más allá de los experimentos sociales, existen en la actualidad cuatro enfoques en la evaluación: la evaluación de los impactos (la más próxima a los experimentos sociales norteamericanos de los años setenta), la evaluación operativa (implementation evaluation), la evaluación de procesos y la evaluación pluralista.

- La evaluación de los impactos (impact evaluation)

Se centra en el grado de consecución de los efectos esperados de un determinado programa público e intentan correlacionar los efectos observados con los resultados previstos. Este enfoque choca con claras dificultades, como son la dificultad de traducir en términos racionales y jerarquizados unos objetivos que siempre suelen formularse en términos ambiguos, incoherentes e, incluso contradictorios (véase lo dicho acerca de la influencia de las fases previas a la implementación sobre las dificultades de dicha implementación). Otra de las carencias es el posible olvido de los medios realmente dispuestos por el programa durante su implementación.

- La evaluación operativa (implementation evaluation)

Se trata de un enfoque muy realista que parte de los medios empleados para la aplicación del programa, maximizando dichos medios en relación con los fines. Dentro de ésta se han aplicado técnicas como el análisis coste – beneficio y de coste - eficacia. Conlleva grandes dificultades analizar los costes y los beneficios, especialmente cuando poseen un fuerte contenido social y son susceptibles de producirse a medio y largo plazo. Requiere una evaluación de impacto previa, a su vez, con el fin de distinguir los efectos del programa de otros posibles. Llegan a describir los hechos o acontecimientos surgidos durante la realización del programa, pero no llegan a explicarlos. Su mayor problema consiste en que restringe sus estudios a los factores endógenos del programa, obviando posibles influencias externas.

- La evaluación de los procesos (process evaluation)

Parten de las teorías sistémicas e intentan analizar las interacciones de los programas públicos con su entorno. El programa y la organización se perciben de un modo dinámico. Los objetivos y la jerarquía de éstos puede verse modificada por la influencia del entorno, siendo preciso un reajuste de los medios. Faltan en este enfoque la preocupación por los sistemas de valores de los actores afectados, los posibles conflictos latentes y posiciones asumidas por las diferentes partes intervinientes.

- La evaluación pluralista (responsive evaluation)

Reconoce la existencia de una variedad en los valores de los actores implicados en las actuaciones públicas. La evaluación se considera un escenario privilegiado para el aprendizaje colectivo. Los objetivos de la evaluación quedarán fijados por los actores que no buscan una evaluación óptima, sino satisfactoria. Este tipo de evaluación resulta muy interesante en períodos de cierta incertidumbre de los responsables respecto de su entorno.

### E3) Las dificultades de la evaluación

Desde un punto de vista metodológico resulta muy difícil recurrir a la experimentación, midiendo los efectos de la aplicación de una política en un grupo objetivo representativo y estable, así como se padece una falta de herramientas adecuadas a nivel micro. Por otra parte, no parece fácil establecer relaciones de causa – efecto entre una política pública y los resultados sociales. Finalmente, no es posible establecer generalizaciones para lugares y épocas diferentes. Desde un punto de vista político, no parece fácil que las políticas públicas se formulen en términos precisos, ya que comprometería a los poderes públicos, con el correspondiente coste electoral. La formulación desde la vaguedad y la ambigüedad convierte a las políticas públicas en difícilmente evaluables. También se produce un cierto déficit en las formas de organización democrática y los medios que poseen los ciudadanos para intervenir en las políticas públicas que les afectan. Desde un punto de vista administrativo, resulta

complejo articular grupos de evaluación interdepartamentales con capacidad efectiva. También parece una tarea muy ardua el abrir la Administración Pública a la información y la transparencia que la evaluación implica

Sin embargo, la evaluación es muy compleja, puesto que ésta no parece claramente determinada de forma empírica. Es muy difícil atribuir a ciertas causas unos efectos dentro del complejo ámbito social (en donde los diversos factores aparecen fuertemente interrelacionados). Pero además de la propia dificultad metodológica se suma el propio sesgo que asume la evaluación, de acuerdo con el rol que ejerza el evaluador. Algunas evaluaciones de programas públicos muy centradas en los objetivos de las políticas o en el control administrativo pueden dejar de lado un análisis más estructural de la organización y su capacidad de adaptarse a la sociedad. Una evaluación con un perfil muy gerencialista puede olvidarse de valores básicos como la participación ciudadana o el desarrollo de sus recursos humanos (MAJONE)<sup>136</sup>. La evaluación, como cualquier otra fase del ciclo de las políticas públicas, consistiría en un proceso de aprendizaje social y de comunicación entre las comunidades de políticas públicas y entre éstas y la ciudadanía. En opinión de SUBIRATS, la evaluación está muy marcada por las características culturales de la sociedad en la que se realiza y de las preferencias personales de los actores participantes en ellas<sup>137</sup>.

Este hecho nos remonta a una cuestión epistemológica, que es la diferencia entre ciencia social y ciencia natural. No parece fácil una evaluación aséptica, al no ser equiparable la realidad social a la realidad física que tratan, por ejemplo, las ciencias naturales. La pretensión de los experimentadores positivistas de eliminar la política, sustituyéndola por la ciencia, parece ingenua. El experto evaluador, aun

---

<sup>136</sup> MAJONE, Giandomenico. Op.cit. Págs. 25-27.

<sup>137</sup> “En este contexto, la evaluación es un arma que todos los participantes pueden emplear para reforzar sus puntos de vista favoritos, pero esta aparente debilidad (parcialidad) puede llegar a ser una fortaleza, un medio de construir consenso o de promover el progreso, si la evaluación se realiza desde lo que pudiéramos denominar como una perspectiva “múltiple” o pluralista.” SUBIRATS, Joan. Policy instruments, public deliberation and evaluation processes Working paper 1994/51. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Madrid, febrero de 1994. Pág.2 (traducción propia)

cuando pretenda ser un evaluador científico y objetivo, no deja de ser un ciudadano. Por otra parte, la evaluación se lleva a cabo en el ambiente de la decisión que rodea al programa que está siendo evaluado. Es más, la evaluación en sí misma no dejará de ser un instrumento político más que apoyará o criticará una determinada actuación pública. Si anteriormente se afirmaba que la “implementación era la continuación de la política por otros medios”, lo mismo puede servir para la implementación.

Para evitar tal sesgo, además de un perfeccionamiento de las herramientas analíticas sería positivo dar cabida en la evaluación a las personas implicadas directa o indirectamente<sup>138</sup>. Además, en palabras de MONNIER *“la utilidad social de una evaluación depende de las condiciones de apropiación de sus conclusiones por los actores sociales a los que va destinada”*<sup>139</sup>, en un proceso interactivo ( con la implicación de los actores en la interpretación de los datos) e iterativo (la participación de los actores redefine las bases operativas de la evaluación).

### 2.3.6.Los actores en el marco de las políticas públicas

Dentro de las distintas fases del proceso de las políticas públicas, los diferentes actores intentan influir, potenciando sus respectivos intereses<sup>140</sup>. Los actores sociales

---

<sup>138</sup> SUBIRATS, op.cit. p.6

<sup>139</sup> MONNIER, op.cit. pág 142. Para MONNIER la credibilidad de la evaluación va unida a su legitimidad ante la sociedad. Esta última sólo se consigue a través de la participación. El autor observa analogías entre las evaluaciones pluralistas y los círculos de calidad aplicados en la industria, en la medida en que en ambos casos no existe una única posibilidad técnica, siendo deseable el concurso de aquellos que van a ser los encargados de aplicarla.

<sup>140</sup> Históricamente, los estudios acerca de actores políticos tendían a ser monocéntricos, considerando la existencia de un actor con cierto poder y capacidad sobre todos los demás. Analizar las características de estos actores nos permitiría, en cierto modo, entender las características de cada política pública. Posteriormente se consideraba que los actores más influyentes sobre las políticas públicas eran el denominado triángulo de hierro, compuesto por políticos, burócratas y grupos de presión. Véase SUBIRATS, Joan y GOMÁ, Ricard Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Editorial Ariel, Barcelona. 1998. Pág.388.

articulan las políticas públicas como un ámbito de negociación de sus intereses, problemas y contradicciones.

Si bien existen actores centrales que estarán más o menos presentes en todas las políticas públicas, como son los cargos electos y altos funcionarios de los centros político-administrativos de decisión, puede afirmarse que cada política pública posee su propia red de actores en su sector de actividad. Sin entrar en los detalles de políticas públicas sectoriales, en términos genéricos podemos citar:

#### a) Los políticos

Son los actores clave en la fase de elaboración de las políticas públicas, ya que se les supone una capacidad de liderazgo social, nacido de la legitimidad de origen que les otorga el respaldo popular. Están condicionados por sus partidos, que imponen a sus miembros determinadas directrices estratégicas<sup>141</sup>. La comunidad local es su conjunto potencial de electores. Las consecuencias positivas o negativas de las políticas públicas que impulsen pueden incrementar o reducir su legitimidad por resultados ante dicho electorado.

#### b) Los empleados públicos

La burocracia, para el análisis de las políticas públicas, dista lejos de ser neutral. Los burócratas poseen importantes recursos en el proceso de desarrollo de las políticas públicas, como son la información y la experiencia, cierta capacidad de decisión, algunos apoyos externos de carácter político, la presunta defensa del interés general y el poder de ejecución. Su importancia se observa especialmente en la fase

---

<sup>141</sup> En opinión de BASTOS BOUBETA los partidos tienen como fin el ocupar posiciones de poder en el aparato político, en interés de sus miembros. Por otra parte, afirma que *“no está aún resuelta la cuestión de si los políticos buscan el poder para elaborar políticas, o bien elaborar políticas para obtener poder”* BASTOS BOUBETA, Miguel Angel “Análisis de las Políticas Públicas” Las Administraciones Públicas y sus nuevas técnicas de gestión. Especial referencia al ámbito local Escuela de Negocios de Galicia. Santiago de Compostela, 2001. Pág. 7.



de implementación. Sin embargo, la heterogeneidad de las Administraciones Públicas, con sus diversos niveles territoriales y funcionales, presenta grandes diferencias organizativas y de tamaño de plantilla en cada Entidad, de modo que resulta difícil extraer generalizaciones.

#### c) Los grupos de presión

Son organizaciones que defienden intereses de colectivos sociales concretos, para influir en el proceso de las políticas públicas. Suelen adaptarse a los niveles territoriales de aplicación de las políticas. Pueden distinguirse dos tipos de grupos: aquellos que tienen fines lucrativos, pretendiendo el beneficio económico de sus miembros y las organizaciones no gubernamentales, cuyos beneficios no siempre son mensurables desde un punto de vista económico.

### 2.37. Los instrumentos de las políticas públicas

En opinión de RAMIÓ<sup>142</sup> las políticas públicas disponen de diversos instrumentos:

#### a) La desregulación, la legalización y la creación de mercados.

La desregulación consiste en la supresión de la presencia pública en las interacciones privadas, en aquellos casos en los que no se producen fallos en el mercado. La legalización pretende la no criminalización de mercados anteriormente prohibidos. La privatización consiste en la venta de empresas públicas al sector privado. La creación de mercados consiste en la regulación de un mercado que anteriormente no existía, regulando el derecho de propiedad y las relaciones o tráfico privado dentro de ese mercado.

---

<sup>142</sup> Véase RAMIÓ, Carles y BALLART, Xavier Ciencia de la Administración . Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 2000. Pág. 490

b) La obtención de incentivos con subsidios e impuestos, bonos y deducciones.

Estos incentivos son tanto positivos como negativos, en la medida en que se pretendan promover o disuadir conductas.

c) La regulación directa del comportamiento.

Es la fórmula más clásica de intervención. Se identifica directamente con el aspecto de ordenación social que comporta toda actuación pública.

d) La producción directa de los servicios.

Es la provisión directa de los servicios públicos por parte de las Administraciones. Es la parte más visible de la actuación pública y el aspecto de ésta más relacionado con el contacto con el ciudadano.

e) La contratación externa.

Consiste en la alternativa de proveer los servicios públicos contratándolos a entidades externas a las Administraciones Públicas. El buen funcionamiento de éstos depende, en buena medida, con la capacidad de las Administraciones Públicas para controlar la cantidad y la calidad de los servicios públicos.

f) La provisión de seguros o ayudas ante la adversidad.

Son instrumentos de ayuda ante contingencias diversas que afectan a la seguridad de las personas, ya sean contingencias de tipo común (de regularidad en la vida de las personas: enfermedad, jubilación, etc) o de tipo extraordinario (situaciones catastróficas).

### 2.3.8. La especificidad de las políticas públicas locales

Las políticas públicas locales presentan unas características que las hacen específicas en relación con las políticas públicas de otros niveles territoriales. CANALES ALIENDE<sup>143</sup> distingue entre dos grandes tipos de políticas públicas locales: las estrictamente tales, con origen y ámbito puramente circunscrito al contexto local, siendo una expresión del principio de autonomía local; y las de localización o ejecución de políticas públicas de niveles territoriales superiores, es decir de los niveles comunitario, estatal y autonómico. Esta distinción encaja con la establecida por ARENILLA SÁEZ<sup>144</sup>, que entiende la existencia de políticas públicas duras y blandas. Las primeras son conformadoras, permaneciendo durante amplios períodos de tiempo y afectando al núcleo esencial del Estado. Las segundas desarrollan a las anteriores en un territorio concreto, con un menor alcance en las decisiones. La capacidad de los Entes Locales para influir en las primeras es bastante limitada, llevándose a cabo a través de los grandes Ayuntamientos o de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Las características que diferencian a las políticas públicas locales de otras propias de otros niveles territoriales son:

- a) Una prestación de servicios más directa, continua y localizable.
- b) La cercanía al ciudadano.
- c) La diferenciación en función de sus destinatarios.
- d) La divisibilidad.
- e) La tangibilidad.
- f) La personalización de las prestaciones.
- g) El intento de integrar simultáneamente los aspectos territoriales y sectoriales de las políticas.

---

<sup>143</sup> CANALES ALIENDE, José Manuel “Nuevo entorno y perspectivas de las políticas públicas locales” en Revista Aragonesa de Administración Pública nº11. Diciembre, 1997. Págs. 287 – 315.

<sup>144</sup> ARENILLA SÁEZ, Manuel “El Pacto Local: la necesaria modernización territorial del poder” en Gobierno y Pacto Local Boletín Oficial del Estado y MAP. Madrid, 2000. Pág. 159.

Se ha producido una evolución de las políticas públicas locales en España desde la instauración del régimen democrático. A partir de las primeras elecciones municipales de la democracia actual, en 1979, los municipios españoles se encontraron con una situación compleja. El país se hallaba inmerso en una profunda crisis económica y los municipios arrastraban serios déficit prestacionales de todo tipo desde tiempos pretéritos (falta de alcantarillado en muchos municipios de más de dos mil habitantes, falta de servicio de provisión de agua potable, falta de alumbrado eléctrico en algunos municipios rurales, falta de asfaltado en muchas calles, ausencia de servicio de basuras en algunos municipios de tamaño medio-bajo, etc)<sup>145</sup> Por este motivo, éstos centraron su actuación en políticas públicas relacionadas con las obras públicas y las infraestructuras básicas. Se trataba de una época en la que primaba una orientación ejecutiva, percibiéndose las élites locales más como instrumentos al servicio de la gestión que como agentes de liderazgo de fenómenos de transformación más ambiciosos. En esta situación, la estructura de las políticas públicas era relativamente poco compleja y el rol del gobierno local se centraba en la dimensión operativa, es decir de ejecución de políticas diseñadas en otros niveles territoriales, no produciéndose una concepción estratégica de las políticas. El papel de los partidos políticos consistía en ir ocupando los diferentes puestos gerenciales, satisfaciendo, de este modo, a sus clientelas políticas<sup>146</sup>.

A partir de los años noventa, se observan ciertos cambios. Superados los problemas en infraestructuras en su mayor parte (aunque sigan existiendo carencias en algunos municipios rurales y de montaña), los Gobiernos Locales modifican la orientación de sus políticas públicas. Con el tiempo se ha implantado en España un modelo económico con preponderancia del sector servicios, en un sistema que podríamos catalogar como post- fordista, con descentralización productiva y

---

<sup>145</sup> “Se trataba de cosas tan elementales como asfaltar calles, construir escuelas, levantar ambulatorios, abrir espacios para jóvenes y ancianos, o fomentar el deporte”. SUBIRATS i HUMET, Joan “Gobierno Local y Políticas Públicas. Apuntes en la España de los noventa” en Revista Valenciana d’Estudis Autonomics i Locals nº15. Febrero-mayo. Valencia, 1996. Pág.17.

<sup>146</sup> Véase BRUGUÉ, Quim y GOMÁ, Ricard Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Editorial Ariel. Barcelona, 1998. Pág. 23.

segmentación de las ofertas. Las clases medias se van volviendo más exigentes en sus demandas, solicitando una mayor personalización y profesionalización en la prestación del servicio público. Por el contrario, ese mismo modelo económico favorece la dualización de la sociedad, en que el grupo de excluidos (coyunturales o estructurales) se ve ampliado, requiriéndose una mayor actuación local en materia de servicios sociales, al no poder ser atendido por la Administración Central. Además, se observan importantes cambios en la cultura política local. Los partidos políticos no son capaces de articular correctamente las demandas ciudadanas, refugiándose en su antiguo rol de agencias de colocación. Estas demandas participativas proceden de una clase media más educada y, al mismo tiempo, más individualista. Se produce, por tanto, una tendencia a una mayor politización de la agenda pública local. En esta politización las políticas públicas aseguran la legitimación de los equipos de gobierno locales y, muy especialmente, de los Alcaldes<sup>147</sup>.

En el momento actual asistimos a cuatro orientaciones en las políticas públicas locales: la ampliación de los campos de su actuación, la dinámica de su profundización cualitativa, la asunción de roles estratégicos, y la transversalidad en la aplicación de las políticas<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Los equipos de gobierno se afirman “a partir de la voluntad, capacidad y posibilidades objetivas de abordar la elaboración e implantación de unas políticas públicas características” VANACLOCHA, F.J. “Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral” en ALBA, C. y VANACLOCHA, F. J. El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno. Boletín Oficial del Estado y Universidad Carlos III. Madrid, 1997. Pág.281.

<sup>148</sup> En estas nuevas orientaciones han actuado diferentes factores, algunos nacidos de motivaciones propias y originarias del Gobierno Local, siendo este el caso de la gestión estratégica; y otros influidos por las líneas de actuación de otros niveles territoriales, como es el caso de las políticas comunitarias. Si bien es cierto que existe una nueva sensibilidad y aparecen nuevas demandas por parte de la ciudadanía, también es cierto que en la generalización de algunas políticas “nuevas” como el desarrollo local o la sostenibilidad medio ambiental ha influido la financiación de proyectos a cargo de los Fondos Estructurales. En el caso de cambios de enfoque en políticas ya existentes como el urbanismo, también han influido algunas iniciativas comunitarias como URBAN. Por último, la transversalidad también se ha utilizado como un criterio preferente para la concesión de subvenciones a proyectos en torno a alguno de los ejes prioritarios establecidos por la Comisión Europea. El impacto de las políticas comunitarias sobre los Gobiernos Locales ha sido muy elevada. De no existir éste no sería fácil catalogar el grado de desarrollo en cantidad, calidad e integración de la agenda pública local.

a) Una mayor extensión de las políticas

Se observa una tendencia a la ocupación de campos hasta hace poco tiempo inéditos o cuya presencia era casi testimonial, siendo el caso de las políticas municipales de empleo y promoción económica o las nuevas políticas socio-culturales<sup>149</sup>. Se ponen en práctica las denominadas políticas públicas de segunda o tercera generación, poco presentes en las agendas políticas de hace algunos años. Las políticas de apoyo a la familia y de seguridad ciudadana son hoy novedosas, a la vez que prioritarias.

b) Una mayor profundización cualitativa

En algunas políticas que ya se estaban llevando a cabo se atienden aspectos nuevos anteriormente no tratados o se renueva el enfoque de algunas actuaciones (por ejemplo, en materia de urbanismo, se han intensificado las políticas de rehabilitación urbana).

c) La asunción de roles estratégicos.

La fuerte competencia global ha favorecido el establecimiento de una visión estratégica de las políticas públicas locales, con objetivos a largo plazo. La gestión estratégica pretende ser un posicionamiento de las instituciones ante el mundo de finales de los noventa, un mundo cada vez más competitivo, globalizado y desregulado. Los gobiernos locales no son ajenos a las incertidumbres y a la necesidad de supervivencia que impone la globalización con sus constantes ajustes (desaparición de una factoría importante, destrucción de la flota pesquera, caída de los precios de un tipo de cultivo, etc. son ejemplos de la realidad española más reciente)<sup>150</sup>. Este posicionamiento estratégico se suele observar especialmente en la

---

<sup>149</sup> Véase BLANCO, Ismael y GOMÁ, Ricard "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias" en Gobiernos Locales y Redes Participativas Ariel. Barcelona, 2002. Pág. 21.

<sup>150</sup> Si bien la estrategia es un fenómeno presente a lo largo de la historia en todas las organizaciones humanas, como concepto aplicado a la gestión, hace fortuna a lo largo de los años ochenta en las escuelas de negocios, como respuesta de las empresas privadas a los rigores del mercado. En opinión de GREER y HOGGETT "la gestión estratégica hace referencia a un posicionamiento de la organización, creando posiciones

resistencia o la confrontación con un agente externo (una Administración superior o una multinacional), en las campañas de colaboración entre los sectores público y privado, en los grandes proyectos de desarrollo urbano vinculados a un evento y en la movilización aparejada a los procesos de afirmación de la identidad colectiva y de la autonomía política<sup>151</sup>. La dirección y la planificación estratégica local van a constituir una característica esencial y prioritaria frente las precedentes etapas más orientadas al ámbito prestacional.

#### d) La transversalidad de las políticas públicas locales

Junto a la clásica concepción fragmentada y segmentada de las políticas públicas, comienzan a surgir algunos ejemplos de formulaciones integrales y políticas transversales. Con los criterios departamentales o profesionales conviven también otros de índole territorial (barrios degradados, centros históricos, etc.), temáticos (inmigración, sostenibilidad, igualdad de oportunidades, etc.) o colectivos socialmente débiles (ancianos, jóvenes, etc.) que permiten agregar diferentes políticas sectoriales alrededor de dichos ejes transversales.

#### 2.3.9. Tipos de políticas públicas locales

En el ámbito local, se pueden establecer diversas tipologías relacionadas con el nivel territorial de formulación de la política pública. Si se trata de una política formulada por el Gobierno Local, estaríamos ante una política propia, claro exponente del principio de autonomía local. Si se trata, por el contrario, de una política pública formulada en otro nivel territorial superior, estaríamos ante una política pública de ejecución. Conviene indicar, sin embargo, que entre ambos extremos se producen muchos matices, con grados de participación variada de los distintos niveles territoriales de gobierno. Por otra parte, es casi imposible encontrar una política pública que no posea un cierto grado de participación de otra

---

*defensivas frente a las implacables fuerzas competitivas.*" GREER, Alan y HOGGETT, Paul. "Public Policies, private strategies and local public spending bodies" en Public Administration n°77 vol.2. Oxford, 1999. Págs. 237.

<sup>151</sup> Véase BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel "Las ciudades como actores políticos" en Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Editorial Taurus. Madrid, 1997. Pág. 139.

Administración Pública en alguna de sus fases, aunque sólo sea para regular un determinado ámbito sectorial o para establecer unas bases mínimas de funcionamiento.

Desde el punto de vista del contenido, podemos adoptar la clasificación de BRUGUÉ y GOMA, atendiendo a las dimensiones más importantes de las sociedades post-industriales de comienzos del siglo XXI y su plasmación en las comunidades locales. Las tres grandes líneas que agrupan diferentes políticas públicas son:

a) La dimensión económico-laboral

Las drásticas reestructuraciones del tejido productivo durante los años ochenta incidieron en numerosos colectivos sociales. Las políticas de ámbito estatal no han conseguido paliar este problema, asumiendo las Entidades Locales un nuevo protagonismo en las actividades de promoción económica. En los años noventa se han consolidado ante la opinión pública nuevos conceptos como “desarrollo local”, “iniciativas locales de empleo” o “nuevos yacimientos de empleo”, claros ejemplos del dinamismo local en un intento de conseguir el máximo rendimiento de sus recursos autóctonos o endógenos, tanto en términos materiales, humanos o intangibles (culturales, folklóricos, etc.)

b) La dimensión socio-cultural

La sociedad globalizada asiste a nuevos procesos de fragmentación y exclusión social (de tipo étnico, de edad, de género) que desbordan el marco clásico del Estado de Bienestar. Algunos sectores sufren problemas estructurales de inserción laboral. Se generan, pues, nuevas demandas de políticas de bienestar social, en donde la heterogeneidad de los casos requieren tratamientos muy especializados, siendo necesaria una orientación hacia la proximidad. Por otra parte, la vida cultural se ve fuertemente marcada por la complejidad de la globalización, en que las personas demandan nuevos espacios de identificación colectiva, con una mayor orientación



hacia el legado cultural o hacia las vivencias comunitarias. En este sentido, el ámbito local parece el más indicado para realizar una labor de cohesión social.

d) La dimensión urbana – territorial

Los procesos desarrollistas de los años sesenta y setenta han quedado completamente cuestionados por las propias poblaciones, que exigen más calidad de vida. Por otra parte, la sociedad post- industrial plantea modos de poblamiento distintos a los de la sociedad industrial, con tendencia hacia la urbanización difusa y al crecimiento de las ciudades intermedias. A los modelos de ciudades radiales les sustituyen otros propios de ciudades reticulares, con complejidades diferentes y haces de relaciones entre nodos (económicos, de tráfico, poblacionales, residenciales, de ocio, etc.) que requieren equilibrios entre sí. A las agendas urbanas se suman las preocupaciones medio-ambientales y de recuperación del legado histórico (especialmente en los cascos históricos degradados). Todos estos fenómenos inciden sobre las políticas urbanas y territoriales (clásicamente ejemplos de políticas locales).

**Cuadro n° 7. Tipología de las Políticas Públicas Locales**

Políticas de promoción económica local. Iniciativas de desarrollo económico		Políticas locales de bienestar social. Programas de servicios personales		Políticas urbanas y de territorio		
Políticas de promoción del tejido empresarial Innovación Atracción	Políticas de desarrollo territorial Centralidades Infraestructuras	Políticas socio-sanitarias.  Acción contra la exclusión Servicios sociales. Salud Consumo	Políticas socio-culturales  Dinamización comunitaria Cultura Educación Juventud	De eficiencia	De equidad	De redistribución
				Centralidades Infraestructuras	Vivienda Equipamiento Transporte	Vivienda Regeneración del medio ambiente
Políticas de empleo y de recursos humanos Formación Ocupación	Políticas de desarrollo comunitario Cooperación Servicios					

(Fuente: BRUGUÉ, Quim y GOMA, Ricard. Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Editorial Ariel. Barcelona, 1998. Pág.33).

### **3. Los objetivos de la investigación**

Dentro de esta tesis se intentan conseguir unos datos que, una vez interpretados, sirvan para elaborar unas conclusiones acerca de los distintos aspectos relacionados con el desarrollo local, como objeto de actuación pública. Algunos de estos objetivos tienen una relación con los aspectos más generales del desarrollo local, en tanto que otros se centrarán en el estudio de caso propiamente dicho.

Por otra parte, conviene señalar que la complejidad del tema de investigación obligaría a profundizar en otros aspectos conexos importantes, también analizados por la Ciencia Política y de la Administración, como pueden ser el papel de los partidos políticos, de las élites o, incluso, algunas consideraciones relacionadas con las ideologías políticas. Sabemos de su relevancia, pero las necesidades de tiempo y espacio nos obligan a acotar nuestro enfoque y objetivos de estudio.

#### **3.1. Los objetivos en relación con el concepto de desarrollo local**

El término “desarrollo local” empleado de forma común y completamente asumido por las organizaciones públicas es un término complejo y amplio, que por su propia amplitud puede generar cierta ambigüedad. Consideramos de interés para la investigación la asunción de un concepto de desarrollo local con unos elementos identificables. Para llegar a este concepto, se contrastarán las diferentes definiciones de desarrollo local de autores procedentes de diferentes campos científicos. Por otra parte, se buscarán los antecedentes que sirven de origen al concepto de desarrollo local, a partir de las diferentes teorías de la ciencia económica en el siglo XX. También se buscará el contrapunto de algunos planteamientos críticos con el desarrollo local. Además se intentará acotar la relación del desarrollo local con una política de escala territorial más amplia, pero con elementos comunes de contenido, como es la Ordenación territorial. Por último, para definir unos contenidos fuertes dentro del desarrollo local se analizará el desarrollo local desde algunas políticas sectoriales y unas dimensiones territoriales consideradas como elementales.

### 3.2. Los objetivos en relación con los antecedentes del desarrollo local en España

Consideramos de gran importancia el análisis histórico para entender la configuración actual de las políticas de desarrollo local. No concebimos la aparición de una política por “generación espontánea”, sino como plasmación de unos procesos históricos en una dimensión dinámica. En este sentido se buscarán tendencias históricas en la construcción del modelo contemporáneo de Administración Local, en el conjunto de normas y trabajos parlamentarios e ideas de autores influyentes desde 1808 hasta la instauración de nuestro régimen democrático actual. Obviamente, conviene diferenciar cualquier política del pasado con nuestras concepciones actuales. No obstante pueden existir contenidos fundamentales que pudieran circunscribirse dentro del desarrollo local, aunque desde los enfoques y terminologías del pasado. También, dentro del tratamiento histórico del desarrollo local seguiremos especialmente la aparición y cambios habidos en la articulación de la cuestión intermunicipal.

### 3. 3. Los objetivos en relación con la configuración jurídica del desarrollo local

Para analizar el desarrollo local desde un enfoque de la Ciencia de la Administración, se hace preciso observar la configuración de la actividad económica de los Entes Locales en la configuración del Estado democrático desde un punto de vista normativo. Con este fin se estudiará el tratamiento de las políticas económicas, la articulación de las Entidades Local y de la cuestión intermunicipal en los trabajos del Anteproyecto de la Constitución de 1978, en su plasmación en el propio texto constitucional, así como los diferentes ajustes llevados a cabo por las sentencias del Tribunal Constitucional. También se buscará su tratamiento en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Finalmente, se tratarán las últimas reformas legales y sus efectos sobre el desarrollo local, la configuración institucional de los Entes Locales.

### 3.4. Los objetivos en relación con la posición institucional de las Entidades Locales en el ámbito del sistema de Regulaciones Intergubernamentales y de gobernanza local en España

La política de desarrollo local, al ser una parte más de todas las actuaciones locales, experimenta todas las circunstancias del Gobierno y de la Administración Local en el esquema general de las Administraciones Públicas españolas y de sus sistemas de gobernanza local. Si en el objetivo anterior se aludía a unos objetivos de contenido institucional desde el punto de vista jurídico, en este objetivo se plantea un análisis de contenido más politológico, yendo más allá del “deber ser”, asumiendo los postulados de las anteriormente expuestas teorías neo - institucional y de las relaciones intergubernamentales. El fin consiste en conocer cual es la posición de las Entidades Locales en términos de autonomía y capacidad para poder desarrollar sus intervenciones en materia de desarrollo local, analizando sus relaciones con otras Administraciones Públicas y con los agentes de la sociedad civil.

### 3.5. Los objetivos en relación con las fases de las políticas públicas de desarrollo local en el ámbito comunitario y nacional

Una de las hipótesis de partida consiste en el fuerte componente comunitario de las políticas de desarrollo local, considerando que una buena parte de sus características se han diseñado y elaborado en dicho ámbito. Íntimamente entrelazado con el nivel comunitario europeo estaría el nivel nacional, presente en el proceso decisorio europeo y con alguna capacidad de coordinación (en la medida que la articulación autonómica del Estado lo permite), a las Administraciones Públicas territoriales. Se intenta conocer las motivaciones comunitarias en el proceso de negociación y diseño de las políticas relacionadas con el desarrollo local, así como sus principales instrumentos (normativos y financieros) y las características de aplicación de estos instrumentos en España. En relación con el Estado se pretende definir su papel en la materia del desarrollo local, ya sea como interlocutor con las actuaciones comunitarias europeas o ya sea desde su propio espacio de decisión. Además, de la presencia de las Entidades Locales y de la Administración autonómica en este

proceso decisorio y de formulación de políticas, se puede deducir el carácter descendente o ascendente de estas políticas.

### 3.6. Los objetivos en relación con el estudio de caso

En primer lugar, se procura conocer las características y el grado de importancia de la Generalitat Valenciana y de la Diputación Provincial de Alicante en relación con las políticas de desarrollo local. Una vez analizadas en el objetivo anterior las actuaciones de los niveles político – administrativos más implicados en el proceso de decisión, nos hallaríamos ante las instituciones más próximas a la implementación.

En segundo lugar, se pretende analizar las diferentes experiencias intermunicipales con competencias en materia de desarrollo local en la provincia de Alicante. De este estudio se intentarán entresacar unas conclusiones acerca de las posibilidades y dificultades de la fórmula intermunicipal.

En tercer lugar, a través de un conjunto de entrevistas en profundidad a los agentes de desarrollo local de Municipios representativos de determinadas tipologías (comarcal, socio – económica, demográfica), se intentarán extraer: las características del régimen jurídico de las agencias de desarrollo local, sus recursos humanos, las características de formación y desempeño de tareas de los agentes de desarrollo local; la noción de desarrollo local de los profesionales dedicados a aplicarlo y, desde su propia percepción, un breve diagnóstico personal de las características territoriales del municipio; la descripción y valoración de las principales políticas desarrolladas en su agencia; las circunstancias de la transversalidad y coordinación de políticas de desarrollo local y otras afines; sus opiniones acerca de las fases de las políticas públicas (desde la definición de la agenda, pasando por la elaboración, hasta la implementación y evaluación); su visión particular acerca de la asignación de recursos para el desarrollo local; la dimensión intermunicipal de su localidad; y las relaciones con otras Administraciones Públicas y con los actores locales de la sociedad civil.

Por último, el método de la entrevista se combina con otros, como son fuentes de carácter estadístico, normativo o de hemeroteca.

## **CAPÍTULO II. EL CONTENIDO Y LAS CARACTERÍSTICAS DEL OBJETO DE ESTUDIO**

**SUMARIO.- 1. Introducción 2. Algunas definiciones de Desarrollo Local. 3. Algunas consideraciones acerca del objeto de estudio. 4. Los orígenes del concepto de desarrollo local. 4.1. Las teorías de desarrollo económico en el espacio. 4.2. La teoría de los polos de crecimiento. 4.3. Las teorías del desarrollo regional desigual y el enfoque de centro – periferia. 4.4. La formación del paradigma del potencial de desarrollo endógeno. 4.5. Influencias sobre la teoría del desarrollo endógeno. 5. El concepto de Desarrollo Local y el de la Ordenación del Territorio. 5.1. Consideraciones generales. 5.2. La crisis de la planificación territorial. 5.3. El concepto de Ordenación del Territorio. 5.4. Algunas consideraciones críticas en torno a la actual concepción de la Ordenación del Territorio. 6. Los contenidos de las políticas de desarrollo local. 6.1. Las características generales de las políticas de desarrollo local. 6.2. La perspectiva del empleo en el ámbito local: las iniciativas locales de empleo. 6.3. La perspectiva de la sostenibilidad. 6.4. La dimensión rural. 6.5. La dimensión urbana.**



## **1. Introducción**

El concepto de desarrollo local, de uso extendido en la actualidad parece un término ambiguo dada la amplitud de su uso. Resulta difícil analizar las políticas de desarrollo local sin depurar conceptualmente sus contenidos. Con este fin compararemos diferentes definiciones con connotaciones distintas. Para entender las razones de sus planteamientos se hace necesario indagar, además, en los orígenes, situados en las teorías de la ciencia económica. También, como espacio para la actuación pública conviene deslindarlo y, al mismo tiempo, interrelacionarlo con otro término próximo y empleado por las Entidades Territoriales en las políticas de planificación, como es el de la Ordenación del Territorio. Una vez llegados a un concepto de desarrollo local para nuestro manejo intentaremos ver el conjunto de actuaciones que, sobre el papel, integran el desarrollo local. Se describirán las características de las políticas de desarrollo local. Una vez estudiadas, tras una breve exploración del trabajo de campo y un estudio de las tendencias macroeconómicas que afectan, a un nivel micro, a los sistemas productivos locales y sus mercados de trabajo, nos centraremos en la política de fomento del empleo. Entendemos que el empleo, por los objetivos mismos de la política económica, por el desempeño mayoritario que están haciendo las Entidades Locales en las agencias de desarrollo local (tras esta exploración del trabajo de campo), es el eje vertebrador de las políticas de desarrollo local.

Como elementos de referencia del desarrollo local haremos referencia a la sostenibilidad medio ambiental, una de las vertientes del actual concepto de desarrollo local, ya que sin ésta ningún desarrollo socio – económico futuro sería posible. Dentro de la investigación y, muy especialmente, dentro del trabajo de campo se estudiará su posible presencia en las políticas de desarrollo local (bastante limitada en cuanto a integración horizontal).

Finalmente, haremos alusión a la dimensión territorial, con el fin de evitar una conceptualización en abstracto, siendo necesario entender las características de los espacios en donde se implantan este tipo de políticas. Esta referencia a lo territorial se llevará a cabo partiendo de dos arquetipos extremos: los espacios

rurales y urbanos. En medio de estos dos tipos se situarían todas las formas de poblamiento posibles y ámbitos para la intervención local.

## **2. Algunas definiciones de Desarrollo Local**

El concepto de Desarrollo Local tiene diferentes connotaciones según el origen profesional de los estudiosos y el tipo de preferencias ideológicas, escuelas o corrientes en que se insertan.

Inicialmente, referiremos la definición procedente de la Ciencia Económica, formulada por Antonio VÁZQUEZ BARQUERO<sup>152</sup> según la cual el “desarrollo endógeno” es “un proceso de crecimiento económico y cambio estructural, liderado por la comunidad local utilizando el potencial de desarrollo, que conduce a la mejora del nivel de vida de la población local”. Este concepto coincide con el de LEAL MALDONADO y de CORTÉS ALCALÁ según los cuales, los factores de desarrollo endógeno “son aquellos que emanan de la propia estructura económica y social del municipio o espacio de referencia”<sup>153</sup>

También se pueden exponer definiciones procedentes de otras disciplinas científicas, con una connotación más sociológica (centrada en las relaciones entre actores sociales) , como es el caso de la expresada por Bernard PECQUEUR<sup>154</sup> según la cual “ni modo ni modelo, el desarrollo local es una dinámica que evidencia la

---

<sup>152</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio Desarrollo, redes e innovación Pirámide, Madrid, 1999. Pág. 52.

<sup>153</sup> Citan a los siguientes factores endógenos: la estructura productiva y espacio industrial; los sectores punta y el número de establecimientos; las características de los desequilibrios estructurales, especialmente los derivados de la estructura productiva; la ocupación del espacio productivo y las situación del planeamiento; el volumen del espacio industrial ocupado y vacante; las características de las figuras de planeamiento y reguladoras; y por último, la intervención pública, las estrategias territoriales, las áreas de desarrollo económico, redes de transporte y comunicaciones. Véase LEAL MALDONADO, Jesús y CORTÉS ALCALÁ, Luis La dimensión de la ciudad CIS, Madrid, 1995. Pág. 160.

<sup>154</sup> Definición referida por VACHON, Bernard en El Desarrollo Local: teoría y práctica Ed.Trea, Oviedo.2001, Pág.29

eficacia de las relaciones no exclusivamente mercantiles entre las personas para valorizar las riquezas de las que disponen”.

Cabe también una definición de orientación tecnocrática, entendido el desarrollo local como una estrategia de intervención pública planificada, caso del DATAR francés, según el cual el desarrollo local consiste en “una intervención estructurada, organizada, desde una óptica global y continua, en un proceso de cambio de las sociedades locales abocadas a desestructuraciones y reestructuraciones”<sup>155</sup>. La Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea entiende que es “una política de desarrollo económico, aplicada por los agentes locales en un territorio coherente, generalmente subregional”<sup>156</sup>.

Por su parte, VALCARCE- RESALT<sup>157</sup>, desde una óptica geográfica entiende que se trata de “un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad y de cada individuo integrado en ella”, poniendo su énfasis en la relación con el medio y la idea de sostenibilidad.

### **3. Algunas consideraciones acerca del objeto de estudio**

El Desarrollo Local es un concepto complejo y difuso, que engloba muchas acepciones y hace referencia a un conjunto de políticas muy extenso. Como objeto de estudio puede llegar a resultar inaprensible. Si aceptamos la definición de desarrollo endógeno empleada por VÁZQUEZ BARQUERO podemos llegar a la conclusión de que cualquier política pública o cualquier actividad pública o, es más,

---

<sup>155</sup> Referida por VACHON, op.cit. pág.30

<sup>156</sup> Tomamos la referencia de VALCARCE RESALT, Germán. Véase nota siguiente.

<sup>157</sup> Complementa su definición atribuyendo al Desarrollo Local un conjunto de componentes: “carácter local o microrregional, integral e integrado, endógeno, ecológico, armónico, coherente, social y de base popular, cooperativo, auto - dependiente, participativo, cultural y de rostro humano” Véase VALCARCE RESALT, Germán “Bases del Desarrollo Local sustentable” en RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín Manual de Desarrollo Local Trea. Oviedo, 1999. Págs. 62 y 63.

cualquier actividad a secas, pública o privada, procedente de la comunidad local y “liderada” por la comunidad local, sería susceptible de formar parte del desarrollo local. Desde la política de infraestructuras, pasando por las iniciativas locales de empleo, las actuaciones de dinamización rural, la rehabilitación urbana, la política de sostenibilidad medioambiental, la defensa del patrimonio histórico, etnográfico y cultural, la creación de empresas, hasta llegar a la propia participación ciudadana o incluso la modernización de la Administración Pública, podrían tener algún impacto en el desarrollo de “la comunidad”<sup>158</sup>. Una de las posibilidades de esta tesis doctoral consistiría en delimitar nuestro campo de estudio a una o como mucho unas pocas de estas actuaciones sectoriales con impacto en el desarrollo económico y social local. Sin embargo, consideramos que resulta muy interesante analizar el sesgo que adopta el desarrollo local en cada una de las Entidades Locales analizadas en el estudio de caso, observando en qué políticas se hace más énfasis y el grado de articulación intersectorial existente. Es decir, que el problema de la integración de contenidos tan diversos también es un elemento de estudio politológico de primer orden. De este modo, se podrían extraer conclusiones sobre el “perfil” mayoritario que adopta el desarrollo local en la Provincia de Alicante y sus niveles de fragmentación/ integración de políticas.

Sin embargo, desde un punto de vista teórico parece imposible abordar en profundidad todas estas políticas sectoriales, puesto que superaría con mucho el sentido de esta investigación (que se convertiría en una especie de reseña enciclopédica de contornos infinitos). Por tanto, el plan de exposición va a consistir en estudiar el concepto de “Desarrollo Local”, su génesis histórica y el estado de la

---

<sup>158</sup> CARRILLO BENITO, Emilio agrupa las distintas políticas en el tiempo hablando de diferentes generaciones de políticas de Desarrollo Local. Así, las políticas de primera generación se inició a principios de los años ochenta (entre 1982 y 1988), con la potenciación de los recursos endógeno (diagnóstico, potenciación y rentabilización) y la concertación social (empresarios, sindicatos y otros actores sociales). La segunda generación se iniciaría en 1988 y llegaría hasta 1994, con el fomento del espíritu innovador, creatividad y capacidad inventiva; las tecnologías y su aplicación al desarrollo del territorio; la coordinación interadministrativa; y el acceso a los programas comunitarios europeos. La última generación iniciada en 1994 hasta la actualidad pondría su énfasis en la participación ciudadana intensiva y extensiva; la cultura emprendedora, la actitud activa contra el paro; los recursos exógenos dentro de una perspectiva estratégica del territorio y, por último, el impulso e institucionalización de los empleos de futuro (nuevos yacimientos de empleo). En todo este planteamiento la aparición de nuevas políticas no supone la sustitución de las anteriores, sino que se trataría de un proceso acumulativo.

cuestión en términos teóricos. En segundo lugar se referirán las políticas sectoriales que, a priori, consideramos ( a modo de hipótesis inicial) más seguidas por los Municipios y Mancomunidades objeto de estudio: las iniciativas locales de empleo, el desarrollo rural, el desarrollo urbano y las políticas de sostenibilidad medio-ambiental. Consideramos que una profundización excesiva en el contenido de las políticas sectoriales supondría una desviación respecto del objeto de estudio del Área de Ciencia Política y de la Administración, en tanto que la dedicación a las características de dichas políticas y a las características de su articulación recaen mucho más dentro del marco de enfoque de área.

#### **4. Los orígenes del concepto de desarrollo local**

##### **4.1. Las teorías del desarrollo económico en el espacio**

El actual paradigma del desarrollo local es de reciente existencia, dentro del campo de la economía regional. Sin embargo, es el resultado de una larga evolución, durante el último siglo. Arranca de los distintos enfoques que han elaborado los estudiosos del desarrollo económico y las dinámicas espaciales de la economía.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, hasta 1973, se produce una fase de gran crecimiento económico en los países occidentales. Se trataba de una etapa de elevada industrialización, con un acusado perfil tecnológico y elevadas economías de escala. La gran relación existente entre capital y trabajo, supuso una alta demanda del factor trabajo, provocándose fuertes movimientos migratorios, tanto desde el punto de vista nacional como internacional. Estas concentraciones de población se plasmaron en poderosos procesos de urbanización. En este contexto, la economía regional se iba consolidando como una disciplina propia, dentro de la Ciencia Económica. La necesidad de atender a las cuestiones de localización industrial, la planificación regional y urbana, incrementaron sus implicaciones prácticas.

Una de las primeras preocupaciones de los economistas, en relación con el espacio, era el discernir cuáles eran las principales factores que inducen a las empresas el situarse en un determinado punto. Históricamente, el espacio llegó a entenderse como un ámbito técnico – económico en el que se daba prioridad al factor distancia<sup>159</sup>. La primera configuración de estas teorías era muy abstracta y entendía que la función de producción contaba con unos coeficientes fijos, además de un punto de partida según el cual, el espacio es homogéneo. Por su parte, LABASSE analizaba la importancia de los costes de transporte en relación con el peso de las materias primas y de los productos, una vez acabados. El autor llegó a establecer una tipología de actividades industriales, atendiendo al porcentaje en el precio del producto final de los costes de transporte<sup>160</sup>. Sin embargo, aunque LABASSE había profundizado ampliamente en la cuestión de los costes de transporte, como factor para la localización industrial, analiza otros factores de importancia, anticipándose, en algunos casos, a tendencias del futuro. Además del factor transporte, el citado autor concedía igual importancia al factor trabajo y a la solidaridad técnica de las fábricas. Por otra parte, el autor ya escribía en una época en la que se observaban cambios importantes en el modelo fordista. Así, consideraba que el factor transporte evolucionaba, al entender que ya se estaban estableciendo líneas invisibles de comunicación (telecomunicaciones, recaudaciones bancarias, comodidades comerciales, etc.), siendo necesaria la apreciación cualitativa de los interesados.

---

<sup>159</sup> WEBER, Alfred Theory of the location of industries The University of Chicago Press. 1957 2ª edic. El autor proponía la idea de un índice material, expresión del peso del producto como coste del transporte. En aquella época, el peso de las materias primas era un factor de gran importancia.

<sup>160</sup> El autor entendía que existen tres tipos de empresas: aquellas en las que los gastos del transporte superan el 5 por ciento del precio de coste (siderurgia, refinería de petróleo, fábrica de cemento, azucarera, fábrica de muebles, grandes equipamientos de circulación, etc.); las que el coste de transporte está entre un 2 y un 5 por ciento (primera transformación y construcciones metálicas, industrias químicas y del caucho, producción de papel y cartón y construcción eléctrica), siendo este grupo de interés en una posible descentralización industrial, por su capacidad de arrastre; siendo el último grupo, el que presenta un coste inferior al del 2 por ciento. LABASSE, Jean La organización del espacio Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1973. Trad. Por Amalia Álvarez Fraile. Edición original "L'organisation de l'espace" Hermann.París, 1968.

## 4.2. La teoría de los polos de crecimiento

Durante esos años, el protagonismo de la industrialización en los procesos de desarrollo económico, implicó una identificación entre industrialización y desarrollo. El análisis de la localización de las manufacturas y sus efectos sobre la economía de una región o un país dio lugar a una de las teorías más emblemática de una de las épocas de mayor prestigio de la planificación indicativa, la teoría de los polos de crecimiento. Estos núcleos conllevaban una fuerte concentración de industrias, fuertemente relacionadas entre sí, en torno a una industria líder, dando lugar, todas ellas, a una secuencia económica expansiva.

Estas teorías, que enfatizaban fuertemente la idea de concentración-aglomeración, se interesaban claramente por los fenómenos de urbanización. Curiosamente, uno de los problemas que se achacan a esta época, era la falta de integración entre la economía urbana y la economía regional. No resultaba fácil un diseño espacial de la economía. Los economistas urbanos consideraban a la ciudad como un organismo cerrado y aislado. Por su parte, los economistas regionales se dejaban llevar por las grandes magnitudes y los conceptos maximalistas (cuestiones como el comercio internacional, la macroeconomía o los modelos neoliberales de asignación de recursos). El estudio de la articulación de los puntos urbanos y los entornos regionales, parece fundamental para la comprensión de los procesos de crecimiento regional<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> En opinión de ELÍES FURIÓ esta discordancia entre los estudios regionales y urbanos fue negativa. "Pero, lo que es más importante, es el hecho de que en esta discusión subyace la falta de integración de la Economía regional y la Economía urbana. Como nos dice RICHARDSON, el hecho de que esta integración no se haya logrado hasta la fecha podría atribuirse a las perspectivas limitadas de los expertos en la materia. El que no se haya dado a la diferencia espacial intrarregional la importancia que le corresponde ha sido debido al exceso de economistas regionales que se han estado sirviendo profusamente de la teoría de l comercio internacional; la macroeconomía, y los modelos neoclásicos de asignación de recursos. De igual modo, los economistas urbanos cometen a menudo el error de considerar a la ciudad como un organismo aislado, con la vida propia e independiente de la economía regional. A pesar de que suele haber razones de sobra (conveniencia analítica) que justifican tal actitud, ello puede provocar el abandono de la relación urbano regional, que es fundamental en la comprensión del proceso de crecimiento regional". FURIÓ, Elíes. Evolución y cambio en la Economía Regional Ariel. Barcelona, 1996. Pág.33

Por otra parte, consideraban que el crecimiento desigual era inevitable, con lo que la disparidad regional era una de las contrapartidas negativas de un crecimiento general, en términos nacionales.

Uno de los creadores del concepto de los polos de crecimiento fue el autor François PERROUX, de amplia influencia sobre los planificadores españoles del Franquismo, durante todos los años sesenta. El autor partía de una consideración abstracta del espacio económico, intentando elaborar una teoría del crecimiento económico que sirviese para todo espacio y lugar<sup>162</sup>. El autor llegaba a definir un concepto de espacio absolutamente voluntarista, que era el espacio - plan, o el espacio de intervención del Gobierno en su tarea de planificación económica. Consideraba que "el espacio de la economía nacional no es el territorio de la nación, sino el campo que abarcan los planes económicos del gobierno". Por lo tanto, estaríamos ante un espacio absolutamente desligado de sus condicionantes naturales y sociales, solamente concebible en función de pertenecer o no al plan<sup>163</sup>. La idea de los polos de crecimiento encajan plenamente en esta concepción espacial. Los poderes públicos tendrían la capacidad de intervenir en la promoción de una industria clave que sirviese de motor para el conjunto. Si se une este tipo de actuación con la importancia que en la época, tenía la economía de las aglomeraciones, la concentración inversora parecía ser plenamente coherente con sus postulados<sup>164</sup>. Pero la expansión que conlleva la concentración no es fácilmente

---

<sup>162</sup> El autor sostenía una teoría prácticamente en la posición opuesta a las actuales teorías del desarrollo endógeno, promotoras de las especificidades de cada ámbito local, como factor positivo para el desarrollo. PERROUX pretendía, precisamente, liberar, deslocalizar los procesos de crecimiento.

*" Los espacios abstractos se han precisado en la matemática y en la física mediante encuestas especializadas y particulares. Debemos utilizar estas encuestas para precisar los espacios abstractos en economía. Por lo menos, podemos organizar estas investigaciones y estas experiencias. Para hacerlo, la distinción en examen es de una gran ayuda. Formulada con los exclusivos recursos de la lógica y del lenguaje ordinarios, nos ayuda ya poderosamente a interpretar los innumerables hechos de deslocalización de las actividades económicas en el mundo contemporáneo."* François PERROUX La Economía del Siglo XX Ariel, Barcelona, 1964. Traducido por Jorge Petit y Ernest Lluch. Título original L'economie du XXe siècle. Presses Universitaires de France, París, 1961. Pág. 138.

<sup>163</sup> PERROUX. Op.cit. Pág. 137

<sup>164</sup> "El hecho grosero, pero sólido, es el siguiente: el crecimiento no aparece en todas partes a la vez; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidades variables; se expande por diversos canales y



controlable, con posibles efectos colaterales negativos y fuertes desequilibrios territoriales<sup>165</sup>. Éstos sólo pueden paliarse a través de una consciente actuación procedente de los poderes públicos. El esquema de PERROUX, parece idóneo para un modelo keynesiano de intervención estatal a gran escala. En estos casos, la capacidad de actuación de los Entes Locales estaría absolutamente disminuida, al tener la política económica un nivel macro, absolutamente alejada del nivel local.

#### 4.3. Las teorías del desarrollo regional desigual y el enfoque de centro - periferia

Estas teorías parten de la idea de que la libre disposición de las fuerzas del mercado conlleva el desequilibrio espacial. El sistema económico no se mueve, por sí mismo, hacia ningún equilibrio de fuerzas, sino que genera efectos de mayores desequilibrios. El cambio que se va produciendo sobre incrementa los cambios anteriores, llevándolos a posiciones cada vez más avanzadas, respecto de la posición inicial. Esta idea va unida al hecho a que la movilidad de los factores que genera un determinado proceso de desarrollo, siempre genera unos traumas añadidos. En opinión de HIRSCHMAN<sup>166</sup>, el crecimiento económico ofrece intensidades diferentes según los países y regiones. En el crecimiento de una economía, siempre se hallan unos espacios pioneros, cuyos efectos van extendiendo al resto. Se trata de

---

con efectos terminales variables por el conjunto de la economía". PERROUX. Op.cit. pág. 155.

<sup>165</sup> Estos desequilibrios, concebidos como aspectos sustanciales del propio proceso de desarrollo, se consideran como un mal menor. "El crecimiento es desequilibrio. El desarrollo es desequilibrio. La implantación de un polo de desarrollo suscita una serie de desequilibrios económicos y sociales; puntualicemos, económicos en el sentido del análisis moderno y extiende su campo propio de aplicación. El polo implantado distribuye salarios y rentas adicionales sin aumentar necesariamente un nuevo encuadramiento social: concentra acumulativamente, en un lugar y en un area, la inversión, el tráfico, la innovación técnica y económica sin procurar necesariamente la ventaja correspondiente a otros lugares cuyo crecimiento y desarrollo pueden verse, por el contrario, retardados" PERROUX. Op.cit. pág.182. En el caso español, los Planes de Desarrollo Económico y Social, contribuyeron a producir unos efectos similares a los anticipados por PERROUX, siendo los planificadores de la época, conscientes de tal hecho.

<sup>166</sup> HIRSCHMAN La estrategia del desarrollo económico Fondo de Cultura Económica. México, 1981.

unos efectos de difusión, posteriores a los de concentración. MYRDAL<sup>167</sup>, por su parte, ofrecía un pensamiento más pesimista todavía, considerando que a la fase de polarización no tenía por qué seguirle una difusión del crecimiento.

En una línea bastante similar, se mueve el enfoque de centro – periferia, muy cercano a las ideas del Desarrollo Local, compartiendo algunos de sus planteamientos. Este punto de vista entiende que existe una jerarquía en los espacios económicos. Realmente, no se puede afirmar que exista un concepto claro y único de lo que sería el centro o la periferia. Esta teoría es una elaboración, surgida de diferentes modelos y acepciones. El centro contaría con una economía diversificada, pero homogénea, mientras que la periferia, contaría, por el contrario, con una economía especializada, pero heterogénea. Ambas ocupan una posición en el mercado internacional de trabajo, tendiendo el comercio internacional a ampliar aún más las diferencias. La periferia estaría marcada por el aumento del desempleo en su fuerza de trabajo, el desequilibrio exterior y el deterioro de los términos del intercambio económico. Se vería obligada a la mono-producción y a la importación de nuevos bienes de consumo. El centro, en cambio, estaría dotado para imponer sus propios patrones de consumo, sería el beneficiario de los principales avances tecnológicos y contaría con un ambiente cultural favorable para el crecimiento económico. Las exportaciones del centro conocen la demanda creciente, mientras que la periferia, sin capital y sin mano de obra cualificada, tendría poca capacidad de adaptación a los cambios de la economía internacional.

Por su parte AYDALOT considera que toda fase de crecimiento económico y cambio tecnológico influye sobre las formas de vida, encareciendo éstas, con lo que sus costes de reproducción irían, cada vez, en aumento. La mano de obra sería otro de los factores que más afectados por este hecho. Entre las diferentes formas productivas pueden mediar saltos cualitativos de gran intensidad. El espacio sería un evidente exponente de estas fuertes diferencias. Los espacios más sofisticados irían convirtiéndose en espacios dominantes, mientras que los de la periferia, o bien dejarán de existir o pasarán a ser empleados por los del centro, según su interés.

---

<sup>167</sup> MYRDAL. Teoría económica y regiones subdesarrolladas Fondo de Cultura Económica. México. 1979.

#### 4.4. La formación del paradigma del potencial de desarrollo endógeno

Estas teorías han tenido su origen en los autores preocupados por las necesidades y la vitalidad de las comunidades de base. El paradigma del desarrollo local nacería como una respuesta al fracaso del paradigma funcionalista, que entendía el espacio como un mero escenario sobre el que se desarrollaban los fenómenos de la realidad económica. Sin embargo, la aparición de ciertos fenómenos autónomos de desarrollo, tales como la zona industrializada del norte de Italia, ha llamado la atención y transformado el enfoque de los analistas. A su vez, las modificaciones producidas en el sistema económico, pasando del modelo fordista al de la descentralización productiva y relocalización de las actividades, obligará a los estudiosos de la materia al empleo de nuevas teorías y conceptos. En este contexto de finales de los años setenta y principios de los ochenta, los modelos del desarrollo local conducen a la aparición de un nuevo paradigma en la investigación del desarrollo económico.

Esta nueva corriente entiende que el territorio posee una gran importancia en los fenómenos de desarrollo. Algunos aspectos de la vida social, previamente obviados por otras corrientes de la Ciencia Económica, como la sedimentación histórica o la interrelación de los factores sociales y culturales, van a ser apreciados de forma positiva. Se trata de un enfoque que valora el diseño de la política de desarrollo, desde abajo hacia arriba, casi en una posición antitética a la de la planificación clásica, de las décadas desarrollistas de los años cincuenta y sesenta<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> Según VÁZQUEZ BARQUERO, a finales de los años setenta, existía un cierto cansancio entre los economistas, respecto de los modelos de desarrollo impuestos desde arriba y desde fuera, intentando construir un sistema que se apoyase en las comunidades de base. La orientación de estas teorías era muy pragmática, intentando buscar la acción. La identidad de las comunidades locales impulsa a sus estudiosos a "lanzar iniciativas para el desarrollo de la comunidad local". VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo, redes e innovación. Pirámide. Madrid, 1999. Pág. 30

En las décadas de los sesenta y setenta, el desarrollo local había interesado a algunos Organismos Internacionales, alguna Universidades y así como a las Instituciones especializadas en temas de desarrollo. Se cuestionaba un modelo de crecimiento económico considerado perjudicial para el entorno e insostenible respecto de los recursos naturales, que con la crisis petrolífera de 1973, iba a corroborarse claramente. El rechazo al denominado “desarrollismo” alcanza su momento álgido en la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en 1972, acuñándose el concepto de ecodesarrollo<sup>169</sup>. Tales teorías inciden en los problemas del Tercer Mundo aunque también aplicarán su metodología a las zonas más atrasadas de los países desarrollados, como son las áreas rurales en declive y las zonas industriales en reconversión.<sup>170</sup>

El desarrollo local se fue convirtiendo, así, en un foco de atención de las instituciones académicas<sup>171</sup> y los centros de investigación.

---

<sup>169</sup> El término nace de Mauricio F. Strong, Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El concepto y el enfoque de trabajo se consolidarán en la posterior reunión de dicho grupo de trabajo en Cocoyoc (Méjico).

<sup>170</sup> Como ejemplos destacables se pueden citar el Proyecto “Dag Hammarskjold”, en 1975; el Proyecto “Tiers Systéme” de la “Foundation Internationale pour un Autre Développement” (FIPAD). También se han de atender los intentos de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID), con su Programa “Estrategias e Iniciativas de Base Popular”. En todos ellos se hace hincapié en la importancia de aprovechar como elementos relevantes aquellas potencialidades derivadas de las culturas autóctonas.

<sup>171</sup> Así, siguiendo a VALCARCEL RESALT, Germán ( “Desarrollo local en España: utopía o realidad” en Desarrollo Local y Medio Ambiente en zonas desfavorecidas. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, 1992. Pág.19), se pueden citar el Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo, en Asunción (Paraguay); el Instituto para el Desarrollo Comunitario con sede en Madrid; el Institut de Formation den Développement Economique Communautaire, en Montreal (Canadá); la Association Nationale pour le Développement Local et les Pays (Francia); la Association Internationale RED (Ruralité, Environnement, Développement), en Bélgica; la Agencia Helénica para el Desarrollo Local y el Gobierno Local (EETAA), en Grecia; y la precaria Universidad Rural Europea, sin sede fija ni infraestructuras d trabajo, que lleva a cabo reuniones itinerantes con expertos. La materia del desarrollo local se ha ido sumando a los programas de estudios de algunas Universidades europeas, espacialmente en los estudios de postgrado. Entre las más importantes se puede citar el de la London School of Economics and Political Sciences, en la Sorbona de París, la Universidad de Limerick y la Universidad Autónoma de Madrid.

Una de las principales características de este proceso de desarrollo es la capacidad de las localidades para el auto-gobierno de su propia evolución económica. En estos casos, algunos elementos fundamentales de la sociedad local son las instituciones locales representativas, es decir los gobiernos locales. Un desarrollo que ha de basarse en las propias fuerzas y recursos locales, con capacidad de controlar localmente el proceso de acumulación, con capacidad de innovar o de generar interdependencias productivas (inter o intrasectoriales) requiere algún grado de presencia de los Entes Locales. Si la evolución de estas políticas avanza positivamente, (con necesidad de captar la capacidad empresarial, formar la mano de obra, conocer e inventariar productos y mercados, dirigir los ahorros procedentes de actividades anteriores en crisis, facilitar la accesibilidad física e intelectual a los asentamientos de población, etc.) la exigencia de una disposición de liderazgo, por parte de los poderes públicos locales, es mayor.

Según GAROFOLI, en los fenómenos de desarrollo local, se darían un conjunto de características estructurales, como: una fuerte división del trabajo entre las empresas del sector productivo local; una acusada especialización, capacidad de experimentación, un eficiente sistema informativo, y la capacidad profesional de los trabajadores<sup>172</sup>.

El fenómeno se hace verdaderamente endógeno, cuando todos los recursos utilizados son completamente locales. En estos casos, en los que los empresarios son locales, los trabajadores cualificados también, los recursos financieros acumulados, la tecnología innovadora introducida, etc., se considera que las localidades se encuentran con una posibilidad real de guiar su propia dinámica de

---

<sup>172</sup> En opinión de este autor, además de la fuerte división del trabajo entre las empresas del sector productivo local; se observa una acusada especialización, que profundiza en los conocimientos específicos, facilitando la introducción de tecnologías; una multiplicidad de agentes económicos, que experimentan conductas del tipo ensayo y error, permitiendo alcanzar soluciones útiles para ciertos problemas; un eficiente sistema informativo, con rápida y amplia circulación de informaciones respecto de los mercados, los productos, las innovaciones tecnológicas, técnicas comerciales y financieras; la capacidad profesional de los trabajadores, con unas habilidades resultado de la sedimentación histórica y el conocimiento del ciclo del sistema productivo. Sin embargo, consideramos que es necesario ser prudente en este análisis, puesto que esas características estructurales objetivables, pueden proceder de una realidad geográfica e histórica muy concreta, de difícil generalización (como era el caso de la Terza Italia).

desarrollo. A este planteamiento convendría oponerle dos cuestiones: ¿no estaremos hablando de un modelo autárquico? ¿no será una utopía la acumulación de todos estos recursos?

#### 4.5. Las influencias sobre la teoría del desarrollo endógeno

VÁZQUEZ BARQUERO analiza los aspectos comunes y divergentes de la teoría del desarrollo endógeno, en relación con otras teorías previas en el tiempo o que presentan una cierta similitud en el objeto de estudio, en el momento actual<sup>173</sup>.

La teoría del gran desarrollo (en la que pueden incluirse los planteamientos de los polos de crecimiento) y los rendimientos crecientes, los procesos de desarrollo se producen como consecuencia de la utilización de las externalidades en los sistemas productivos locales, favoreciendo el surgimiento de rendimientos crecientes y, por tanto, el crecimiento económico. Estas teorías son cercanas a las posiciones desarrollistas de los años sesenta y setenta<sup>174</sup>.

Las diferencias entre una y otra teoría se basarían no tanto en la importancia o la dimensión de las empresas, sino en la articulación de un sistema de empresas, con gran actividad entre sí<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo, redes e innovación. Pirámide, Madrid, 1999. Pág.

<sup>174</sup> El autor cita autores diferentes que, desde nuestro punto de vista, no parece fácil incluir en un mismo grupo. Entiende que HIRSCHMAN y PERROUX consideraban la existencia de unas externalidades locales, producidas por la acumulación y aglomeración de empresas y capital, que dan lugar al salto cualitativo o desarrollo. Según el primero, la vinculación de los recursos disponibles, permite potenciar el proceso de desarrollo, estimulando la inversión y canalizando nuevas energías. Para el segundo, el punto de arranque sería una industria motriz, con capacidad de innovación y liderazgo, que estimularía el crecimiento de todas las demás.

<sup>175</sup> En opinión de VÁZQUEZ BARQUERO op.cit, pág.57, "la existencia de externalidades es una condición necesaria para el desarrollo de una ciudad, una comarca o una región y que es la red de empresas industriales la que da lugar a una multiplicidad de mercados internos y, por tanto, a las economías externas".

A estas diferencias de concepción económica habría que sumar las consecuencias de tipo institucional. El punto de partida de PERROUX es un concepto abstracto del territorio, aislado de sus componentes históricos, políticos, socio – culturales, etc., intentando extraer una fórmula válida para cualquier espacio considerado. Por otra parte, su idea de la intervención pública, en una línea keynesiana correctora, sólo puede llevarse a cabo desde grandes niveles territoriales de intervención. Al menos, su pensamiento se orientaba en dirección del nivel de intervención nacional. Esta concepción es absolutamente diferente de la propia del desarrollo endógeno, en donde las escalas de intervención son pequeñas, arrancando las iniciativas, desde las propias autoridades locales, en una dirección de las políticas públicas que va desde abajo hacia arriba.

La teoría del crecimiento dualista y la acumulación del capital, considera que el desarrollo de las localidades se basa, en buena medida, en la atracción de recursos de las actividades económicas envejecidas a otras más dinámicas, utilizando, con este fin, los excedentes generados en el proceso productivo. El ejemplo más claro, y además evidente, en el caso de las economías del Sur de Europa, es el paso de una economía agraria a otra industrial. El crecimiento se ve favorecido por el empleo de los excedentes del sector anterior (mano de obra, ahorros) en el nuevo. La teoría del desarrollo endógeno también se apoya, en opinión de VÁZQUEZ BARQUERO, en la idea de una existencia de mano de obra barata y abundante, creyendo en la posibilidad de cambios progresivos en las actividades productivas, así como en el reconocimiento de la existencia de una economía proto - industrial en los territorios en que se producen dichos procesos.

Sin embargo, existen ciertas diferencias, por una parte, el fenómeno de desarrollo, según la teoría endógena, se puede articular en torno a cualquier sector (sea agrario, industrial o de servicios) y, por otra parte, pueden darse formas mixtas de funcionamiento de los actores locales, a través de fórmulas de trabajo flexible (trabajo a domicilio, trabajo temporal o informal), la utilización del trabajo femenino, la difusión del cooperativismo o la integración del sindicalismo en los procesos.

La teoría de la dependencia y el control local del desarrollo, que considera que el potencial del desarrollo depende de la capacidad de control de los actores locales, provocando una serie de incógnitas. Por una parte, las consecuencias político – administrativas de este planteamiento son obvias. Es inconcebible control alguno del propio proceso de crecimiento, si las Entidades Locales no cuentan con capacidad ni autonomía en la implantación de sus políticas. En este postulado, las economías periféricas se ven incapacitadas, de forma crónica, para crecer de modo auto-sostenido, en principio, rechazaría la posibilidad del desarrollo local endógeno. La globalización habría contribuido al proceso de centralización y concentración del capital y de los mercados. La empresas pequeñas y medianas y, a su vez los espacios (incluida su dimensión institucional, es decir, las Entidades Locales) estarían bajo el control tecnológico y comercial de las grandes. Los procesos de re-estructuración de las grandes ciudades, regiones y países estarían fuertemente marcados por el proceso de globalización y la estrategia de los grandes poderes fácticos internacionales. A esto se sumarían elementos novedosos de la economía mundial, como la variación en la organización de la producción y lo que se puede entender en la actualidad como dependencia tecnológica. La teoría del desarrollo endógeno entiende que, a pesar del poder que puede mostrar el capital exógeno, los sistemas productivos locales, al estar formados por un conjunto de agentes sociales, políticos y económicos, capaces de constituir una red de relaciones económicas, políticas, jurídicas, etc. que estimulen el crecimiento.

Por otra parte, las actuales empresas de la época de la globalización no basan su localización en criterios meramente funcionales, sino que emplean otros más relacionados con localizaciones de recursos específicos. Incluso, el desarrollo local puede beneficiarse de la adaptación a la tecnología y de la introducción de ciertas mejoras de ingeniería, pequeñas modificaciones en el diseño de los productos, adaptando los productos a la configuración final de cara al consumidor<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> “La difusión de la tecnología ha tenido, tradicionalmente, un carácter jerarquizado en términos productivos (relación gran empresa con pequeña empresa) y espaciales (grandes centros urbanos frente a ciudades pequeñas y medianas y áreas rurales). Pero, recientemente, esta relación se ha alterado, y las empresas de los sistemas productivos locales tienen acceso directo a los mercados internacionales de productos, a los centros productores de tecnología e importan directamente los bienes de equipo. Es decir, la integración de los sistemas productivos locales en la división internacional del trabajo, en tiempos de



El sistema económico actual es de tipo asimétrico y policéntrico, con lo que el desarrollo vendría determinado por la capacidad de adaptación de las ciudades, las comarcas, las provincias o las regiones a la competitividad.

En este contexto, es posible que aunque existan empresas poderosas que controlen las relaciones de poder sobre las grandes transformaciones de la economía global, también, en otra escala, pueden convivir formas eficientes de sistemas productivos locales<sup>177</sup>.

La teoría territorial del desarrollo y de las iniciativas locales, que entiende que el desarrollo se refiere a procesos de transformación económica y social que se generan como consecuencia de la respuesta de las ciudades y las regiones a los desafíos de la competitividad y en los que los actores locales adoptan estrategias e iniciativas encaminadas a mejorar el bienestar de la sociedad local.

Por tanto, desde estos planteamientos, todos los cambios de la economía local han de basarse en las “fuerzas vivas” del mundo local. Las fórmulas de desarrollo establecidas desde fuera, han demostrado su claro fracaso. Cada territorio es el resultado de una historia en la que se ha ido configurando el entorno institucional, económico y organizativo, con una identidad propia y su capacidad estratégica para responder a la globalización. En este sentido, el incremento competencial de los Gobiernos y Administraciones Locales, amplía el campo de actividad y la posibilidad de respuesta de éstas. Esa capacidad de decisión de las localidades, combinada con posibles impulsos, procedentes de otros niveles territoriales, puede incrementar el potencial de desarrollo.

---

globalización y de aumento de la competencia en los mercados, permite romper, en buena medida, con las relaciones jerárquicas únicas y juega en un espacio de jerarquías múltiples” VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio op.cit. Pág.65

<sup>177</sup>“Son dos dimensiones diferentes del análisis. Una se refiere a los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías locales, mientras que la otra se vincula a los aspectos políticos e institucionales del modo de producción capitalista. Por tanto, nada impide, en principio, que los actores locales controlen la dinámica económica local, siempre que sea compatible con la evolución del sistema económico” . VÁZQUEZ BARQUERO, op.cit. p.66

Las propuestas de esta tendencia buscan la fijación de la población en el territorio, tomando iniciativas que circulen desde abajo hacia arriba. El mantener vivos los vínculos de la comunidad local impulsa el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, promotoras de las economías locales (economía campesina y fórmulas alternativas a las de la economía tradicional, potenciando el desarrollo industrial). La firma de convenios interadministrativos, la constitución de consorcios con participación de grandes, pequeñas y medianas empresas, las administraciones centrales y regionales, etc. permiten estimular el desarrollo económico local.

Esta escuela presenta un conjunto de elementos compartidos con la del desarrollo endógeno, pero diferenciándose en algunas cuestiones. Primeramente, puede caer en un excesivo localismo, que llegue a posiciones cuasi- autárquicas. El modelo de desarrollo local parte de un concepto de espacio abierto, de economías integradas en sistemas internacionales, aunque conservando su especificidad propia<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> “Además, la teoría territorial del desarrollo, a diferencia de la teoría del desarrollo endógeno, no explicita el modelo de acumulación de capital. Se trata de un conjunto de propuestas, frecuentemente de carácter voluntarista, que no permiten entender los mecanismos a través de los que los procesos de crecimiento y cambio estructural se van a producir y bajo qué condiciones financieras se van a poder llevar adelante las medidas que proponen.” VÁZQUEZ BARQUERO, op.cit. p.69

## **5. El concepto de Desarrollo Local y el de la Ordenación del Territorio.**

### 5.1. Algunas consideraciones generales

La Ordenación Territorial es un concepto que hace referencia a un modelo de intervención sobre el espacio de carácter supramunicipal y/o regional. Por tanto, su elaboración y formulación corresponde a niveles territoriales superiores al ámbito local. Desde un punto de vista institucional, las políticas de ordenación territorial se reparten entre los niveles estatal y autonómico (con gran presencia de este último), influyendo sobre las políticas locales. De algún modo, el desarrollo local se enmarca en una dimensión territorial de actuación. En algunos casos, las instituciones locales se convierten en espacios de implementación de estas actuaciones. En otros, las Administraciones Territoriales superiores delimitan áreas funcionales para la aplicación de sus medidas.

Hay que destacar, también, el hecho de que los Fondos Estructurales comunitarios se operativizan a través de espacios regionales (en España las Comunidades Autónomas), que hacen referencia a un modelo de intervención territorial supralocal, claramente identificable con la Ordenación del Territorio. Por lo tanto, parece obligado hacer referencia a este término. Muchas de las características de este concepto afectan al desarrollo local. Es más, muchas de las características clásicas de la ordenación y de la planificación territorial se entienden propias de un paradigma antiguo, basado en un enfoque descendente, frente a un modelo de desarrollo local basado en las comunidades de base (al menos en teoría).

### 5.2. La crisis de la planificación territorial

En la crisis de los modelos de intervención territorial de tipo planificador pueden encontrarse las raíces de intervenciones territoriales diferentes, siendo el caso del Desarrollo Local. Anteriormente hemos hecho referencia a los Planes de

Desarrollo Económico y Social de la etapa franquista, como un modelo polarizador de las actuaciones y claramente piramidal en la dirección de la toma de decisiones. Además de a las razones políticas y de articulación del Estado propias de España, hay que añadir elementos de índole puramente económico y técnico para analizar el ocaso de dicho modelo.

Tras la Segunda Guerra Mundial la mayor parte de los países occidentales asumieron el “pacto keynesiano”, a través del cual el sector público intervenía de modo activo en la economía, introduciendo medidas correctoras sobre los fallos del mercado (planificación indicativa, medidas anti-cíclicas, planificación regional y urbana, políticas fiscales progresivas, etc.) Desde la perspectiva territorial, se intentaba reducir los desequilibrios interregionales, constituyendo el territorio un escenario institucional de primer orden, en el cual se desarrollaban las principales políticas públicas. Si bien el término “planificación” era manejado con algún recelo (por sus connotaciones propias del bloque socialista), esta política económica se aceptaba como un mal menor para la supervivencia misma de la economía de mercado. Se daba por sentado que las leyes del mercado generaban disparidades en las rentas regionales y que todo proceso de desarrollo económico, por la propia tendencia cumulativa del capital<sup>179</sup>, absorbe recursos de las zonas menos desarrolladas.

Sin embargo, desde la crisis petrolífera de 1973 y 1979, la planificación territorial (especialmente en su vertiente socio-económica más integral) entra en su decadencia. A este respecto se han apuntado motivos de índole diversa, algunos de ellos implícitos en el propio sistema planificador y otros generados por la evolución del sistema económico y de los paradigmas dominantes en las políticas públicas. En opinión de ALONSO, la economía de los ochenta y noventa reacciona ante la crisis castigando al factor trabajo, cuya flexibilización encaja plenamente con la

---

<sup>179</sup> El capital tiende a la polarización por diversas causas: la interdependencia industrial, la presencia de economías de escala y externas, las industrias y servicios indivisibles, los efectos multiplicadores de la renta, la distinta dotación de factores productivos en las diferentes zonas, la difusión de las innovaciones empresariales, etc. Véase ESCRIBANO COLLADO, Pedro La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998. Pág. 70. Según este autor el Estado ha de realizar el papel de “sustituir los desequilibrios espontáneos por otros planeados”.

diversificación productiva, las series de producción cortas y la internacionalización de los mercados. La segmentación, desregulación y liberalización del mercado laboral supone la absoluta desestructuración de las políticas de planificación territorial<sup>180</sup>. Los Estados reaccionan con austeridad y recortes en los gastos sociales. Parecen impensables las grandes soluciones maximalistas de los años cincuenta y sesenta. Las respuestas son parciales, sectoriales y descoordinadas. Según el citado autor, el nuevo paradigma del desarrollo local sería una suerte de “minikeynesianismo de cercanías”, que acaba aceptando la durísima competitividad entre poblaciones (en ocasiones inconscientemente), centrándose en políticas locales que favorezcan la atracción de inversiones, siendo el “city marketing” el fenómeno más representativo de esta tendencia<sup>181</sup>. En el paso de la economía fordista keynesiana a otra posfordista de especialización flexible, los Estados evolucionan del “welfare” al “workfare” así como desde los objetivos propios del pleno empleo a los de contención presupuestaria y recorte del déficit público<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> “No por casualidad es en esta época cuando florece el minimalismo de las políticas de desarrollo local empeñadas en neutralizar desde los territorios micro la inocultable agresividad social que estaban tomando los mercados macro” ALONSO, Luis Enrique “El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional” en Revista de Estudios Regionales nº54. Málaga, 1999. Págs. 125-145.

<sup>181</sup> El “city marketing” , aunque se remonta a las estrategias de publicidad para la atracción de inmigrantes por parte de las grandes ciudades norteamericanas del XIX, como política de desarrollo territorial parece un fenómeno más asociado al gerencialismo mimético (respecto del sector privado) de los años ochenta, en el que incurren muchos gobiernos locales y regionales, siendo algunos municipios británicos de la época de Margareth Thatcher su principal exponente. CORSICO distingue tres grandes concepciones dentro del *city marketing*: el núcleo de población como producto de consumo, el núcleo de población como mercado y el núcleo de población como empresa. CORSICO, F. “Urban marketing, a tool for cities and for business enterprises, a condition for property development, a challenge for urban planning” Urban Marketing in Europe. VAN DEN BERG define el marketing urbano como “un conjunto de actividades encaminadas a mejorar la sintonía entre las funciones urbanas y las demandas de sus habitantes, compañías, turistas y otros habitantes”. VAN DEN BERG, Leo y BRAUN, Erik “Urban competitiveness, market and the need for organising capacity”. Urban Studies Vol.36 nº 5-6. Mayo. Glasgow, 1999. Págs 987-999.

<sup>182</sup> SUNLEY y MARTIN realizan un estudio empírico sobre los flujos regionales del desempleo en Gran Bretaña, concluyendo que la volatilidad e incertidumbre en las demandas del mercado han generado la inestabilidad de los estándares laborales. Los autores cifran en más de una treintena, desde 1979 hasta la actualidad, los cambios habidos en los criterios de cualificación y requisitos para los demandantes de empleo por parte de las oficinas públicas de colocación británicas. Véanse SUNLEY, P. y MARTIN, R. “Unemployment flow regimes and regional unemployment disparities” Environment and Planning vol.31. Londres, 1999. Págs 538-539.

Además de causas imputables al contexto, la crisis de la planificación territorial también es achacable a los propios errores internos de ésta. Se puede afirmar que se trataba de un modelo muy válido para el establecimiento de un desarrollo económico cuantitativo, pero que fracasó en aspectos cualitativos tales como el aprovechamiento adecuado de los recursos, el respeto al medio ambiente o la mejora de la calidad de vida. PÉREZ ANDRÉS<sup>183</sup> incluye otras apreciaciones como la aplicación indiscriminada de modelos teóricos que no atendían a las especificidades de las zonas de implantación; la errónea antítesis en la opinión pública de que *“eficacia económica global y política redistributiva regional se oponen”*; crisis de las grandes teorías macroeconómicas que dieron cobertura al Estado de Bienestar; imposibilidad de mantener sistemas impositivos incrementalistas; existencia de intereses personales que limitaron las actuaciones; ausencia de comprensión global de los fenómenos espaciales; falta de coordinación entre la planificación física y la planificación socio-económica; crisis en el prestigio de los propios planificadores; falta de participación ciudadana y muy especialmente de las poblaciones implicadas por las políticas iniciadas e incluso la falta de implicación ideológica entre los técnicos, motivada por una formación académica aséptica y poco motivante. Algunos de estos aspectos irán desarrollándose a lo largo del presente trabajo, especialmente en lo referente a la evolución de la planificación territorial española.

Si bien no se puede hablar del fin de la planificación territorial, sí se ha de hablar del fin de una planificación de corte antiguo (propia del modelo de intervención keynesiana, centralizado, altamente tecnocrático y pobremente participativo) con sus defectos y virtudes; y otra actual, sectorializada, desterrada cualquier concepción integradora, al considerarse como utópica, aunque, en determinadas Comunidades Autónomas parece asistirse a un renacimiento de una Ordenación Territorial cada vez más coordinada con la planificación socio-económica, o por lo menos, las medidas de promoción económica (puesto que no resulta apropiado el hablar de planificación en el sentido antiguo).

---

<sup>183</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, op.cit. pág. 123.

### 5.3. El concepto de Ordenación del Territorio

#### 5.3.1. Algunas consideraciones generales

Términos como ordenación del territorio y desarrollo local, por su aspecto multisectorial, resultan de muy difícil definición. Tomados en su sentido más amplio, pueden referirse, prácticamente, a cualquier actividad humana con incidencia socio – económica sobre un espacio concreto. Si a esto se suman los distintos enfoques y escuelas, que se pronuncian sobre la materia, el grado de complejidad se incrementa. Según DE ASÍS ROIG<sup>184</sup> estamos, por otra parte, ante un concepto de límites fronterizos con la política económica, el urbanismo o el medio ambiente, tendiendo, por tanto, a ser analizado desde un enfoque de tipo generalista que puede llegar a incurrir en vaguedades.

Para comprender el concepto en su sentido gramatical puro, es necesario descomponer cada uno de los elementos de los que consta. Según el Diccionario de la Real Academia Española el vocablo “ordenación” significa: disposición, prevención. También acción y efecto de ordenar u ordenarse. La expresión territorio significa extensión de tierra perteneciente a una nación, región, provincia, etc. Para el Tribunal Constitucional Español en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio, el territorio es el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas, ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Del análisis del término se deduce la presencia de un poder público que “ordena” y de un espacio entendido como extensión de tierra, (que podría, en su aspecto más físico, asemejarse al término suelo, de utilización habitual por parte del urbanismo, siendo evidente la cercanía entre ambas materias). De este sentido literal se puede concluir con PAREJO ALFONSO que la ordenación del territorio se define por la función pública a la que da lugar<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> DE ASÍS ROIG, Agustín “La Ordenación del Territorio y los planes que la definen” en Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid Marcial Pons. Madrid, 1998. Pág. 135

<sup>185</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. Manual de Derecho Administrativo (parte especial) pág. 255. Ariel, Barcelona, 1996. Según el autor, el modo en que las Administraciones Públicas abordan la cuestión, nos da una idea de en qué consiste la materia. Se trata del análisis del territorio desde determinados criterios, de los que se deduce una valoración de su estado real y la necesidad de acciones preventivas o correctoras.

Siguiendo el hilo argumental de las distintas definiciones que se han realizado del concepto “territorio” podemos discernir dos aproximaciones. La definición del Diccionario de la Real Academia Española le atribuye una connotación propia de las geografías física y política, mientras que el Tribunal Constitucional lo vincula más a las realidades socio – económica, ecológica y cultural. No es una casualidad que las dos grandes tendencias dentro de la ordenación territorial hayan sido la de la planificación física y la de la planificación económica, lo que los autores españoles denominan modelo alemán y modelo francés de la ordenación territorial, respectivamente. En este sentido PÉREZ ANDRÉS<sup>186</sup> considera que existe una clasificación tradicional que distingue entre Ordenación del Territorio en sentido francés (*aménagement du territoire*)<sup>187</sup>, que concibe la materia en su sentido más amplio y muestra inquietud por la realidad socio – económica y, en sentido alemán (*raumordnung*)<sup>188</sup>, con una concepción más estricta, dirigida a la planificación de las infraestructuras físicas y el medio ambiente. Sin embargo, parece imposible que las dos posturas no se aproximen por la fuerte relación de los elementos en que ambas enfatizan (parece inconcebible la planificación socio - económica sin una mejora constante de las infraestructuras ni el uso racional de los recursos, ni tampoco una política de infraestructuras ni ecológica que no atienda las necesidades sociales, económicas y culturales de las poblaciones implicadas). A estas dos fórmulas se puede añadir lo que se conocería como modelo británico (*“urban and regional planning”*) relacionado con las últimas reformas de la Administración Local británica, al que son, en cierta medida, afines las políticas de planificación y desarrollo regional de los países nórdicos. Sus principales puntos de atención son la

---

<sup>186</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso "El anteproyecto de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía frente a la Ley de Ordenación del Territorio" en Revista Andaluza de Administración Pública. Num. 39. 2000. pág. 15

<sup>187</sup> La ley francesa de 4 de febrero de 1995 ha puesto en marcha un modelo de Ordenación Territorial más descentralizado, favoreciendo las distintas formas de cooperación de las entidades locales, que como en el caso español (modelo municipal napoleónico) sufre una fuerte fragmentación municipal.

<sup>188</sup> El modelo alemán ha supuesto un gran influjo en los Países Bajos y en cierto modo, en el sistema autonómico español, que distingue claramente entre planificación física y planificación económica.



localización industrial y la descongestión de las áreas metropolitanas. Por su parte, el modelo italiano, Estado de organización territorial regional similar al español, se encontraría a mitad de camino entre los modelos francés y alemán.

La concepción española de Ordenación Territorial se ha moldeado desde diferentes ópticas iniciales. Así, existe una corriente que considera a la Ordenación Territorial como la extensión y evolución lógica del urbanismo, entendiéndola como una especie de urbanismo supramunicipal. En cambio, otros autores ven en esta disciplina elementos distintos de los meramente urbanísticos, puesto que sus objetivos también son diferentes (además de la dimensión espacial en donde se aplica tal política). Dentro de esta última corriente conviven dos posturas de gran incidencia en las consideraciones competenciales de la materia. Autores próximos a las Administraciones Autonómicas definen la Ordenación del Territorio como una política de coordinación de las distintas actividades sectoriales con incidencia física en el espacio. En este sentido, el legislador estatal se habría de limitar a la elaboración de un mero marco procedimental de colaboración y coordinación interadministrativas. Otros, más cercanos a las posiciones del Estado, entienden la Ordenación del Territorio como una política con un contenido definido (objeto, por tanto, de un ordenamiento sustantivo y no meramente regulador de las relaciones entre Administraciones Públicas) consistente en la dimensión geográfica de la planificación económica. Esta misma dialéctica ya se puso de manifiesto en la República Federal de Alemania durante el proceso de elaboración de la Ley Federal de Ordenación del Territorio ( con motivo de la remisión al Bundestag de su Proyecto de Ley, el 25 de abril de 1963)<sup>189</sup>

De las diversas corrientes preocupadas por la materia, se pueden entresacar determinadas definiciones acerca de lo que se conoce por Ordenación del Territorio.

---

<sup>189</sup> Se plantearon durante el proceso legislativo fuertes dudas acerca de la constitucionalidad de la futura norma, ya que incluía elementos sustantivos acerca de la Ordenación Territorial que tendrían que cumplir los Länder y demás Entes Públicos. Los controles de conformidad suponían una fuerte injerencia en la autonomía de los Länder, además de la legislación de directrices de política económica (invadiendo el Legislativo con funciones propias del Ejecutivo y quebrando el principio de división de poderes). Finalmente, en el texto definitivo no aparecieron todos aquellos preceptos problemáticos. Véase SALA ARQUER, José Manuel Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio pág.25. Instituto Nacional de Prospectiva. Madrid.1980

La más habitual y, a la que suelen hacer referencia las distintas leyes autonómicas de Ordenación del Territorio, es la que se recoge en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, en la que se afirma que la Ordenación del Territorio es la expresión espacial de la política económica, cultural y ecológica de la sociedad.

En opinión de PAREJO ALFONSO la Ordenación del Territorio puede concebirse desde un punto de vista objetivo y estático o bien desde un punto de vista funcional o dinámico. Desde un punto de vista objetivo se trata de arreglo, organización y disposición adecuadas de las actividades humanas y de las cosas desde la perspectiva del territorio, es decir, en la dimensión espacial. Desde una perspectiva dinámica consiste en la ordenación para dicho arreglo, es decir, para la utilización racional de los recursos naturales, desde la perspectiva central de uno de ellos: el suelo o el territorio.<sup>190</sup> Finalmente realiza una definición de síntesis en la que incluye la presencia de los poderes públicos como agentes que definen su contenido. Se trataría de la función pública, preventiva y represiva, de puesta en orden ( desde el criterio que facilita el orden constitucional sustantivo pertinente y para su realización ) de las cosas, por relación a todas las actividades en el territorio en cuanto soporte del mundo de la vida individual y colectiva.<sup>191</sup>

En opinión de PRECEDO LEDO, siguiendo, desde nuestro punto de vista, una línea de pensamiento muy cercana a la doctrina francesa, la Ordenación del Territorio sería la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, tendente al desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio.<sup>192</sup> Tal definición encaja también, con la línea seguida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), que ha dado lugar a la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos

---

<sup>190</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano Manual de Derecho Administrativo (Parte especial) op. cit pág.254

<sup>191</sup> PAREJO ALFONSO, Alfonso Manual de Derecho Administrativo (Parte Especial) op. cit pág.266

<sup>192</sup> PRECEDO LEDO, Andrés. Desarrollo local y planificación comarcal Xunta de Galicia. Santiago de Compostela, 1993. Pág.49

Humanos, de 14 de junio de 1996, de la que se desprende una voluntad de mejora de la calidad de vida del hábitat en el territorio.<sup>193</sup>

#### 4.3.2. Los conceptos francés y alemán de Ordenación Territorial

Se puede afirmar que la Ordenación del Territorio en Europa, como política pública ligada a la planificación económica sobre el espacio, es un fenómeno inherente a la posguerra de 1945, fuertemente unido a las políticas keynesianas de intervencionismo estatal para corregir los desequilibrios de la economía de mercado (en este caso, sobre el espacio). No obstante, el Informe Barlow, en Gran Bretaña, de finales de los años treinta, ya anticipaba la gran preocupación existente por la utilización racional de los recursos y las actividades en un país golpeado por la depresión económica. En el caso alemán, algunos autores, de modo bastante controvertido observan los orígenes de la Ordenación Territorial en la planificación de los recursos de las zonas ocupadas por el régimen nazi.<sup>194</sup>

Se han elegido a la República Federal de Alemania y Francia, porque cada uno de estos dos países lidera un modo de entender la Ordenación del Territorio, influyendo posteriormente sobre otros Estados, España entre ellos. Así, el modelo francés del “*aménagement du territoire*” influye fuertemente sobre los Planes de Desarrollo Económico y Social del Franquismo. Por su parte, el modelo alemán de la “*raumordnungs politik*”, que incide fuertemente en la planificación física y se basa en las competencias de los *Länder*, parece de gran interés en nuestro actual Estado autonómico, en el que los problemas competenciales y procedimentales pasan a un primer plano.

---

<sup>193</sup> En el punto 4 de la Declaración de Estambul se afirma “*Para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, debemos luchar contra el deterioro de las condiciones que, en la mayoría de los casos y, sobre todo, en los países en desarrollo, han alcanzado dimensiones críticas*”

<sup>194</sup> Se manejaría un concepto de Ordenación Territorial que nada tiene que ver con su fin último, consistente en la mejora de la calidad de vida de la población, tal como lo entiende la Carta Europea de 1983, sino una simple disposición estratégica de factores productivos y materias primas al servicio de los fines del *III Reich*, ampliamente conocidos y que no son objeto de esta tesis doctoral. Véase, en este sentido RODRÍGUEZ LORES, Juan “Desarrollo, planificación y política del territorio” en *Ciudad y Territorio* nº102. Madrid,1994. Pág.663

A finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, la recién creada República Federal asume su reconstrucción postbélica sin preocuparse de los problemas del crecimiento regional desigual. Según RODRÍGUEZ LORES<sup>195</sup>, el año 1955 supondrá un cambio en esta tendencia, designándose numerosas comisiones ministeriales y de expertos sobre la materia, especialmente en el área de vivienda.<sup>196</sup> En el día 28 de noviembre de 1961, el Gobierno presenta al Parlamento Federal el programa legislativo para el siguiente cuatrienio. En el apartado referente a vivienda y urbanismo ya se apunta la necesidad de una adecuada Ordenación del Territorio.<sup>197</sup> La obsesión constructora parece suavizarse y existe un interés por parte del Gobierno Federal por ir más allá de la simple regulación del mercado de solares.<sup>198</sup> Era necesaria otra orientación en las políticas públicas del suelo, puesto que la construcción desordenada de viviendas había incrementado los desequilibrios territoriales, con la concentración y masificación de las poblaciones de mayor desarrollo industrial, de consecuencias negativas para su calidad de vida.<sup>199</sup>

Sin embargo el mayor problema se encontraba en las relaciones competenciales entre el Estado Federal y los Länder. La fórmula de los Convenios

---

<sup>195</sup> RODRÍGUEZ LORES, Juan. Op. cit. en nota 30.

<sup>196</sup> Se trataba de una auténtica necesidad de primer orden, superada la fase más dura de la posguerra y con el inicio del crecimiento demográfico.

<sup>197</sup> *Una ordenación eficaz del territorio es la condición previa para el desarrollo político de nuestra sociedad. Exige una colaboración conjunta del Estado, de los Länder y de los Municipios y, dentro del propio Gobierno Federal la colaboración entre los distintos Departamentos. Para realizar esta labor es necesario proceder con la máxima rapidez a la creación de las condiciones de tipo legal y financiero*”. Véase SALA ARQUER, José Manuel. Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio. Instituto Nacional de Prospectiva. Madrid, 1980. Pág. 9

<sup>198</sup> Asume un gran protagonismo el Ministro de Vivienda *Luecke* como impulsor de todo este proceso, de modo similar a lo ocurrido con su homólogo francés *Claude Petit*. Por estas fechas su ministerio pasará a denominarse *Ministerio Federal de la Construcción, Urbanismo y Ordenación del Territorio*.

<sup>199</sup> En 1963, el Noroeste de Alemania, zona tradicionalmente minera, que había atraído a la siderurgia, se encontraba en una grave crisis provocada por su reconversión. Semejante situación sufrían las zonas textiles del *Munster* y la *Alta Franconia*. También se imponía una diversificación de las actividades económicas de las zonas tradicionalmente agrícolas, en proceso de éxodo demográfico.

Interadministrativos parecía insuficiente. El Convenio de 16 de diciembre de 1957, de colaboración en materia de Ordenación del Territorio, firmado por cuatro años, va a tener que enfrentar diversos problemas para poder prorrogarse por otros cuatro años en el día de su expiración, el 15 de noviembre de 1961. Su reglamentación no era clara y no permitía una vinculación positiva de todas las entidades de los Länder en la planificación.

El 25 de abril de 1963 se remite al Parlamento alemán el Proyecto de Ley, que va a fundamentar las competencias de la Federación, en materia de Ordenación del Territorio, en las condiciones establecidas en el artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn, para aquellos casos de legislación concurrente con los Länder. El fin básico de esta actividad legislativa era la de dotar a la Ordenación del Territorio de un contenido sustantivo y no meramente procedimental, como ocurría en el Convenio anteriormente citado. El Proyecto recibirá la fuerte oposición de los Länder, que consideraban dicha intención como un menoscabo de sus competencias.

En su Exposición de Motivos se describen los fuertes desequilibrios territoriales del país, considerándose necesarias ciertas medidas correctoras.<sup>200</sup> En el artículo 2 del citado Proyecto de Ley se establecen ciertas directrices controvertidas para paliar dichos problemas. Se aboga por el refuerzo de los municipios cabecera de comarca<sup>201</sup>, la conservación de los aprovechamientos agrícolas<sup>202</sup> y políticas

---

<sup>200</sup> En Alemania se había producido una gran concentración de población en una pequeña parte del territorio (un 42,7% en un 14% de la superficie total de la República). Por el contrario, otras zonas mostraban densidades mínimas (ocho millones de personas eran los habitantes de un 40% del territorio federal). Las concentraciones excesivas habían incrementado la densidad del tráfico, habían provocado un gran deterioro del medio ambiente y el aumento de los gastos en equipamiento comunitario (que a partir de ciertas densidades de población se disparan de forma desproporcionada). Además, la demanda sobre el suelo había incrementado los precios de los solares, siendo imposible cumplir el mandato constitucional del acceso de los ciudadanos a la propiedad de la vivienda. Por el contrario, en las zonas poco pobladas, dedicadas a actividades agrícolas de poco rendimiento, la capacidad fiscal era muy débil y las carencias en infraestructuras, algo muy habitual.

<sup>201</sup> En las comarcas retrasadas respecto de la media del Estado Federal, se pedía una mayor dotación en infraestructuras e instalaciones, la mejora del nivel social y cultural, así como la revitalización de la capacidad económica. Las cabeceras de comarca o núcleos importantes asumirían el papel de catalizadores del desarrollo de su entorno.

desconcentradoras de los núcleos excesivamente congestionados<sup>203</sup>. Todas estas medidas eran de carácter vinculante para los Länder, cuyas normas habrían de adaptarse obligatoriamente a tal marco. Sin embargo, la relevancia para el sector privado era prácticamente nula, puesto que las directrices no alcanzaban, si quiera, valor orientativo.

Las objeciones al Proyecto, especialmente de índole jurídico – constitucional, se van a basar en que las directrices del artículo 2 son de tipo político y, por tanto, no susceptibles de ser incluidas en una Ley, puesto que implicarían una quiebra en el principio de la división de poderes. Se achacaba, además falta de consenso en el empleo de conceptos.<sup>204</sup> Incluso el texto normativo iba más allá, al poner en marcha la regla *rebus sic stantibus*, en virtud de la cual, las autoridades federales comprobarían la conformidad de los planes territoriales de los Länder con los principios generales de Ordenación del Territorio establecidos en el citado precepto. Con todas estas características no parecía posible que la norma fuese aprobada una vez llegada a la Cámara de representación territorial (Bundesrat).

El Gobierno Federal corregirá muchos de estos elementos contradictorios y llevará a cabo abundantes concesiones<sup>205</sup>. Fundamentalmente se suprimirá el artículo 4, en el que se preveía el carácter vinculante de los Planes del Estado Federal, así como el consabido control de conformidad respecto de los Planes de los Länder. Se

---

<sup>202</sup> Caso de que la agricultura fuese insuficiente para mantener un nivel de vida similar al de la media nacional se intentaría poner en marcha actividades complementarias.

<sup>203</sup> La fórmula consistía en desplazar las inversiones hacia localidades limítrofes de dichos núcleos, denominadas como áreas de desconcentración.

<sup>204</sup> En el artículo 2.4 se habilitaba al Gobierno Federal para delimitar el contenido de los conceptos empleados en los apartados 1 y 4 del párrafo 1 del citado artículo: “comarcas retrasadas con respecto a la situación general existente en el territorio federal” y “sectores de excesiva densidad”. Los Länder consideraban que la fijación de estos conceptos sólo podría llevarse a cabo a través de un proceso de negociación bipartito.

<sup>205</sup> Desaparecen importantes principios, como el regulado en el artículo 2.2. acerca de la conservación de los aprovechamientos agrícolas de aquellas Comarcas dedicadas a este sector. También el 2.4. dedicado a las zonas densamente pobladas, o el 2.5, acerca de los supuestos de colonización agrupada con arreglo a un Plan.

suprimirá una dinámica de normas de colisión por otra en la que se prima la colaboración. Así, la nueva redacción del artículo 8 consagra el principio de deliberación ante los problemas surgidos en la planificación sobre el territorio del Länd.<sup>206</sup> En cuanto a la cuestión de los principios, se admite la posibilidad de que los Länder elaboren sus propios principios *praepter legem* en materia de Ordenación Territorial, i.e. si no son contrarios a los principios de la Ley Federal (siendo difícil, dada la amplitud y vaguedad de éstos). La Ley Federal de Ordenación del Territorio se aprueba por el Parlamento alemán el 12 de febrero de 1965, siendo promulgada el 8 de abril de ese mismo año.

La Ordenación del Territorio surge después de la Segunda Guerra Mundial como una respuesta a la necesidad de distribuir equilibradamente los factores de la economía sobre el espacio. Finalizada la guerra, Raoul Dantri constituye el *Bureau d'Etudes pour la Decentralization Industrielle*, en un intento de desconcentrar la localización de las inversiones productivas. Sin embargo, el gran promotor de la política ordenadora será Claudius Petit, Ministro de la Reconstrucción, que en 1950 y 1951 elaborará dos informes de interés. A través de un Decreto de 30 de junio de 1955 se ponen en marcha los programas de acción regional, las sociedades de desarrollo regional y se conceden ayudas a las empresas que decidan instalarse en determinadas zonas. A su vez, estas medidas se acompañan de una mayor descentralización de los servicios del Estado en los Departamentos.

En virtud de un Decreto de 14 de febrero de 1963 se crea el DATAR<sup>207</sup> (*Delégation à l'Aménagement du Territoire*), uno de los principales organismos estatales para la elaboración de la política territorial nacional. Entre sus cometidos destaca el de la preparación de los elementos necesarios para la toma de decisiones gubernamentales (que se llevan a cabo en Comisiones Interministeriales, con

---

<sup>206</sup> Son numerosos los servicios y obras estatales que pasan por el territorio de los Länder, tales como ferrocarriles, carreteras, correos, etc.

<sup>207</sup> Su importancia es tal que se encuentra bajo dependencia directa del Primer Ministro, observándose una voluntad clara, por tanto, de coordinar las distintas políticas sectoriales con impacto territorial. Este emplazamiento evita que los Planes Territoriales no sean meros proyectos sin virtualidad práctica, como ocurre actualmente en casi todas nuestras Comunidades Autónomas. Véase DUCOS – ADER, Robert *Institutions Administratives* Dalloz. París, 1989. Pág. 786

participación de los titulares de los Ministerios implicados) en materia de Ordenación del Territorio, así como velar por la coordinación de los fondos, a través de los programas. Además, este organismo es el encargado de dirigir los centros de información, disponiendo de gran influencia en los informes conducentes al reparto de los créditos.

Otros organismos estatales vienen a complementar el cuadro de la Ordenación Territorial. Por otra parte, es necesario tener en cuenta determinados organismos estatales como la CIAT (Comisión Interministerial Permanente para la Ordenación del Territorio), creada por Decreto de 19 de noviembre de 1960, y tiene competencia para examinar los problemas generales en materia de Ordenación del Territorio. Igualmente, resultan de interés el Comité Interministerial de Ayudas para la Localización (creado por Orden de 6 de julio de 1982) y el Comité Interministerial para las Villas (creado por Decreto de 16 de junio de 1984).

En el ámbito local, los prefectos regionales y departamentales poseen ciertos poderes en el reparto de algunos créditos nacionales. En el caso de los Departamentos y los Municipios, éstos poseen competencias en materia de inversión, ayudas a las empresas y urbanismo. Mientras tanto, a través de las distintas leyes de descentralización, el nivel regional ha adquirido una cada vez mayor relevancia en materia de Ordenación del Territorio.<sup>208</sup> En ciertas regiones se han instalado determinados comisariados con labores de intermediación entre Administración Pública y sector privado y algunos fines sectoriales concretos, como el Comisariado para la Reconversión Industrial (creado por decreto de 24 de octubre de 1967) o el Comisariado para la Ordenación y la Renovación Rural (Decreto de la misma fecha que el anterior).

El Informe Guichard, de 1986, analiza la evolución del período 1950 – 1975, considerando que las políticas de descentralización inversora han supuesto la

---

<sup>208</sup> Así, de acuerdo con la Ley de 7 de enero de 1983 de reparto de competencias entre los Municipios, los Departamentos y las Regiones, se ha previsto que las regiones puedan solicitar del Estado ciertas misiones propias de éste, por ejemplo Misión Interministerial para la Ordenación de Languedoc – Rousillon (creada en 1963); Misión Interministerial para la Ordenación y Equipamiento de Córcega (creada en 1966); Misión Interministerial para la Ordenación de la Costa de Aquitania (creada en 1967), etc.



creación de la mitad del empleo industrial de Francia en dicha etapa. Determinadas zonas condenadas a la desertización se han revitalizado y algunos núcleos provinciales han adquirido una pujanza económica de importancia. Pero la crisis económica de los años setenta y primer lustro de los ochenta ha reducido el interés por la Ordenación del Territorio, en una tendencia muy similar a la del resto de Europa. Se ha producido una mayor selectividad en los proyectos y un hincapié en el reforzamiento del tejido productivo por encima del equilibrio territorial.

El modelo de planificación es claramente piramidal, partiendo de un Esquema General de Ordenación de Francia, elaborado a partir del conjunto de estudios realizados por el DATAR, atendiendo a los distintos sectores económicos del país. Dicho esquema general cuenta con distintos esquemas directores de tipo sectorial, tales como el Esquema Director de las Telecomunicaciones, el Esquema Director del Equipamiento Aeronáutico o el Esquema Director de la Informática.<sup>209</sup>

En el plano local destacan las Cartas Intermunicipales de Desarrollo y Ordenación, relativas a un espacio similar al de la Comarca española. En ellas se diagnostican las perspectivas de desarrollo económico, social y cultural a medio plazo, y se diseñan las medidas oportunas, especialmente en lo relativo a la organización y funcionamiento de los equipamientos y servicios públicos.

En el ámbito de la aglomeración urbana o área metropolitana, la Ordenación Territorial se integra con el urbanismo, apareciendo además de todas las características propias de las Cartas Intercomunales, otras referentes a los usos de los suelos, emplazamiento del equipamiento en infraestructuras, zonas potenciales de extensión. En estos casos los Esquemas Directores, en aquellos aspectos que no vienen avalados por la disciplina urbanística, no son oponibles a los particulares. Sin embargo, la Administración ha de respetarlos. En el ámbito estrictamente municipal, ya es de aplicación el Plan Urbanístico, con las características de la legislación francesa que le son propias.

---

<sup>209</sup> Siguiendo esta línea es necesario considerar a Ley de 30 de diciembre de 1982, de orientación de los transportes interiores, que también prevé esquemas de desarrollo. El Decreto de 14 de febrero de 1986, modificado por el Decreto de 18 de marzo de 1988, viene a desarrollar el *Esquema Director Nacional de Carretera*.

Se puede considerar que la política francesa de Ordenación del Territorio se ha caracterizado por una verdadera intervención del Estado en la economía a través de las formas típicas de actividad de la Administración Pública (recogidas en los tratados más clásicos de la Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo): intervención pública directa, potestad de coacción o policía y fomento.

En el caso de la intervención pública directa, esta se realiza a través de servicios y empresas públicas, que a través de técnicas de contratación directa o indirecta implantan infraestructuras físicas (redes de carreteras, equipamientos educativos y sanitarios, hospedaje, etc). Otra fórmula es la descentralización de los Servicios Centrales del Estado, con el fin de descongestionar la zona parisina y favorecer la capacidad de atracción de otras localidades francesas.<sup>210</sup> Fórmulas de intervención pública más específicas son las distintas Compañías Mixtas creadas con el fin de potenciar el desarrollo de determinadas zonas, con presencia de capital estatal.<sup>211</sup>

#### 5.4. Algunas consideraciones críticas en torno a la actual concepción de la Ordenación del Territorio

Es posible detectar que las distintas controversias relacionadas con de la actual concepción de la Ordenación Territorial, vienen provocadas en buena medida por la amplitud del término, que implica una cierta vaguedad; así como por una excesiva ambición de enfoque, haciendo difícil que sus políticas de aplicación les resulte muy difícil descender del ámbito meramente programático, sin que las intervenciones puramente sectoriales parezcan ser la solución alternativa adecuada.

---

<sup>210</sup> De este modo, el Ministerio de Asuntos Exteriores ha pasado a Nantes, Telecomunicaciones del Ejército a Rennes, Correos y Telecomunicaciones a Perigueux, la Fábrica de Moneda y Timbre y la Escuela Nacional de la Magistratura a Burdeos, y la ENA a Estrasburgo.

<sup>211</sup> En este sentido pueden citarse la *Compañía Nacional del Rhône* o la *Compañía de Ordenación de las Costas de Gascogne*.

Desde el punto de vista del análisis económico, se pueden observar críticas que achacan a los planificadores una actitud interesada en la localización empresarial, que rallaría prácticamente con el tráfico de influencias. Así FERNÁNDEZ DURÁN y VEGA PINDADO<sup>212</sup> consideran que los grandes intentos de atraer inversiones (a través de Ciudades de la Imagen, Parques Tecnológicos y Grandes Áreas del Terciario) tan sólo consiguen el traslado a la periferia de empresas ya situadas en el centro de la ciudad. Asistiríamos a una concepción neoliberal del territorio como simple ámbito de competitividad en el espacio, que relegaría valores constitucionales tales como el equilibrio y la solidaridad inter e intrarregional. Según estos autores, la protección del medio ambiente parece interesante tan sólo en la medida en que puede atraer inversiones, en un concepto de medio ambiente entendido como mera obra de jardinería para espacios industriales y alejado de principios tales como la calidad de vida o el desarrollo sostenible.<sup>213</sup>

A ello se debería sumar una crítica de índole metodológico centrada en el proceso de selección de los que servirán de apoyo para la posterior toma de decisiones, por el hecho de que se trata, generalmente, de estudios teledirigidos para fundamentar decisiones políticas, y por tanto sesgados ya, desde un primer momento. Por otra parte, suelen ser muy insuficientes, tanto en lo referente a datos individuales como a indicadores sociales. La elaboración de diagnósticos a partir de datos incompletos es muy peligrosa, ya no sólo debido al propio error en el análisis, sino por los efectos desencadenantes de la acción que suelen albergar tales pronósticos<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón y VEGA PINDADO, Pilar en Ciudad y Territorio p. 298

<sup>213</sup> Los autores consideran que se ha producido un fracaso en el intento de dar una imagen europea de la ciudad de Madrid y de su área metropolitana ante la opinión pública española. Las Torres Kio (con dificultades para su ocupación) serían el ejemplo de este fiasco inversor. Véase FERNÁNDEZ DURÁN en op.cit. p.307.

<sup>214</sup> Profecía que se auto - cumple. La difusión del diagnóstico crea un estado de opinión en la población afectada y en los inversores que sugestióna sus conductas.

Por otra parte, la excesiva rigidez de un determinado Plan le convierte en poco operativo ante los distintos cambios, coyunturales y estructurales, que se vienen dando en el tiempo.<sup>215</sup>

Por otra parte, en la planificación se asumen por parte de los especialistas, ciertas actitudes tecnocráticas que tienden a no tomar en suficiente consideración las necesidades de la población afectada (con unos canales de participación que generalmente no van más allá del mero plazo legal de información pública y alegaciones) intentando amoldar sus decisiones a una gran teoría explicativa.<sup>216</sup>

Por último, se produce un énfasis excesivo en las grandes obras públicas e infraestructuras, que ciertamente pueden ser positivas para el desarrollo del espacio, pero que han de construirse en función de las características de la sociedad en que se implantan y nunca perder de vista su objetivo último de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.<sup>217</sup>

A todas estas críticas se ha de sumar el hecho de que el diseño de estas políticas se suele llevar a cabo desde una determinada Administración Territorial, intentando planificar los problemas de un espacio económico que no coincide, generalmente, con el propiamente autonómico. No debiéramos hablar tanto de

---

<sup>215</sup> En este sentido el autor considera que el Franquismo planificó una política hidráulica aplicada a la situación de un país por entonces predominantemente agrario. La fuerte emigración hacia las áreas urbanas del litoral y Madrid supuso que lo que en otro tiempo era positivo ahora no sólo resultaba poco operativo, sino que generaba disfunciones territoriales. En cambio, no se habían previsto políticas correctoras para la masificación urbana y la desertización de la Meseta. Desgraciadamente esta no era una conducta exclusiva de los planificadores de entonces, sino que tales inercias se han venido manteniendo en nuestra Administración actual.

<sup>216</sup> *Los enfoques de la cibernética y de los sistemas generales son útiles sobre todo para la investigación urbana y regional, pero a menudo sólo resulta viable un enfoque paso a paso.* DREWE, Paul op. cit. P.4

<sup>217</sup> La red de carreteras del Imperio Romano vertebraba excelentemente el espacio económico de su orbe. En cambio, esa misma red, durante la Edad Media, fue incapaz, por sí sola de construir un mercado, puesto que la unidad política y cultural del Imperio Romano había sido sustituida por otro modelo político y económico. Piénsese también, que la mayor parte de los regímenes totalitarios han mostrado fuerte vocación por las obras públicas, pero primando objetivos de carácter estratégico o de exaltación del régimen, antes que la calidad de vida de sus súbditos.

economía castellano – leonesa o murciana, sino de unas áreas funcionales que, en realidad, no coinciden con el espacio de la Comunidad Autónoma (desertización del interior de la Península, excepto Madrid, o prosperidad de lo que se podría denominar “arco mediterráneo”).

## **6. Los contenidos de las políticas de desarrollo local**

### **6.1. Las características generales de las políticas de desarrollo local**

Desde la expansión del concepto del desarrollo local entre los países occidentales a partir de principios de los años ochenta, se ha producido una cierta evolución en las actuaciones en materia de desarrollo local. Así, en opinión de VÁZQUEZ BARQUERO puede entenderse que han existido tres generaciones de políticas de desarrollo local. En primer lugar, las políticas se orientaban a la creación de infraestructuras y la prioridad en atraer capital externo y empresas procedentes del exterior para ubicarlas en la localidad ( a través del empleo de todo tipo de incentivos). Una segunda generación de políticas de desarrollo local tendría relación con el impulso de los recursos inmateriales para el desarrollo a través de viveros de empresas, centros de empresas e innovación, institutos tecnológicos y centros de formación. La tercera y última generación de las políticas de desarrollo local tendría relación con la constitución de redes entre empresas, organizaciones e instituciones radicadas en el propio territorio, así con otros en los que se observe una cierta complementariedad estratégica. Si bien el citado autor no identifica temporalmente estas posibles generaciones, se las entiende como posibles etapas lógicas en el proceso de desarrollo.

En el caso de España, podrían observarse ciertos intervalos de tiempo en los que se producían evoluciones de este tipo. Así, a finales de los setenta y principios de los ochenta muchos municipios presentaban fuertes deficiencias en materia de infraestructuras básicas, comprometiendo buena parte de su presupuesto en este tipo de políticas. Posteriormente, se observan, desde mediados de los ochenta preocupaciones (especialmente en municipios de naturaleza urbana y con

actividades principalmente industriales y de servicios) relacionadas con el reciclaje y la formación de los recursos humanos, en un momento en que las duras reconversiones industriales hacían mella en sus poblaciones. A partir de los noventa se observaría una incipiente aparición de la sociedad civil y, por tanto, una tendencia a compartir las políticas con otros actores sociales y económicos, en línea con la idea de la tercera generación de políticas, planteada por VÁZQUEZ BARQUERO y centrada en la articulación de redes<sup>218</sup>.

Por otra parte, GOMA y BRUGUÉ entienden que existen tres tipos de políticas de desarrollo local y, si bien no habla de generaciones o estadios sucesivos, se refiere a grados de avance en planteamientos estratégicos. Así las Iniciativas Locales de Ocupación (ILO) serían actuaciones estrictamente públicas centradas en combatir el paro y sus efectos sociales, generando puestos de trabajo y favoreciendo la creación de pequeñas empresas. Este tipo de iniciativas muestran cierto carácter reactivo o paliativo frente a posibles situaciones de precariedad económica. Por otra parte, las Iniciativas de Promoción Empresarial (IPE) mostrarían un estilo más anticipativo y relacional, matizando la exclusividad pública de las ILO y dando cierta presencia a los actores económicos y sociales. Pretenden, principalmente, tres objetivos: el fomento de los valores empresariales, la ayuda a las empresas de nueva creación y el impulso de redes locales de formación y de soporte de las actividades emprendedoras. Por último, las Iniciativas de Desarrollo Económico (IDE) tendrían un carácter más estratégico, superando las visiones reactivas y promocionales de las anteriores. Parten de una noción del desarrollo global, estructurado y cualitativo, con capacidad de generar nuevas actividades desde un proyecto estratégico. Desde el enfoque de las IDE el territorio es un espacio de referencia homogéneo y claramente identificable para las decisiones y para los actores interesados en el desarrollo local. En este sentido, se reconoce una multiplicidad de actores. En opinión de GOMA y BRUGUÉ las IDE *“no confían ni en la mano invisible del mercado ni en la mano visible de la intervención pública”*<sup>219</sup>.

---

<sup>218</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo, redes e innovación Editorial Pirámide. Madrid, 1999. Pág. 244.

<sup>219</sup> BRUGUÉ, Quim y GOMA, Ricard. Gobiernos Locales y Políticas Públicas Editorial Ariel. Barcelona, 1998. Págs. 125 y 126.

Esta visión gradualista de las intervenciones en materia de desarrollo local la comparte HUDSON, pero bajo la perspectiva de grados de intervencionismo económico por parte de las Entidades Locales. Así, desde un nivel de intervencionismo mínimo contaríamos con las políticas de acomodación por parte de las autoridades locales, adoptando un papel pasivo en las intervenciones, de un modo claramente reactivo y centrado en las infraestructuras. Las principales actuaciones, en este sentido, se concentrarían en la promoción del suelo industrial y la construcción de edificios y material logístico. Se relaciona claramente con las actividades tradicionales del Gobierno Local, esto es las políticas de ordenación urbana y planificación física de las actividades. Desde un punto de vista organizativo generan menos incertidumbre a los gobiernos locales, al tratarse las encargadas de llevarlas a cabo, de unidades muy asentadas en la organización. Sin embargo, si no se acompañan de otras políticas de apoyo, por sí solas no permiten un liderazgo claro de las Entidades Locales sobre su espacio económico, sobre todo para poder condicionar el tipo, calidad y cantidad de empleo generado.

En un segundo nivel de intervencionismo nos encontraríamos con un intento de las instituciones locales por favorecer que las estructuras y procesos organizativos favorezcan el desarrollo local, estableciendo sistemas que permitan suavizar la burocracia, especialmente en la relación con las empresas. También, desde el punto de vista administrativo, se ponen en marcha unidades para el desarrollo económico (que en España han adoptado la forma de Agencias de Desarrollo Local). No se trataría de un tipo de actividades con incidencia inmediata en la generación de actividades económicas, sino de acompañamiento de otras medidas.

En un tercer nivel de intervencionismo se propondría el estímulo y atracción de actividades económicas y, especialmente de inversiones de toda índole a través de la promoción industrial (publicidad de las posibilidades de negocio y facilidades logísticas). Se apoyaría, por parte de las Entidades Locales, a través de la financiación para ayudar a las empresas al acceso a terrenos, edificios, equipos y mano de obra. En este rol, las Entidades Locales actuarían como “agencias publicitarias” de sus propios sistemas productivos y mercados de trabajo locales. En

un cuarto estadio, cabría una actitud de activación, que implicaría una posición más activa e intervencionista, con mayores niveles de ayuda financiera, con una gestión intensa del mercado de trabajo (a través de los sistemas de formación y programas de inserción laboral) y desarrollo de negocio, favoreciendo el establecimiento de empresas propias.

Finalmente, el mayor grado de intervencionismo busca una participación muy activa de la Entidad Local para intervenir en su economía, a través de una mejora en la difusión tecnológica, en el apoyo de las formas alternativas de empleo y producción e, incluso reemplazar parte de las actividades del mercado con fórmulas y procedimientos propios (una verdadera municipalización de una parte de las actividades económicas locales). El autor matiza el gradualismo de estas intervenciones, entendiendo que se produce una relación entre los diferentes roles que, en muchos casos, pueden llevarse de forma combinada. En un primer momento del desarrollo local las relaciones entre roles serían débiles, intensificándose con la profundización en las políticas de desarrollo local y evolucionando hacia una visión más integral de éste<sup>220</sup>.

Por su parte, PÉREZ RAMÍREZ y CARRILLO BENITO entienden que el planteamiento de crecimiento económico basado en las actuaciones microeconómicas (siendo el desarrollo local exponente de este tipo de actuaciones) daría lugar a tres tipos de políticas interrelacionadas. Por una parte nos encontraríamos con políticas sectoriales, que buscarían la mejora de cada uno de los sectores productivos de la economía local; las políticas territoriales que relacionan a los sectores económicos con el mercado de trabajo local; y las medio ambientales que conectarían las políticas sectoriales con la idea de la sostenibilidad. Pero más interesante parece la clasificación que los mismos autores realizan basándose en la horizontalidad y verticalidad de los programas<sup>221</sup>. Consideran que

---

<sup>220</sup> Véase HUDSON, Christine Against old odds. Local Economic Development Politics and Local Government Autonomy in Sweden and Britain. Universidad de Umea (Suecia). Umea. 1993. Pág. 188.

<sup>221</sup> Dentro de los programas horizontales citan la detección y evaluación de recursos endógenos y los labores de diagnóstico de las economías locales; la incentivación de la cultura empresarial en la zona y las posiciones activas frente al paro; los programas de apoyo administrativo y de funcionamiento de las unidades administrativas dependientes de los Ayuntamientos; la creación de suelo industrial y las ayudas a la ubicación



muchas de las actuaciones de desarrollo local tienen un carácter horizontal que afectarían al resto de las políticas locales. Por otra parte, los programas verticales se centrarían en sectores de actividad económica concretos.

Consideramos que resulta muy difícil hablar de fases o generaciones en las políticas de desarrollo local, sea cual sea el criterio empleado (el carácter integral de dichas políticas, el nivel de intervencionismo, o su carácter vertical u horizontal). Con carácter exploratorio, tras un breve análisis del estudio de caso, la realidad muestra un carácter mucho más complejo. No resulta sencillo simplificar las fases de las políticas, especialmente cuando ninguna de estas fases está cerrada del todo (ni siquiera la de la dotación logística, al tener que adaptarse ésta a los avances tecnológicos). El desarrollo local se inserta en un marco de políticas públicas locales que, ciertamente, han conocido una evolución en nuestro país en los últimos veinte años. Pero de ahí a considerar que existen generaciones de políticas parece una simplificación excesiva, más aún teniendo en cuenta que en una realidad de más de ocho mil municipios las generalizaciones resultan casi impracticables.

## 6.2. La perspectiva del empleo en el ámbito local: las iniciativas locales de empleo

### 6.2.1. Algunas consideraciones generales

Partiendo de las diferentes políticas públicas que tienen relación con el desarrollo local se puede observar que el núcleo básico se centra en la generación de empleo como principal objetivo de política económica. Por otra parte, si realizamos una exploración del estudio de caso con carácter previo a toda la investigación observamos que el eje central de todas las actuaciones municipales apuntan a la

---

de iniciativas empresariales: la financiación de proyectos en colaboración con otras Administraciones Territoriales; el equipamiento tecnológico; la formación; la coordinación interadministrativa; y la coordinación social. Véase PÉREZ RAMÍREZ, Bartolomé y CARRILLO BENITO, Emilio. Desarrollo Local: Manual de uso. Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Madrid, 2000. Págs. 54-57.

creación de empleo. Además, el afianzamiento del paradigma del desarrollo local ha ido unido a la figura de las iniciativas locales de empleo, auspiciadas por la OCDE, a principios de los años ochenta.

También, desde el análisis del escenario de la globalización y de su incidencia en las políticas económicas locales se deduce la centralidad de las políticas de empleo entre las principales actuaciones de las Entidades Locales en materia de desarrollo económico y social. Seguidamente, expondremos la justificación teórica que nos lleva a focalizar nuestro estudio en las políticas de empleo.

### 6.2.2. La incidencia de la globalización en las economías locales

La globalización se constituye en el principal paradigma académico para explicar la sociedad y economía de las últimas dos décadas. Ésta se entiende como un resultado de la liberalización del mercado de capitales desde inicios de los años ochenta y la reubicación del empleo poco cualificado hacia zonas del globo hasta entonces escasamente desarrolladas, así como la crisis de las áreas clásicamente fabriles y el definitivo triunfo de las tecnologías de la sociedad de la información. No puede dudarse que la globalización afecta al territorio, provocando su reestructuración, en ocasiones, traumática.

En este contexto, VÁZQUEZ BARQUERO<sup>222</sup> considera que se produce una integración y regionalización de las economías, mientras que el Estado, tal como se ha conocido hasta ahora, pierde protagonismo en un proceso liderado por las nuevas tecnologías de la información y caracterizado por la reorganización del sistema de ciudades y regiones. Algunos autores como BECATTINI estiman que, en el tiempo de la globalización, el territorio recobra su importancia, puesto que en la época fordista anterior, primaban los criterios de ámbito empresarial y las prescripciones de los

---

<sup>222</sup> Se trataría de un proceso comandado por las regiones y ciudades bien equipadas, en las que se concentran conocimiento y capacidad de producción. En ellas se encuentran las actividades de tecnología punta, tales como microtecnología, biotecnología, robótica e industria aeroespacial. Las industrias clásicas de la era fordista han sufrido, por el contrario, durísimos ajustes, como es el caso de los sectores textil y automovilístico. Véase VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Editorial Pirámide. Madrid, 1999. Pág.17.

planes estratégicos por encima de las específicas características territoriales. El territorio se convierte en un recurso no fácilmente reproducible desde cero, por todo el conjunto de conocimientos y economías de escala que residen en él. En este sentido, la experiencia japonesa ha demostrado la fuerte interrelación existente entre procesos económicos, culturas y mentalidades<sup>223</sup>.

Sin embargo, ALONSO considera que la globalización es un discurso explicativo generalmente admitido de forma acrítica. Si se entiende como globalización la aparición definitiva de una economía-mundo, se trata de un fenómeno consustancial al propio hecho del capitalismo y por tanto poco novedoso<sup>224</sup>. El discurso de la globalización adopta elementos parciales y los convierte en categorías generales, olvidándose, según ALONSO, de un aspecto básico en las relaciones económicas, como lo es la relación salarial.

El Estado, lejos de diluirse o perder protagonismo, sencillamente cambiaría su rol en la resolución de los conflictos sociales<sup>225</sup>. Los Estados son el marco normativo e institucional en el que se circunscribe el nuevo orden económico mundial, basado en

---

<sup>223</sup> BECATTINI, Giacomo y RULLANI, Enzo. "Sistemas productivos locales y mercado global" en Información Comercial Española. Junio. Madrid, 1996. Pág.16.

<sup>224</sup> Según el autor no hubiera sido posible un capitalismo industrial sin una fase previa de capitalismo mercantil internacional (de fuertes intercambios comerciales por parte de las grandes potencias marítimas de los siglos XVI y XVII). Véase, ALONSO, Luis Enrique "El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional" Revista de Estudios Regionales nº 54. Málaga, 1999. Pág.129. Si entendemos como mundialización la generalización de las relaciones económicas, la concentración del capital y su interpenetración internacional, la división internacional del trabajo y la aparición de una especie de sociedad de la información, considero que esto ya se produjo en la segunda mitad del siglo XIX, con el crecimiento de los mercados internacionales de valores, el control de las materias primas por parte de las potencias coloniales europeas (aunque las motivaciones del colonialismo iban más allá de lo meramente económico) y su reparto del mundo en la Conferencia de Berlín de 1884, así como la generalización de los grandes medios de transportes y comunicaciones: aviación, automóvil, telégrafo, teléfono, cinematógrafo, radio y televisión. El crack de 1929 es un evidente exponente, tanto en sus causas como en sus consecuencias, de una economía profundamente mundializada.

<sup>225</sup> "De esta manera la reconstrucción de estos nuevos sistemas de circulación internacional de servicios y mercancías serían impensables sin Estados, poderes políticos y procesos institucionales de creación de nuevos espacios y marcos jurídicos que regulan el uso transnacional del trabajo." ALONSO, Luis Enrique, op.cit. pág. 132.

la flexibilización del mercado laboral y la concentración empresarial. Lejos del paradigma etéreo de la globalización, el actual sistema mundial depende de actores concretos y sujetos de poder reales. La globalización financiera-virtual-cibernética oculta curiosas contradicciones, como son la reproducción, en la periferia del mundo desarrollado, de sistemas de producción pre-fordistas o decididamente tayloristas de mano de obra barata, tutelados por regímenes autoritarios (piénsese en algunos de los denominados “dragones del Sudeste Asiático”), que acogen las relocalizaciones de grandes plantas de empresas occidentales y japonesas. Los intercambios entre los países occidentales y los países con salarios bajos (en fase de creciente industrialización) acarrearán ciertas consecuencias negativas para los primeros, como son el dumping social ejercido sobre los derechos y salarios de los trabajadores y negativas consecuencias medioambientales<sup>226</sup>.

El territorio aparece fuertemente modificado en este contexto. Las grandes zonas manufactureras acusaron fuertemente la crisis de los años setenta, mientras que otras zonas habitualmente marginales empezaron a contar con oportunidades inesperadas para la integración en sus respectivos contextos nacionales. En opinión de FURIÓ, el territorio no parte de cero en la nueva época de globalización, pero sí asiste a una readaptación a las funciones que el sistema económico nacional e internacional le imponen, dando una nueva dimensión a las desigualdades regionales, así como una variación en los modos de poblamiento, con un auge de las ciudades intermedias<sup>227</sup>. Esta “globalización” viene a modificar las lógicas territoriales, sustituyéndose el espacio de los lugares por el espacio de los flujos, facilitado por el espectacular avance de las telecomunicaciones y sistemas de transporte. Sólo puede entenderse así, el fenómeno de crisis de las grandes ciudades, cuya población empezó a disgregarse por las áreas periurbanas y posteriormente a las

---

<sup>226</sup> No resulta fácil analizar las consecuencias de este tipo de intercambio, si se observa que el treinta por ciento del valor añadido de un ordenador portátil IBM, considerado como importación norteamericana, ha sido realizado en Singapur o en Corea del Sur. Los costes salariales de estos países varían de un 2 a 3 por ciento en países como Vietnam o Madagascar a un 40 por ciento de los sueldos de los países más ricos de Europa. Véase GIRAUD, Pierre-Nöel “Reubicación, empleo y desigualdad” El estado del mundo. Akal. Madrid, 1996. Pág. 68.

<sup>227</sup> FURIÓ, Elies. Evolución y cambio en la Economía Regional. Ariel, Barcelona, 1996. Pág. 81.

ciudades de mediano tamaño, en busca de una calidad de vida degradada por la congestión metropolitana.

En el análisis que BORJA y CASTELLS realizan de los gobiernos locales, y plenamente válido para otros espacios más amplios como los espacios comarcales, provinciales y regionales, la competitividad a la que se ven sometidos los territorios ya no se resuelve simplemente con la posesión estratégica de recursos naturales (aunque siguen teniendo su importancia), ni con la presencia de una base industrial tradicional, ni con la mera acumulación de capital, ni tampoco con una posición geográfica más o menos favorable o la simple voluntad política de un Estado protector.

Los actuales factores de competitividad, dentro de este nuevo contexto, serían más bien: el funcionamiento de un eficiente sistema urbano-regional, la inserción del territorio en los sistemas de comunicaciones de carácter global, el conocimiento por parte de los agentes sociales de los procesos mundiales, la cualificación de los recursos humanos, medidas de proteccionismo exportador, instituciones políticas representativas, eficaces y transparentes, la definición de un proyecto de futuro y su marketing y la gobernabilidad de dicho territorio a través de la participación cívica y la cohesión social.

Sin embargo, esta nueva situación encerraría un importante conjunto de peligros en las políticas públicas que pretenden solventar los actuales retos territoriales: unas políticas territoriales que dejan fuera de sus medidas de desarrollo a zonas enteras en una tendencia inconsciente a la polarización; la exclusión social de amplios contingentes porque o bien no se han podido adaptar a los drásticos cambios del mercado laboral o bien porque nunca han entrado en él; el clima de incertidumbre generado por la globalización tiende a paralizar inversiones estabilizadoras desde el punto de vista social; la concertación público-privada en el diseño de políticas públicas puede esconder intereses corporativos y de oligarquías diversas; el espacio se convierte en un espacio de flujos, en donde lugares de gran carga histórica y simbólica se ven claramente marginados; y las políticas de

marketing promocional para atraer inversiones, esconden aquellas partes del territorio por las que no se apuesta o porque en ellas reside el descontento social.<sup>228</sup>

La globalización ha supuesto un desplazamiento del antiguo modelo de producción corporativo, conocido como “fordista”, basado en la producción en masa de series largas de productos estandarizados, fuertes inversiones en bienes de equipo (con largos períodos de amortización) y profunda división del trabajo en las distintas fases del proceso productivo (desde el diseño, a la ejecución, hasta la comercialización). Aquel modelo se basaba en la certidumbre de un mercado de masas. La crisis económica de 1973 produjo un cambio ostensible, con inestabilidad en el mercado e incertidumbre. A su vez, cambian los hábitos de los consumidores, que con la liberalización de los mercados interiores y exteriores, experimente una mayor volatilidad en sus gustos. El ciclo de vida de los productos es cada vez menor, siendo necesario, también, ciclos menores de innovación y diseño. En opinión de ESPINA, no estamos ante un cambio de paradigma, puesto que algunas de las características del mercado fordista se mantienen. Sin embargo, aparecen demandas nuevas y posibilidades distintas de organización<sup>229</sup>.

A la reducción del protagonismo del modelo productivo de las grandes plantas habría que añadir el hecho de que en las dos últimas décadas la economía se ha visto fuertemente influida por un nuevo paradigma tecnológico - informacional. Se trata de una revolución centrada en tecnologías como la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones. Sus orígenes son antiguos, remontándose algunos de sus elementos industriales a los años cuarenta, aunque la verdadera

---

<sup>228</sup> BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Ed. Taurus. Barcelona, 1998. Pág.183.

<sup>229</sup> “Ciertamente, si lo que estuviéramos presenciando fuese un simple cambio de paradigma, desde la forma clásica a una de las emergentes, el trabajo regulatorio y de policy making se vería notablemente simplificado. Bastaría para ello con adaptar las normas y las políticas al nuevo paradigma. Pero las cosas son algo más complicadas, porque el cambio tiende hacia la diversificación de formas productivas (siguiendo la ley de la entropía), que utilizan los sistemas de regulación internos – y reclaman sistemas externos- en buena medida contradictorios entre sí. Ello implica que algunos principios clásicos que orientaban la regulación y las políticas tradicionales se han vuelto simplemente irrealizables o inoperantes (...)”. ESPINA MONTERO, Álvaro. “Los sistemas productivos locales y el cambio estructural. El caso de España” en Información Comercial Española junio , núm. 754 Madrid, 1996. Pág.99.

difusión de este sistema comienza en los años setenta, originada en los importantes centros tecnológico-industriales norteamericanos. Esta nueva economía global sólo se entiende desde la revolución de las comunicaciones. Se concibe la economía global como aquella que funciona en tiempo real, en cada uno de sus puntos.

En relación con el proceso productivo, se pueden citar dos factores básicos dentro de la nueva economía. Por una parte se trata de un sistema de producción flexible, con una tendencia a la descentralización de las grandes empresas, creándose unidades de gestión semi-autónomas<sup>230</sup>. En el fondo, el auge actual de las pequeñas y medianas empresas y de la subcontratación<sup>231</sup> es una respuesta del mercado a las deficiencias organizativas de las grandes empresas<sup>232</sup>.

En segundo lugar, el control estratégico de la información se ha convertido en un aspecto fundamental de competitividad<sup>233</sup>. En el control de la información, se

---

<sup>230</sup> Según CASTELLS y BORJA “por lo cual, en un momento dado y en un lugar concreto, el agente económico real no es una empresa, en el sentido tradicional del término, sino un segmento constituido por una red de segmentos de empresas”, coincidiendo los autores con uno de los planteamientos teóricos del paradigma del desarrollo endógeno. Véase BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Ed. Taurus. Madrid, 1997. Pág.25

<sup>231</sup> El incremento de la subcontratación en las economías locales se asienta en la confianza entre proveedores y clientes de bienes y servicios, basada en la existencia de una comunidad local con lazos culturales específicos. Por otra parte, los grandes grupos empresariales simplifican su estructura organizativa interna, contratando, cada vez más, asistencia externa. Estas empresas más pequeñas pueden controlar la tecnología y la información de un modo más adecuado a las necesidades quienes les contratan. Generalmente, dichas pequeñas empresas no basan su competitividad en las grandes redes internacionales de negocios, sino en una mano de obra altamente cualificada, en estrategias de empresa innovadoras y en unos lazos personales bastante estrechos con sus clientes y con otras pequeñas empresas locales.

<sup>232</sup> “La reemergencia de la capacidad competitiva de las PYMES se basa precisamente en la existencia de sistemas productivos locales que consiguen los mismos efectos que persigue la gran empresa a través de la internalización de funciones, pero lográndolo a través del mercado, sin necesidad de incurrir en los mismos problemas de rigidez y de complicación de las estructuras organizativas, cuyos fallos (los llamados fallos institucionales o fallos del no mercado) son actualmente mucho mejor conocidos que antaño.” ESPINA, Álvaro. Op.cit. p.100

<sup>233</sup> “La generación y procesamiento estratégico de información se han convertido en los factores esenciales de productividad y competitividad en la nueva economía. Lo cual tiene extraordinarias consecuencias para las políticas de desarrollo económico territorial que deben basarse, de ahora en adelante,

produciría, en opinión de BRUSCO, una utilización combinada de dos tipos de conocimiento. El primero sería el conocimiento científico mundial, codificado según las convenciones del lenguaje científico universal. El segundo sería el de las habilidades locales, o la traslación y adaptación que desde las capacidades locales se le da al primero de ellos. Ninguno de estos dos tipos de conocimiento, por sí solos, permite ser la base de un sistema productivo viable<sup>234</sup>.

Desde un punto de vista territorial, estaríamos en una fase de transición, en la que convive un viejo modelo territorial de acuerdo con el esquema de centro – periferia, y la aparición de un mosaico postfordista de nuevas regiones industriales. De este modo, en la actualidad, el sistema económico mundial queda configurado en cuatro tipos de espacios:

- a) Los centros urbanos, que siguen una dinámica metropolitana.
- b) Los nuevos distritos industriales y los sistemas productivos locales.
- c) Las zonas con industrias pesadas tradicionales, en declive.
- d) Las áreas rurales apartadas y económica y demográficamente retrasadas.

---

en políticas de comunicación, informacionalización y capital humano.” Véase BORJA, Jordi y CASTELS, Manuel op.cit.p.25

<sup>234</sup> BRUSCO describe esta interacción con gran sentido del humor, al afirmar que “es extremadamente difícil trasladar el conocimiento codificado, el conocimiento de libros y científico, en productos que tengan éxito en el mercado. En caso contrario, sería muy fácil para los profesores universitarios convertirse en empresarios, lo que claramente no es el caso” y con una gran elegancia al referirse al fenómeno de la dualidad de conocimientos, del modo siguiente. “Es como si en uno de los cielos de Dante, en una esfera de cristal que envolviese la tierra, se moviese libremente el conocimiento científico y técnico – las formas codificadas de conocimiento-, que estuviesen a la disposición de todo el mundo; pero, además, como si estas formas de conocimiento, para poder hacerse efectivas, exigiesen que existiese, en la superficie agujereada del planeta, un punto de recepción, una especie de antena o terminal que, de hecho, adoptase la forma de un sistema local eficiente, dotado de su propio tipo de conocimiento especializado” BRUSCO, Sebastiano. “Sistemas globales y sistemas locales” en Globalización y sistemas productivos locales. Información Comercial Española, junio núm. 754, Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.1996.Pág. 67



Cada actividad y cada transacción requieren un espacio óptimo, ya sea local, regional, nacional o internacional. En función del crecimiento tecnológico, el espacio ha ido perdiendo su peso como uno de los principales factores de localización industrial. Pero la necesidad de contar con información fiable, ha supuesto, en este mismo proceso de globalización, que las especificidades territoriales sí sean cada vez más importantes. La importancia de la proximidad en el intercambio directo de informaciones puede ser igual a la de las transferencias tecnológicas procedentes de lugares más lejanos.

En relación con la localización de las grandes empresas en el espacio, en opinión de la OCDE<sup>235</sup>, buscan, principalmente: mejorar los costes de producción, las ventajas potenciales en términos de posición sobre el mercado y, cada vez más, servicios locales adecuados.

En el caso de productos con poco valor añadido, los costes de producción se convierten en un factor principal. Por el contrario, en las producciones con alto valor añadido, los elementos más apreciados son: la estructura de la formación, la disponibilidad de trabajadores cualificados, la concentración de pequeños fabricantes locales de componentes, subcontratistas en general y una buena prestación de servicios.

El desarrollo de las localidades dependerá, en buena medida, de mejorar un entorno adecuado par atraer las inversiones externas y de combinarlo con la promoción del crecimiento económico endógeno.

### 6.2.3. La modificación de las políticas económicas

Las políticas económicas han girado en torno a dos paradigmas principales: el del desarrollo polarizado, con un esquema de centro y periferia (anteriormente reseñado), y el de los programas de desarrollo redistributivos a nivel nacional.

---

<sup>235</sup> Economies locales et globalisation Cahier LEED n°20. OCDE. París, 1995, pág.14

El primero de ellos se basa en la reducción de los costes de producción, especialmente a través de la contención salarial. Se trata de un ajuste a la baja provocado por el dumping social que ejercen las economías de desarrollo reciente. Supondría, de seguirse, la paulatina precarización de las condiciones laborales de los trabajadores y de su protección social.

Los países del Sudeste Asiático y otros en vías de desarrollo, como México, ofrecen contingentes de mano de obra poco cualificada, pero que tiende a especializarse a gran velocidad. No existen, para las grandes empresas, los costes suplementarios que suponen el salario mínimo, la protección social, etc. Algunas de estas ventajas compensan por sí solas las incertidumbres de localizar la actividad económica en un país en vías de desarrollo.

El otro enfoque consiste en un ajuste a la alta, en vez de a la baja. Se trata de conseguir ventajas comparativas a través de las cualificaciones y la aplicación de las innovaciones tecnológicas. En estos casos de producciones con alto valor tecnológico añadido, la mano de obra se convierte en la materia prima más importante. En este enfoque puede situarse las políticas de desarrollo local, en la medida de que este tipo de política económica intenta generar economías magnéticas para la atracción de inversiones, a partir de la promoción de los recursos locales.

Sin embargo, el esquema de desarrollo es más complicado que la elección entre una de las dos fórmulas. En muchos países existen las dos escalas de política económica según el sector en el que se aplican. Existen puestos marcados por una política a la baja, cubiertos por población inmigrante, procedente de países del Tercer Mundo o en vías de desarrollo, poco cualificada, que aceptan unas condiciones laborales que rechazaría la población del país de recepción. Mientras tanto, en los sectores más dinámicos de la economía, se aplicaría el modelo “a la alta”.

En el segundo modelo se propicia la aparición de una verdadera tecno-estructura industrial, basada en el bagaje de conocimientos científico-técnicos. Sin embargo, también incluye aspectos que subrayarían la polarización de los mercados

de trabajo, con intensificación de la precariedad en algunos aspectos de dichos mercados de trabajo. La OCDE propone para promover este esquema las siguientes medidas:

1. La desregulación de los mercados para favorecer la competencia.
2. La construcción de una infraestructura de conocimientos distribuida espacialmente. En ésta el énfasis habría de residir en la formación, la investigación y el asesoramiento a las empresas.
3. La aplicación de programas de ayuda a la difusión de las tecnologías.
4. La promoción de redes de colaboración entre actores sociales y la inserción en éstas de nuevos agentes.
5. El fortalecimiento de la flexibilidad del mercado de trabajo<sup>236</sup>.

#### 6.2.4. Las ventajas comparativas de las economías locales

##### 6.2.4.1. Consideraciones generales

En los últimos tiempos, las economías locales han adquirido, en relación con los grandes sistemas de producción, un conjunto de ventajas que ayudan a los esfuerzos de desarrollo:

a) Las pequeñas y medianas empresas ofrecen una fuerte intensidad de transacciones, con una serie de intercambios más informales y rápidos. Cuanto más pequeña sea la zona de intercambio, menores parecen los costes de producción. En relación con este hecho, conviene no olvidar la importancia que tiene la economía del tiempo en la actual sociedad de las tecnologías de la información. En estas áreas se van constituyendo redes locales de distribuidores, de subcontratados y prestadores de servicios. El confiar algunos aspectos de los procesos de producción a los especialistas locales reduce los costes de transacción. Por otra parte, la

---

<sup>236</sup> A todas estas sugerencias relativas a la política económica, BRUSCO en op.cit. pág. 71, suma otras relacionadas con la regulación directa de la economía, como la necesidad de un organismo eficiente en la ordenación de la bolsa, por ejemplo; poner en marcha organismos que protejan los derechos de los consumidores, defensa más estricta del medio natural y del medio edificado y normas que reformen la escolarización, tendiendo ésta a la capacitación laboral.

división profunda del mercado de trabajo, supone que las empresas pequeñas y medianas posean una larga gama de competencias. Un mercado de trabajo local heterogéneo genera fuertes economías de escala para los costes de localización empresarial.

b) Los espacios económicos locales pueden favorecer una cultura de empresa propia, siendo éste uno de los elementos fundamentales para conseguir una ventaja comparativa en el sistema económico. Algunas políticas de incentivación del espíritu de empresa a nivel nacional no han dado los resultados esperados. La aplicación de programas de base local, atendiendo a las características específicas de la cultura de empresa de la zona, pudiera generar unos resultados más satisfactorios.

c) En el espacio económico local pueden producirse innovaciones menores en el proceso productivo, fácilmente difundibles por los frecuentes contactos entre proveedores y usuarios en el ámbito empresarial local.

d) En cada economía local se desarrolla una cultura productiva específica, con redes sociales y culturales ligadas a tales actividades. Se tiende a desarrollar un poderoso sentimiento de pertenencia en el tipo de trabajo a realizar.

e) Las iniciativas locales sobre la economía parten de un enfoque integral, es decir intersectorial, evitando los solapamientos de políticas o la fragmentación negativa de las inversiones.

Sin embargo, a pesar de estos factores de ventaja, en el análisis de las economías locales no se han de obviar las posibles amenazas. La economía local tiene un desarrollo frágil y vulnerable a los cambios en la política nacional, a la fluctuación monetaria, a las variaciones en los procesos de producción de las materias primas. Incluso las regiones más prósperas son susceptibles a estos contextos.

A pesar de esa cierta fragilidad, unas economías locales activas son elementos necesarios para una buena economía nacional. Por otra parte, las

regiones prósperas pueden realizar transferencias a otras más estancadas, incidiendo en el desarrollo. Sin embargo, en esta política redistributiva podría generar situaciones de dependencia. Las inversiones han de ir encaminadas a consolidar la autonomía de las regiones pobres para dirigir su propio proceso de desarrollo.

#### 6.2.4.2. La localización de las actividades económicas

En el apartado anterior nos hemos referido a las ventajas comparativas de las economías locales intrínsecas a la menor dimensión de lo local. En este nuevo apartado, nos referiremos a las posibles ventajas comparativas para el funcionamiento de las actividades económicas, atendiendo a las características internas del área local. Se trata de una mera descripción de los ya clásicos factores de localización industrial, manejados por los estudiosos desde el siglo XIX y que, como hemos expuesto, en algunos casos han sido precursores del paradigma del desarrollo endógeno. No obstante, la evolución de las sociedades postmodernas ha trastocado claramente estos factores de localización (antaño centrados especialmente en la cercanía de las materias primas y los costes de transporte).

En primer lugar, los factores de localización hacen referencia a las condiciones internas de la organización empresarial, que puede poseer unas características muy diferentes, dándose pautas de localización distintas incluso en empresas de un mismo sector. Las empresas pueden poseer estructuras internas muy diferentes (en organización<sup>237</sup>, tamaño y número de establecimientos), unas estrategias competitivas diferentes (abaratar costes, especialización de su actividad, diversificación de la gama productiva, control de un mercado acotado territorialmente, etc.) o poseer una política tecno – productiva diferente (uso intensivo de mano de obra cualificada o no cualificada, empleo intensivo de tecnología, etc.), además de las posibles relaciones de poder interempresariales

---

<sup>237</sup> Así la organización interna puede tener mayor o menor complejidad, las decisiones pueden adoptarse de forma individual o colectiva, el volumen de empleo y nivel de capitalización puede ser diferente, el número de centros de trabajo en distintos puntos, el nivel de información sobre las oportunidades existentes, los objetivos no coincidentes, la capacidad para asumir riesgos, etc. Todos ellos son factores organizativos que impactan en los criterios de localización territorial. Véase MÉNDEZ, Ricardo. Op.cit. Pág.276.

(con posiciones dominantes, barreras de entrada en determinados mercados<sup>238</sup>, etc.). Por otra parte, las características específicas de cada sector de actividad también tienen su influencia, como es el hecho de que cada sector marca cuál es su marco competitivo, con las barreras de entrada (fuerte inversión, nivel tecnológico, proteccionismo legal, etc) a nuevos competidores así como los posibles oligopolios que se vayan formando.

En segundo lugar estarían los factores externos, en donde habría que situar inicialmente los costes de transporte. Este último factor, a través de sus diversas revoluciones a lo largo de los tiempos, ha visto abaratados los costes de la localización, facilitando desplazamientos más largos. Dentro de tales costes habría que incluir los costes de carga y descarga (siendo muy importantes las localizaciones de las terminales y los puntos de trasbordo).

Como otro factor de localización, habría que citar los recursos naturales y materias primas, en otro tiempo factor de localización casi único, en la actualidad posee importancia estratégica (en algunos casos) aunque no determina la localización industrial (siendo cada vez más elevado el número de componentes de los productos y su grado de elaboración).

Otro factor sería la población, con su doble condición de consumidora de productos y como fuerza de trabajo (a este factor ya nos hemos referido de modo más amplio). Unido a la población aparece el capital y la inversión productiva, entendido en su doble versión de capital líquido o monetario, como capital fijo, en forma de infraestructuras, equipamientos y bienes de equipo. Los procesos de crecimiento acumulativo favorecen la capacidad de atracción de algunas localidades. En cuanto al mercado de consumo y dentro de éste el potencial de mercado (indicador que relaciona volumen de población residente y nivel de renta), dicho factor favorece la ubicación en áreas de alta densidad urbana.

---

<sup>238</sup> La vieja idea liberal de la libre competencia parece algo ajeno al funcionamiento interno del mercado, en donde se producen relaciones de poder que permiten que unas empresas impongan sus criterios a las restantes (influyendo factores externos a las políticas de precios).

Habría que citar el impacto de las externalidades<sup>239</sup> positivas unidas al fenómeno de aglomeración de las actividades económicas, con generación de dinámicas de interacción empresarial (abundancia de clientes, proveedores, servicios de apoyo, cualificaciones profesionales diversificadas, infraestructuras y equipamientos, clima empresarial, etc.) y de aprendizaje colectivo. A su vez, podrían surgir externalidades negativas (encarecimiento del suelo, de los salarios, de los inmuebles, contaminación, etc.)

Finalmente son reseñables los factores de localización extraeconómicos, que incluyen consideraciones psicológicas, sociales, culturales o políticas., entre lo que se incluye la inercia espacial en las localizaciones (en una actitud conservadora de minimizar riesgos), la capacidad de información que poseen las empresas acerca de los territorios, el clima de trabajo adecuado, las relaciones sociales existentes y la mayor o menor presencia sindical.

#### 6.2.5. Los mercados de trabajo locales y sus características

Los mercados de trabajo locales, según FINA<sup>240</sup> pueden analizarse desde dos puntos de vista. Por una parte, desde el punto de vista de la oferta un mercado de trabajo local se correspondería con “aquella zona geográfica en la que normalmente buscarán empleo los candidatos a un puesto, sin que ello exija un cambio de domicilio”, con las lógicas variaciones existentes entre las capacidades y percepciones de cada trabajador y los niveles de empleabilidad de cada colectivo. Por otra parte, desde el punto de vista de la demanda, para la empresa el mercado

---

<sup>239</sup> Entendemos por externalidades como “aquellos efectos, positivos o negativos, generados por una actividad o empresa sobre otras de su entorno, que provocan un aumento o una disminución en su nivel de beneficios y/o utilidad, por lo que están relacionados de forma directa con la proximidad”. MÉNDEZ, Ricardo, op.cit. pág 286.

<sup>240</sup> FINA, Lluís “Mercados de trabajo locales, empleo y paro en Europa” en BECATTINI, Giacomo, COSTA, María Teresa y TRULLÉN, Joan Desarrollo Local: teorías y estrategias. Ed. Civitas. Barcelona, 2002. Pág. 141.

de trabajo local sería “la zona geográfica en la que concentra sus esfuerzos de búsqueda de los candidatos adecuados cuando tiene que contratar trabajadores”<sup>241</sup>.

Los contornos de los mercados de trabajo de la oferta y la demanda de empleo no tienen por qué coincidir; es más, evolucionan en sentido inverso, en la medida en que cuando el nivel de paro es alto y hay mayor demanda de empleo, los candidatos están más dispuestos a aumentar su espacio de búsqueda, mientras que las entidades contratadoras, ante la disponibilidad de personal, pueden restringir su espacio de reclutamiento. Estas zonas de búsqueda también dependen de los niveles de información existentes, tanto formales, a través de los servicios públicos y privados de empleo como de la prensa, y los métodos informales (contactos, referencias familiares o de círculos de amigos, etc).

A pesar de su variabilidad<sup>242</sup> acusada, parece deseable delimitar los mercados de trabajo locales, como unidades analíticas adecuadas para la implantación de políticas locales generadoras de empleo<sup>243</sup>. Sin embargo, el entorno de los términos municipales suele ser mucho más reducido que el de los mercados de trabajo locales, que suelen tener una dimensión más similar a la

---

<sup>241</sup> Op.cit. pág.142.

<sup>242</sup> La variabilidad del mercado de trabajo local se observa en las características de la mano de obra. En un esquema de sociedad postmoderna, existiría un mercado de trabajo primario, con una regulación del empleo y buenas remuneraciones, aunque con creciente flexibilidad funcional y profesional (cambios de puesto, ampliación o modificación de competencias, formación y reciclaje permanentes y movilidad), que contrasta con un mercado de trabajo secundario, aquejado de mayor inestabilidad y precariedad, refiriéndose a tareas poco cualificadas de oficina, vigilancia, mantenimiento, etc y que contrasta todavía más con un contexto externo de autoempleo, la subcontratación, la descentralización o las agencias de trabajo temporal. Véase MÉNDEZ, Ricardo Geografía Económica Ariel. Barcelona, 1997. Pág. 249.

<sup>243</sup> La delimitación de los mercados de trabajo locales no parece sencilla. En algunos casos se han empleado algunos elementos de medición, como la movilidad diaria desde la residencia al centro de trabajo. En otros casos se han buscado homogeneidades en la problemática laboral, indicadores sociales y económicos, y el establecimiento de relaciones de interacción y especialización funcional entre distintas localidades (entre otros: volumen y tasas de actividad, ocupación y desempleo; estructura por actividades y desplazamientos intersectoriales; estructura ocupacional, profesional y por niveles de cualificación; relaciones laborales y formas de contratación; tipología y delimitación espacial; distribución de la renta y de la riqueza; posibles mercados de trabajo secundarios, etc.). Aún con la combinación de todos los criterios de análisis, resulta muy complejo establecer los límites territoriales de los mercados de trabajo locales.



comarca (funcional). Pero, además, los límites de los mercados de trabajo locales tienden a ser flexibles, incrementándose a lo largo del tiempo, a causa de la mejora e intensificación de las infraestructuras y medios de comunicación. Esta flexibilidad contrasta con los límites de las Entidades Locales, que son rígidos, motivados más por la tradición histórica que por la funcionalidad económica. Es reseñable para esta investigación, que la escala adecuada, por tanto, para una intervención pública en el mercado de trabajo ha de ser intermunicipal. Pero, además, con una articulación territorial flexible, adaptable a los avatares de la actividades socio-económicas en el espacio, con lo que la figura de la asociación intermunicipal o mancomunada parece más apropiada que la solución comarcalista (por ser esta última más rígida).

#### 6.2.6. La incidencia de la economía globalizada sobre los mercados locales de trabajo

La globalización incide, también, sobre la organización del trabajo y las condiciones del empleo. Las empresas tienden a relocalizarse en las zonas de menores costos y regulaciones laborales más flexibles. Los fenómenos de subcontratación son más abundantes, dándose más situaciones de trabajo por cuenta propia y trabajo parcial, con unas consecuencias negativas sobre la calidad laboral y con fuerte tendencia hacia la precariedad.

Por el contrario, el trabajo altamente cualificado participa plenamente de este mercado global, mientras que los trabajadores no cualificados se van convirtiendo en un ejército de reserva dentro de la globalización. En el marco de estos graves desequilibrios sociales, los antiguos espacios de explotación pasan a ser, ahora, espacios de irrelevancia.

Esta sustitución del sistema de producción fordista por otro más difuso, ha dejado su impronta en la caracterización de los espacios económicos, en relación con sus respectivos mercados de trabajo. Así, en las zonas urbanas, el mercado de trabajo se muestra bastante fluido, con una rápida rotación de la mano de obra, con

acceso rápido a nuevos empleos por parte de los trabajadores licenciados, y tasas elevadas de despido voluntario.

En los nuevos distritos industriales postfordistas, el tipo de organización se caracteriza por una mano de obra cualificada muy móvil que participa en el mercado de trabajo nacional y una mano de obra no tan cualificada, combinada con trabajos a tiempo parcial<sup>244</sup>. El elemento más destacable, es la transformación organizativa del proceso productivo. Se observa una cierta aproximación entre la concepción y la ejecución del trabajo, reduciéndose la división de éste en el seno de las empresas, incrementándose la diversificación de los contenidos de los puestos y acortándose las cadenas de decisión y mando.

No obstante, es necesario considerar la especificidad de cada mercado local y emplear el término “distrito industrial” con una cierta moderación, en tanto que éste responde a una formulación teórica que no necesariamente se reproduce, en la realidad, de forma completa. Cada fenómeno de industrialización a pequeña escala conlleva una estructura productiva y económica diferentes.

En las áreas rurales y en las zonas industriales en reconversión, la mano de obra se encuentra cautiva, incluso aunque posea una alta titulación académica. Esta situación todavía se acentúa más en las regiones en que existen, además, barreras sociales a la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores<sup>245</sup>.

---

<sup>244</sup> En opinión de SANROMÁ MELÉNDEZ ocurriría todo lo contrario. De la concentración territorial de empresas y trabajadores se deducirían algunas externalidades positivas, como un efecto de seguridad, al reducirse la precariedad (positiva confianza tanto para trabajadores como para empresarios, atrayendo más inversiones y a más trabajadores). Este sería uno de los efectos de una mano de obra muy especializada, muy implicada en el proceso productivo de la pequeña y mediana empresa. SANROMÁ MELÉNDEZ, Esteve “El mercado de trabajo en los sistemas locales de empresas. El caso español” en Información Comercial Española ,junio, núm.754 Madrid, 1996. Págs.132.

<sup>245</sup> SANROMÁ MELÉNDEZ había realizado en 1993, junto con COSTA y ROIG, un estudio acerca de 23 zonas en las que se había producido un fenómeno de industrialización micro-territorial (el autor era prudente a la hora de emplear el término distrito industrial), entrevistando un total de 234 empresas. Se trataba de las localidades de Alcoy, Área Sur de Madrid, Bajo Deba, Béjar, Castellón, Corredor de Dos Hermanas, Elda, Fuensalida, Guijuelo, Ibi, Iscar, Macael, Manresa, Mataró, Menorca, Murcia, Orense, Sabadell, Ubrique, Urola, Vallecas y Vigo. Entendía la dificultad de delimitar una economía local, extrayendo aún así algunas

### 6.2.7. Los nuevos yacimientos de empleo

El concepto de nuevos yacimientos de empleo responde a una denominación comunitaria, resultado del Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo, impulsado por Delors en 1993. Responden a nuevos tipos de puestos de trabajo que vendrían a cubrir necesidades sociales o áreas de trabajo que o bien anteriormente no aparecían mercantilizadas (es decir, no se encontraban dentro del juego de la oferta y la demanda del mercado laboral). Los nuevos yacimientos de empleo se han agrupado en cuatro grandes bloques de actividad, cada uno de ellos con sus propias características (en términos de precariedad, estabilidad, nivel formativo, etc) y racionalidad en el mercado (nivel de demanda superior a la oferta, inexistencia de personal formado, nuevos ámbitos de mercado anteriormente no mercantilizados, etc.)

Aparecen claramente englobados en el desarrollo local, entendiendo que su ámbito de generación tiene mucho que ver con la proximidad local y los mercados de trabajo locales. CARRILLO BENITO<sup>246</sup> considera que los nuevos yacimientos de empleo forman parte de lo que sería una tercera generación de políticas de desarrollo

---

conclusiones importantes: una mayor cualificación de la mano de obra como resultado de las nuevas formas de organización del trabajo en el proceso productivo, una elevada movilidad entre tareas y empresas, mayor promoción vertical de los trabajadores, la preponderancia de los canales informales de reclutamiento de personal, una reducida proletarianización de la mano de obra, absorción de la mayor parte de la mano de obra en la propia comarca, y existencia de contratos más estables. En materia de cualificación del personal, se superaban algunas cifras de la media nacional elaboradas por la Encuesta de Población Activa. Así, se superaba en cinco puntos el porcentaje de obreros cualificados entre el personal de las empresas (73,4 por ciento frente al 67,9 por ciento de la media nacional). Véase SANROMÁ MELÉNDEZ, Esteve " El mercado de trabajo en los sistemas locales de empresas. El caso español" en Información Comercial Española ,junio, núm.754 Madrid, 1996. Págs.135-140.

<sup>246</sup> "La incorporación a las estrategias de desarrollo local de programas de apoyo a los empleos de futuro, en orden a lograr su configuración y asentamiento en el mercado laboral del respectivo territorio, constituye un hecho reciente, que se puede fechar en el inicio de la segunda mitad de los años 90" CARRILLO BENITO, Emilio "Desarrollo Local y empleos de futuro" en PÉREZ RAMÍREZ, Bartolomé y CARRILLO BENITO, Emilio Desarrollo Local: Manual de uso Federación Andaluza de Municipios y Provincias y ESIC. Madrid,2000. Pág. 270.

local, propia de finales de los años noventa y principios del milenio (en una concepción del Desarrollo Local como proceso de evolución continua).

Esta sería su descripción<sup>247</sup>:

#### Servicios de la vida diaria:

- Servicio a domicilio: preparación de comidas, servicio a personas enfermas, servicios de limpieza, planchado, servicios administrativos. (Se trata de un ámbito con mucha intensidad de empleo, aunque de carácter inestable y de mala calidad<sup>248</sup>. El nivel de formación requerida es variable.

- Cuidado de niños: complemento a la actividad escolar, actividades deportivas, culturales, recreativas. Se generaría cierto volumen de empleo, aunque de mala calidad y bastante inestabilidad.

- Nuevas tecnologías: aplicaciones de éstas en los ámbitos de la cultura, la salud, la comunicación, los servicios a las empresas y a los servicios públicos. La intensidad de creación es de tipo medio, los puestos son de calidad y cierta estabilidad. El nivel formativo que exigirían estos nuevos puestos sería bastante elevado.

- Ayudas a los jóvenes con dificultades de inserción: ayuda a la realización de las tareas escolares, educación en la clase, empresas de inserción. Su nivel de creación de empleo es de tipo medio-bajo, bastante inestable y de calidad variable.

---

<sup>247</sup> Véase CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo Los nuevos yacimientos de empleo en España. Informe para la Comisión Europea Universidad Complutense de Madrid. Madrid,1996.

<sup>248</sup> Cuando nos referimos a la calidad aludimos al grado de creatividad en el desempeño de los puestos y su "status profesional", es decir el grado de reconocimiento laboral, jurídico y empresarial.

### Servicios de mejora del marco de la vida:

- Mejora de la vivienda: rehabilitación, reforma y mantenimiento de viviendas. La intensidad de creación de empleo es elevada, su calidad de trabajo es variable, su status profesional y niveles formativos necesarios, también es variable (gran heterogeneidad de puestos de trabajo, con niveles profesionales muy diferentes).

- Seguridad: servicios de vigilancia y acogida; instalación de materiales de seguridad; parkings; televigilancia. La intensidad de creación de empleo es elevada, la calidad del trabajo es baja, y se trata de puestos de baja estabilidad laboral. Los niveles formativos requeridos tampoco son muy altos.

- Transportes colectivos locales: nuevas formas de transportes colectivos; servicios especializados para determinados colectivos de usuarios. Su intensidad de creación de empleo es bastante baja, la calidad de trabajo también sería baja, aunque sí podría generar puestos de trabajo con cierta estabilidad en el tiempo.

- Revalorización de los espacios públicos: rehabilitación de espacios públicos y barrios: mantenimiento; iniciativas económicas y comerciales en las zonas antiguas de las ciudades. Podría generar un volumen de empleo elevado, de calidad variable, de status profesional también variable, aunque de cierta inestabilidad en los puestos.

- Comercios de proximidad: implantación de comercios en las zonas rurales; comercios en los barrios urbanos de la periferia; puntos comerciales multiservicio en zonas desfavorecidas. La creación de empleo sería baja, la calidad de los puestos también sería media-baja, aunque con cierta estabilidad.

### Servicios culturales de ocio.

- Turismo: turismo rural y cultural, nuevas formas de turismo; servicio de acompañamiento y acogida turística; nuevos servicios turísticos telemáticos. La

generación de empleo es amplia, la calidad del trabajo sería media y el status profesional y nivel de formación variables. Sin embargo los puestos estarían bastante sometidos a la estacionalidad y a los ritmos de visitas.

- Sector audiovisual: producción y distribución de películas, televisión interactiva, acceso a distancia a bibliotecas y museos. Alta calidad, creación de empleo baja. Podría generar un volumen de empleo mediano, una calidad de trabajo buena, así como un status heterogéneo (puestos muy variados) y cierta estabilidad.

- Valorización del patrimonio cultural: creación y restauración de lugares de interés cultural; servicios de difusión de la cultura y acogida turística. Este ámbito generaría un volumen de empleo apreciable, una calidad de trabajo y status variables, así como una cierta inestabilidad.

- Desarrollo cultural local: actividades de revalorización de los recursos y actividades culturales locales como música, folklore, teatro, gastronomía, artesanía, etc. La intensidad de creación de empleo sería baja, la calidad del trabajo variable y de cierta inestabilidad.

#### Servicios de medio ambiente

- Gestión de residuos: recogida selectiva y tratamiento de los residuos; actividades de investigación para la reutilización de los materiales recuperados; nuevas técnicas de automatización del tratamiento de los residuos. El nivel de creación de empleo sería mediano, la calidad de los puestos variable, al igual que los niveles formativos y un tipo de empleo estable.

- Gestión del agua: realización y gestión de infraestructuras para el tratamiento del agua; servicios de investigación tecnológica y transferencia del saber-hacer; asistencia a la gestión de infraestructuras locales; explotación turística y deportiva de las reservas hidráulicas. La creación de empleo es reducida, la calidad del trabajo es variable y estable.

- Protección de zonas naturales y mantenimiento: actividades de protección y mantenimiento de las zonas naturales; actividades de investigación agronómica: creación y gestión de parques y de reservas naturales. El volumen de ` posible empleo es mediano, la calidad del trabajo variable y de cierta inestabilidad.

- Normativa y control de la contaminación: producción de bienes y de servicios ligados a tecnologías menos contaminantes: exportación del saber hacer y de las tecnologías; desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías de economía de la energía; mejora de la gestión de los sistemas de control de la contaminación y del ruido. La calidad del trabajo sería alta, de gran nivel de cualificación técnica y con estabilidad.

Los efectos sobre la economía de estos tipos de empleo son positivos, generando una reducción de la congestión, una mejora de los factores de localización, de las condiciones medioambientales. También tendrían efectos sobre los usuarios de los servicios, aumentando el tiempo libre, generando disponibilidad de trabajo, aumentando los valores patrimoniales y reduciendo el precio de acceso al servicio. En cuanto a la producción, estos nuevos yacimientos de empleo supondrían una ampliación de los mercados, una reducción de los costes de producción y consumo, una reducción de las externalidades negativas sobre la economía, una disponibilidad de rentas y recursos fiscales por su disponibilidad para el trabajo, una reducción de los costes de movilidad, una reducción del precio de acceso al servicio, una revalorización del patrimonio y un incremento de las rentas de los productores (y nuevos recursos fiscales para las Haciendas Locales).

Su marco de implantación es claramente el mercado de trabajo local, al tratarse de unos ámbitos de interacción laboral muy dependientes de las condiciones locales. De este modo, el nivel territorial idóneo para su implementación, está claro que es el local<sup>249</sup>

---

<sup>249</sup> En relación a la actuación pública generadora de empleo en los nuevos yacimientos, CACHÓN analiza los puntos de vista la Comisión Europea, que propone las siguientes iniciativas relacionadas con una implementación local: i) un marco favorable para las iniciativas de desarrollo y de empleo: aceptando la

Las dificultades para la implantación de estas políticas son de muy diversa índole. Así pueden ser de carácter financiero: por insolvencia de la demanda (al dirigirse a colectivos desfavorecidos y marginales), dificultad de acceso al capital, elevada inversión necesaria, alto coste de la mano de obra, carencia de precios de referencia, dispersión o poco número de usuarios. Pueden ser de carácter formativo, ante la ausencia de itinerarios formativos adecuados para que los empleos del futuro puedan convertirse en auténticas profesiones. También pueden darse trabas jurídico administrativas, como la rigidez de las reglamentaciones, al falta de ajuste a las nuevas formas de organización empresarial y los obstáculos a la colaboración entre los sectores público y privado. También se pueden dar problemas organizativo, que afectan claramente a las Entidades Locales, como son la fragmentación de la oferta, la profunda sectorialización de las políticas y la ausencia de cooperación entre los sectores público y privado. Por último, dependiendo de cada localidad y su tradición histórica y cultural, pueden producirse dificultades de índole cultural, como puede ser la aversión al consumo, la falta de conciencia de pago en ciertos servicios (considerados como propios del ámbito familiar o de la comunidad más cercana). La carencia de cultura emprendedora en los ámbitos de actividad de los nuevos yacimientos de empleo y hostilidad por parte de la oferta ya existente (aunque insuficiente para las necesidades del mercado, aprovechándose de su posición de predominante).

### 6.3. La perspectiva de la sostenibilidad

#### 6.3.1. Algunas consideraciones generales

El concepto de desarrollo sostenible aparece muy ligado al desarrollo local, de hecho fue utilizado por algunos organismos internacionales con cierta anterioridad,

---

descentralización y cambiando la mentalidad administrativa; ii) hallar instrumentos financieros para el desarrollo local: cheques de servicios, fondos de inversión locales, etc.; iii) adecuar la formación profesional y los sistemas de titulaciones a la proyección de los nuevos oficios; y iv) adaptar el marco normativo. Véase CACHÓN RODRÍGUEZ, L.; COLLADO CURIEL, J.C.; MARTÍNEZ MARTÍN, M.I. Nuevos yacimientos de empleo en España: potencial de crecimiento y desarrollo futuro. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1998. (Informes y Estudios, 4) Madrid, 1998. Pág.10



aunque con múltiples elementos de coincidencia. Así, en 1972, Maurice F. STRONG, director del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente acuñó el término de ecodesarrollo, entendido como “el desarrollo socialmente justo, ecológicamente compatible y económicamente viable”. El término “desarrollo sostenible” aparece en el denominado “Informe Brundtland”, en la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de 1987, entendida como la “satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”.

Queda así superado el concepto desarrollista de los años sesenta, en que sólo se tenían en consideración las razones puramente economicistas del desarrollo y no consideraciones ambientalistas de ningún tipo<sup>250</sup>. Pero el medio ambiente y la economía están absolutamente relacionados, al ser las materias primas, los input de la producción, recursos naturales susceptibles de agotamiento o deterioro.

Este paradigma de desarrollo, entendido como desarrollo sostenible encontró su culminación en la Conferencia de Río de Janeiro de junio de 1992, en donde se aprobaron un conjunto de medidas, de gran importancia por su posible implementación por parte de las autoridades locales, bajo la denominación de Agendas 21. Estas medidas se han complementado en el ámbito europeo con los Programas de Acción de Medio Ambiente<sup>251</sup>.

Sin embargo, en opinión de ALLENDE LANDA, en el momento actual asistimos a un uso excesivo de dicha expresión, que puede llevar a un vaciamiento de

---

<sup>250</sup> Así, según algunos autores la economía en los temas medio – ambientales siempre ha ido a remolque de los acontecimientos, al considerarse que tanto el aire como el agua no eran bienes escasos. Véase JIMÉNEZ LATORRE, Fernando y RAMOS RAMOS, Catalina. “Crecimiento económico en un contexto de desarrollo sostenible” Información Comercial Española Monográfico sobre desarrollo sostenible. Nº 8000. Junio-julio, 2002. Madrid, Ministerio de Economía. Pág. 47

<sup>251</sup> También son reseñables el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano Comisión Europea. Bruselas, 1990 y Ciudades Europeas Sostenibles Informe del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano. Bruselas, 1995.

su contenido<sup>252</sup>, utilizando de modo indistinto conceptos diferentes, como son “crecimiento sostenido” y “desarrollo sostenido”<sup>253</sup>.

Las políticas medio – ambientales en el ámbito local inciden directamente sobre una parte de los recursos endógenos de primer orden para el desarrollo de las localidades, como son: la ganadería, la agricultura, las actividades forestales, las actividades extractivas, la generación de energía, las actividades industriales y el turismo<sup>254</sup>. Su principal objetivo es la satisfacción de las necesidades humanas, que se han de someter a restricciones morales y ecológicas, entendiendo que existen claros límites a la utilización de los recursos (tanto renovables como no renovables) así como para las actividades contaminantes. La conservación del medio, dentro de la idea del desarrollo sostenible, no es el imperativo absoluto, sino el equilibrio entre bienestar humano y respeto medio-ambiental.

---

<sup>252</sup> “El término desarrollo sostenible, palabra fetiche, mágica, comodín, que está siendo manejada arbitrariamente por todos sin haber debatido y definido con precisión su significado, alcance y contenido, así como las vías idóneas para su implementación, desde distintas escalas político territoriales, está adquiriendo una inquietante relevancia en múltiples plataformas, lo que puede conllevar su vulgarización, corriéndose el riesgo de que se transforme en un nuevo talismán evocador de nuevos planteamientos, pero en la práctica carente de virtualidad alguna.” ALLENDE LANDA, José. Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad Universidad del País Vasco. Bilbao, 2000. Pág. 175.

<sup>253</sup> ALLENDE LANDA distingue entre crecimiento sostenible, que sería un término contradictorio, ya que nada físico podría crecer de manera indefinida; uso sostenible, concepto que sólo se emplearía con los recursos renovables, en el sentido de que la utilización no supere su capacidad de renovación; y desarrollo sostenible, que consistiría en “mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan” Op.cit. pág. 177.

<sup>254</sup> Siguiendo la enumeración de GARCÍA ÁLVAREZ, Antonio “Condicionantes ambientales al Desarrollo Local” en Manual de Desarrollo Local. Ed. Trea. Oviedo, 1999. Pág.141.

La sostenibilidad local es una parcela de la sostenibilidad global<sup>255</sup>. En ocasiones, la mejora del entorno local ha ido ligada a la degradación de otros espacios (caso especialmente remarcable en el caso de la sostenibilidad urbana). La sostenibilidad consistirá en la capacidad que tienen las localidades para abastecerse y, al mismo tiempo, deshacerse de residuos<sup>256</sup>. El ámbito local parece idóneo, como pone de manifiesto el documento de la Agenda 21, que dedica a su implementación local todo un capítulo. Eso es así, porque las Entidades Locales poseen la capacidad de modular sus políticas y adaptarlas a los objetivos relacionados con las especificidades de cada zona. Además los Gobiernos Locales se hallan más cerca de los ciudadanos, con lo que la sostenibilidad se puede llevar a cabo más como un proceso participativo.

Por último, los Municipios y las Regiones detentan numerosas competencias en materia de sostenibilidad, como son la ordenación del territorio y la planificación urbana, la coordinación de las políticas sectoriales, el diseño y la estructura urbana, la política de transportes, la promoción económica local, el control y la gestión de los residuos, el control y la gestión de los recursos hídricos y su racionalización, la gestión activa y reguladora de los suelos rurales y de los espacios naturales, la educación y concienciación de la ciudadanía, y la fijación de actividades y de población en las áreas rurales, propiciando las cabeceras comarcales.

En ocasiones, la implementación de las Agendas 21 ha llevado a situaciones muy innovadoras de las culturas territoriales tradicionales. En opinión de ALLENDE LANDA esta nueva cultura territorial consistiría en la superación en la práctica de la

---

<sup>255</sup> Así, la OCDE considera que si bien se han producido importantes acuerdos en el ámbito internacional, se han observado importantes carencias en relación con su implementación. Así, si bien se ha conseguido limitar el crecimiento de las emisiones por debajo del crecimiento de Producto Interior Bruto, aunque en términos absolutos estas emisiones continúen produciéndose, existen algunas carencias en relación con la degradación de los eco – sistemas y la biodiversidad, con cambios importantes en los usos del suelo, a medida en que las poblaciones han ido creciendo y se han ido modificando los estilos de vida. Esta claro que en la decisión sobre los usos del suelo tienen gran presencia las Entidades Locales. " Working together towards sustainable development: the OECD experience" OECD Observer Julio. París, 2002. Pág. 4.

<sup>256</sup> GONZÁLEZ LIMÓN, José Manuel "Desarrollo Local y Medio Ambiente" en PÉREZ RAMÍREZ, Bartolomé y CARRILLO BENITO, Emilio. Op.cit, pág 347.

sectorialización excesiva, con una visión más integral del territorio y pluridisciplinar, una mayor profundización en el principio de subsidiariedad, la integración de procesos colectivos en la toma de decisiones, la reconsideración del modelo más idóneo de doblamiento (concentración – dispersión) y la superación de los límites territoriales administrativos, abarcando ámbitos comarcales o regionales<sup>257</sup>. Esta necesidad de cambio de cultura territorial coincide con las recomendaciones de la OCDE, que solicita mejoras institucionales y la puesta en práctica de patrones de “governance” con inclusión de los actores sociales en la elaboración de las políticas públicas, así como la adaptación coherente de las áreas sectoriales de las políticas públicas que inciden en la sostenibilidad<sup>258</sup>.

### 6.3.2. Los principios que rigen el desarrollo sostenible

Profundizando en el concepto de la sostenibilidad aplicable al ámbito local, el “Informe Brundtland” establece un conjunto de criterios operativos que rigen al desarrollo sostenible<sup>259</sup>:

a) El principio de irreversibilidad cero: consiste en reducir a cero las intervenciones acumulativas y los daños irreversibles sobre el medio ambiente.

b) El principio de extracción sostenible de recursos renovables: entendido como que las tasas de recolección de recursos renovables debe ser igual a las tasas de regeneración de dichos recursos.

c) El principio de extracción sostenible de recursos no renovables: es casi sostenible cuando a tasa de extracción de no renovables sea igual a la creación y sustitución por recursos renovables.

---

<sup>257</sup> ALLENDE LANDA, op. Cit. Pág. 83.

<sup>258</sup> A estas dos suman una tercera relativa a la orientación de los mercados hacia la sostenibilidad, con instrumentos de política económica por parte de los poderes públicos, como más adelante pondremos de manifiesto. Véase “ Working together towards sustainable development: the OECD experience” OECD Observer Julio. París, 2002. Pág. 3.

<sup>259</sup> BRUNDTLAND, G. Nuestro futuro común. Alianza Editorial. Madrid, 1998.

d) Principio de emisión sostenible: la emisión de residuos ha de ser equivalente a la tasa de absorción de éstos por los ecosistemas.

e) Principio de selección sostenible de tecnologías: se ha de favorecer a las tecnologías que favorezcan la productividad de los recursos frente a las tecnologías que incrementan la cantidad extraída.

f) Principio de precaución: se ha de llevar a cabo una vigilancia a priori para evitar los riesgos catastróficos.

### 6.3.3. El inventario de recursos naturales y amenazas para la sostenibilidad.

Existe un amplio conjunto de recursos naturales dentro de un eco-sistema local que son susceptibles de conservación y pueden catalogarse de diversas formas. Un primer paso para cualquier medida a adoptar en el ámbito local ha de pasar por un reconocimiento de los recursos naturales y de sus amenazas presentes y potenciales. No es el objeto de esta tesis profundizar en conceptos y metodologías de análisis que corresponden a la biología ni a la geografía física<sup>260</sup>. Simplemente, por razones descriptivas, proponemos el siguiente cuadro indicativo, como marco a tener en consideración para cualquier actuación pública a este respecto.

#### **Cuadro nº 8.- Inventario de recursos naturales del entorno**

Factores ambientales	Recursos naturales
Climáticos	Aptitud climática; confort climático; microclimas; recursos energéticos; energía solar y eólica; capacidad dispersante de la atmósfera.
Aire	Calidad del aire; confort sonoro.
Agua	Flujos y masas de agua; fuentes, manantiales y acuíferos;

---

<sup>260</sup> Baste, en este sentido, citar la clasificación de MUÑOZ JIMÉNEZ, Julio en "El análisis y diagnóstico del medio físico: propuesta de un método basado en el análisis integrado de paisajes" en RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín. Op.cit. pág. 133. Considera que el estudio de los recursos naturales pasa por tres fases: una fase de información o inventario, una fase de reconocimiento o análisis integrado de paisajes y una fase de síntesis y diagnóstico. En estas fases aplica el marco analítico de la geografía física (con sus componentes geológicos y biológicos).

	aguas termales y mineromedicinales: áreas de recarga de acuíferos; vulnerabilidad a la contaminación; capacidad de auto - depuración; ecosistemas acuáticos y humedales.
Materiales, formas y procesos	Recursos minerales; morfología del terreno; patrimonio geológico; procesos geodinámicos; aptitud de los suelos para la agricultura.
Vegetación	Flora y vegetación natural; flora endémica y singular; flora medicinal, aromática y condimentaria; especies y variedades autóctonas de vegetales cultivados.
Fauna	Fauna silvestre; fauna singular; fauna cinegética; razas autóctonas de las especies ganaderas.
Paisaje	Paisaje intrínseco: natural, agrícola y de montaña; elementos paisajísticos sobresalientes; puntos singulares de visualización.

(Adaptación de GÓMEZ OREA, D. Recursos ambientales endógenos del Territorio: Planificación y Gestión de Uso y Aprovechamiento. Idem, Madrid, 1997.)

Las posibles amenazas sobre el medio local pueden proceder del propio entorno local o pueden ser de tipo más global. En relación con las primeras, existe una relación directa entre éstas y los usos de los suelos<sup>261</sup> (no hemos de olvidar la capacidad de planeación urbana como competencia municipal). En las segundas, se

---

<sup>261</sup> GARCÍA MERINO, Luis. "El destino que se atribuye a un suelo en relación con la organización del espacio" en Manual de Desarrollo Local. Ed. Trea. Págs. 162-164. En este capítulo enumera diversos usos de los suelos, entendiendo por uso del suelo "el destino que se atribuye a un suelo en relación con la organización del espacio". Así cita el uso residencial, caracterizado como uso social destinado a vivienda (con evidentes características diferentes según sea rural o urbano); el uso productivo, todas aquellas utilidades para la labor de transformación, recolección, etc., relacionado con los distintos sectores que componen la actividad económica; el uso industrial, como un subtipo del uso productivo, pero que por su relevancia en relación con el medio ambiente requiere un trato específico (industria pesada, ligera, de reparación y mantenimiento, también de almacenaje); el uso de transporte, dentro de cada tipo de transporte, con gran efecto en la ocupación del suelo; el uso comercial (pequeño comercio, comercio de uso diario, comercio especializado, grandes almacenes y grandes superficies); el uso de oficinas (Administraciones Públicas, Banca, Finanzas y otras instituciones); servicios personales, profesionales y despachos; usos hosteleros (hoteles, restaurantes, bares y cafeterías); uso agrícola y/o ganadero (dedicado a cultivos, barbecho y pastizales); uso forestal, es decir los montes organizados para su explotación; usos de servicio público; equipamientos (de libre acceso al público, como bibliotecas) y servicios (de acceso restringido: educativos, sanitarios, deportivos, culturales); espacios libres de uso público (plazas, parques, paseos); de esparcimiento en la naturaleza (playas, bosques, pinares, sotos) y, por último, espacios para la conservación de la naturaleza, como son los parques nacionales y los espacios naturales protegidos.

hace referencia a problemas del planeta (efecto invernadero, destrucción de la capa de ozono, lluvia ácida, sequías persistentes, inundaciones y todos los desarreglos relacionados con el cambio climático).

**Cuadro nº 9.- Principales amenazas que afectan a los recursos naturales y al medio ambiente (problemas, agentes y efectos)**

Problemas clave	Agentes	Efectos
Cambio climático	CO <sub>2</sub> ,N <sub>2</sub> O,CH <sub>4</sub> ,CFC	Efecto invernadero, agujero en la capa de ozono.
Acidificación y calidad del aire	SO <sub>2</sub> ,NOX,COV	Envenenamiento de los bosques y del agua.
Naturaleza y biodiversidad	Presión del modelo de desarrollo	Retroceso de la biodiversidad.
Gestión del agua	Presión de la demanda e impacto de las emisiones	Sobre todas las actividades humanas.
Medio urbano	Urbanización congestiva y contaminante	Pérdida de calidad de vida y del entorno.
Zonas costeras	Urbanización congestiva y contaminante	Degradación del litoral.
Gestión de residuos	Desbordamiento en la producción de residuos.	Contaminación.

(Fuente: V Programa de Política y Actuación en Materia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea.)

**6.3.4. El medio ambiente y la política económica**

El medio ambiente interesa a los poderes públicos desde un punto de vista económico, en la medida en que los recursos naturales son limitados y éstos son la base de la producción. También interesan desde un punto de vista social, en el sentido de que el medio ambiente no tiene una titularidad privada por parte de nadie, con lo que ningún propietario privado puede decidir sobre su utilización. Sus

beneficios y perjuicios no son privados, sino sociales. A este hecho se une el deber (verdadero servicio mínimo) que tienen los poderes públicos de garantizar la salubridad pública. Por ello, en este sentido, es precisa la intervención pública para una asignación adecuada de este bien.

La sostenibilidad de la creación de la riqueza debe basarse en el comportamiento de los agentes económicos conforme a los patrones de aquélla. Sin embargo, no todas las actividades económicas plantean los mismos problemas de sostenibilidad. Así, algunas de estas actividades conllevan una sensibilidad especial en este sentido: la agricultura, la silvicultura, la pesca y la alimentación<sup>262</sup>; la energía<sup>263</sup>; la construcción y el urbanismo<sup>264</sup>; la industria<sup>265</sup>; y el turismo y el transporte<sup>266</sup>.

La intervención pública sobre estos distintos sectores cuenta con diferentes instrumentos citados por JIMÉNEZ LATORRE y RAMOS RAMOS<sup>267</sup> que servirían

---

<sup>262</sup> En este ámbito se producen problemas claros como la erosión, la desertización, la degradación, la contaminación de los suelos, la contaminación y el agotamiento de las aguas continentales, la destrucción de la flora y la fauna locales, la deforestación, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la depredación de los caladeros.

<sup>263</sup> En este ámbito se producen problemas claros como la erosión, la desertización, la degradación, la contaminación de los suelos, la contaminación y el agotamiento de las aguas continentales, la destrucción de la flora y la fauna locales, la deforestación, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la depredación de los caladeros.

<sup>264</sup> El urbanismo tiene un impacto inmediato sobre el entorno, afectando de forma directa a la contaminación del aire, del agua y del suelo, generándose problemas de congestión y ruido.

<sup>265</sup> Muchos subsectores industriales pueden provocar serios problemas de sostenibilidad, por el gran volumen de recursos empleados y la gran cantidad de residuos que generan, algunos de carácter tóxico.

<sup>266</sup> El turismo presiona fuertemente sobre el medio, especialmente en las zonas litorales, abocadas a una creciente degradación. El transporte, a su vez, consume productos procedentes de recursos no renovables y produce muchas emisiones contaminantes.

<sup>267</sup> Véase JIMÉNEZ LATORRE, Fernando y RAMOS RAMOS, Catalina. "Crecimiento económico en un contexto de desarrollo sostenible" en Información Comercial Española Monográfico sobre desarrollo sostenible. N.º 8000. Junio- julio, 2002. Madrid, Ministerio de Economía. Pág. 55



para mejorar la asignación medio ambiental. Algunos de ellos sólo se podrían aplicar desde niveles territoriales de gobierno superiores, mientras que otros también serían susceptibles de aplicación local. De este modo, se refieren a:

a) Las negociaciones bilaterales:

Si el derecho de propiedad sobre el medio ambiente estuviese claramente definido podría haber una asignación óptima desde el propio mercado. Pero el gran problema consiste en saber quién tiene el derecho sobre el medio ambiente. Si es el contaminado, el contaminante evitará la contaminación o pagará al contaminado. Si es el contaminante, el contaminado pagará para que no contamine.

b) Las normas medio – ambientales.

La regulación es la forma más clásica de intervención de los poderes públicos en este ámbito. Sin embargo, requieren grandes conocimientos técnicos y elevados costes de supervisión. Por otra parte, las empresas pueden adoptar una actitud de mero cumplimiento, ciñéndose de modo simple a la norma, sin intentar profundizar en una mejor relación con el medio.

c) Los impuestos

Los impuestos son claros instrumentos de política económica, a través de los cuales se proporcionarían unos ingresos públicos y harían respetar el principio del que el que contamina paga. Sin embargo, como efectos negativos, pueden afectar negativamente a la competitividad internacional de las empresas y podría trasladarse su cuantía al precio de los productos finales<sup>268</sup>.

---

<sup>268</sup> Existe un cierto temor por parte de los decisores públicos a causa de la posible pérdida de competitividad de las actividades gravadas por las ecotasas. No parece fácil el equilibrio entre producción y respeto ecológico, uniéndose a este hecho los problemas de colaboración entre países, ya que Estados más permisivos al respecto podrían atraer, e este modo, las inversiones. " Working together towards sustainable development: the OECD experience" OECD Observer Julio. París, 2002. Pág. 5.

#### d) El comercio de derechos de contaminación

Las autoridades podrían establecer techos de contaminación, otorgando tales derechos a ciertos candidatos de perfil poco contaminante. Por esta vía se favorecería la introducción y el desarrollo de tecnologías no contaminantes.

#### e) Las subvenciones e incentivos fiscales

De este modo se favorecería la investigación y la aplicación de tecnologías no contaminantes. Por el contrario, no se respetaría el principio del que contamina paga, al repercutirse el gasto no sobre el contaminador, sino sobre todo los contribuyentes.

#### f) La persuasión moral

Mediante la fórmula de la negociación, las autoridades pueden alcanzar compromisos con la industria a favor del medio ambiente, de modo racional, evitando medidas más drásticas. Por ejemplo, las asociaciones de consumidores pueden preferir productos ecológicos y presionar sobre las empresas.

#### g) La transversalidad y coordinación de las políticas

Es importante que la cuestión medio ambiental sea transversal dentro de las cuestiones públicas y no sólo la preocupación de un área concreta (generalmente capitidismuida). De este modo se produciría una coordinación de todas las actuaciones. Otro de los problemas que se plantean, de gran importancia para las Entidades Locales es el de la coordinación entre niveles territoriales, al desbordar algunas actividades la escala territorial administrativa en la que se encuentran ubicadas.

#### 6.3.5. La generación de empleo en el ámbito medio – ambiental.

---

Anteriormente se han referido los nuevos yacimientos de empleo, siendo un subtipo de éstos los puestos de trabajo surgidos en el sector medio – ambiental. En conexión con lo anterior, y abundando en la cuestión, se pueden citar dos tipos de líneas de actividad relacionadas con las labores medioambientales:

a) **Actividades verdes:** se trata de todo el conjunto de actividades científicas y de asesoramiento relacionadas con el estudio y protección del medio ambiente. Aquí se situarían todas las labores de prevención de incendios, tratamientos, limpieza de montes y emplazamiento de cortafuegos; las actividades de conservación, en donde pueden incluirse la preservación de las especies amenazadas y el cuidado de los espacios naturales; las actividades de regeneración, entre las cuales pueden citarse la repoblación forestal y la reproducción de la fauna de las zonas degradadas; las actividades relacionadas con el uso público, pudiendo referirnos a la recreación en parajes naturales, la construcción de infraestructuras viarias, senderos y soportes de todo tipo; y por último, los aprovechamientos en los que podemos situar todas las actividades tradicionales relacionadas con el medio, tales como la pesca o la recolección.

b) **Actividades marrones:** se trata de las actividades correctoras de los impactos negativos sobre el medio. Se pueden dedicar a la calidad de aire, como serían los trabajos relacionados con la vigilancia de la contaminación atmosférica; con la calidad del agua, como la depuración de agua potable y de las aguas residuales, también el control de los vertidos urbanos e industriales;; la gestión de los residuos, incluyendo el transporte de éstos, su recuperación, incineración, eliminación y reciclado; la contaminación de los suelos, detectando las agresiones, llevando a cabo su limpieza y gestión; y, por último, la gestión de la energía, especialmente en la puesta en marcha la aplicación de energías alternativas y renovables.

### 6.3.6. La posición del Gobierno Local ante el Desarrollo Sostenible

En los diferentes documentos que recogen las líneas estratégicas de la sostenibilidad medio-ambiental existe un reconocimiento de la aplicación del principio de proximidad ante estas cuestiones, adquiriendo el Gobierno Local una

posición central. Las Entidades Locales, como grandes concedoras de su territorio estarían en situación de aplicar mejor las políticas medio – ambientales. Sin embargo, dentro de las comunidades locales no siempre existe una orientación ambientalista, ni entre todas las élites políticas locales. Baste el ejemplo del fuerte poder que poseen los intereses urbanísticos en la vida local de España. En otros casos, la dimensión territorial municipal resulta excesivamente fragmentada para una planificación mínima (especialmente en los casos de ubicación de actividades molestas). FONT<sup>269</sup> considera que la dinámica del gobierno multinivel permitiría armonizar estos desajustes entre escalas territoriales, añadiendo la participación de los grupos sociales en la definición de los objetivos, el diseño de estrategias y la implementación de las soluciones. Este hecho permitiría la transición entre el gobierno clásico de producción y prestación de servicios (*government*) al gobierno relacional (*governance*). En este sentido, MORATA y HANF hablan de la gestión pública medio ambiental como “*un proceso de consultas y negociaciones entre actores públicos y privados que representan intereses y posiciones diferentes*”<sup>270</sup>.

### 6.3.7. La evaluación de las Agendas 21 locales

No resulta fácil indagar en el grado de aplicación de las Agendas 21 locales. La firma de la Carta de Aalborg o la mera realización de un diagnóstico ambiental, son unos aspectos meramente formales que no nos dan una idea detallada del verdadero rendimiento de las Agendas 21. FONT considera como factores de compromiso la apertura de las Entidades Locales a la participación ciudadana y la transversalidad de la política medio ambiental<sup>271</sup>. Del cruce de estas dos variables extrae cuatro categorías referentes a las respuestas de las Entidades Locales a la Agenda 21.

---

<sup>269</sup> FONT, Nuria y SUBIRATS, Joan. Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España. Icaria. Barcelona, 2000. Pág.17.

<sup>270</sup> MORATA, Francesc y HANF, Kenneth Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernanación del medio ambiente en Cataluña Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma de Barcelona. Working Papers. Barcelona, 2000. Pág.7

<sup>271</sup> FONT, Nuria, op.cit. pág.25

**Cuadro n° 10.- Categorías en la implementación de la Agenda 21**

		+	INTEGRACION DE LA COMUNIDAD	-
+	INTEGRACION SECTORIAL	sostenible	tecnocrático-horizontal	
		pluralista-sectorial	simbolica	
-				

(Fuente: tomado de FONT, Nuria, op.cit. pág.25)

#### 6.4. La dimensión rural

##### 6.4.1. Algunas consideraciones generales

Si observamos el mapa municipal español, el inframunicipalismo parece ser su nota muy destacada. Por lo tanto, un número muy elevado de los Municipios españoles se encuentran en fase de desertización demográfica y viviendo las consecuencias de los problemas y preocupaciones del mundo rural.

La pérdida de población del campo a favor de las ciudades es el fenómeno sociológico más importante de España en el siglo XX. Si a principios de ese siglo más del 70 por ciento de la población vivía de la agricultura en zonas rurales, a finales un

75 por ciento de la población española vivía en municipios de más de 10.000 habitantes. El gran fenómeno migratorio de finales de los cincuenta y de los años sesenta presentó unas características geográficas claras, dando como resultado la actual estructura territorial. En los años sesenta, las provincias más receptoras de emigrantes fueron, por orden, Barcelona, Madrid y Valencia y las del País Vasco. En un nivel menor, fueron receptoras Alicante, Tarragona, Gerona y Zaragoza. En los años ochenta este proceso se ralentizó claramente, en parte ante el ya casi vaciamiento demográfico de las zonas rurales y a la capacidad de las zonas urbanas para cubrir sus puestos de trabajo con su propia población joven. Sin embargo, a principios de los noventa comenzaron a observarse fenómenos de contra-urbanización, potenciándose algunas cabeceras comarcales anteriormente en franca regresión y el cambio en los usos del suelo en zonas anteriormente rústicas del espacio peri - urbano.

Más allá del marco nacional, conviene referirse al proceso de globalización y el impacto que éste ha tenido sobre la regresión de las zonas rurales<sup>272</sup>. Así, la liberalización del comercio agrario ha llevado a una reducción de la protección agraria, con reducción de los aranceles, la limitación de las subvenciones a la exportación y la reducción de los niveles de ayuda nacionales<sup>273</sup>. Este fenómeno ha agudizado el retroceso de muchas zonas rurales, suponiendo en algunos casos, una verdadera amenaza de desaparición y, en casi todos, fuertes desajustes sociales<sup>274</sup>.

---

<sup>272</sup> Según SARRIS *“la globalización significa una internacionalización de los procesos económicos en todas sus facetas, incluyendo el comercio y los intercambios, los procesos productivos o el movimiento de factores de producción, tecnología e información”*. Véase SARRIS, Alexander. “El impacto de la globalización sobre la pobreza rural” en Información Comercial Española Monográfico sobre Globalización y mundo rural” nº 803. Noviembre – diciembre de 2002. Pág. 10

<sup>273</sup> La política agraria internacional se vio modificada después de la Ronda de Uruguay y las negociaciones del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). La firma del Acuerdo del GATT de 1994 supuso el sometimiento de las políticas agrarias y comerciales a la disciplina internacional.

<sup>274</sup> Muchos agricultores se han ido jubilando sin ser reemplazados por otros. Se ha reducido drásticamente el número de las contrataciones, en parte debido a la fuerte tecnificación del sector agrario. Véase BLANDFORD, David “Liberalización del comercio agrario, globalización y economías rurales” en Información Comercial Española Monográfico Globalización y mundo rural” nº 803. Noviembre – diciembre de 2002. Pág. 23

Aunque la decadencia del mundo rural en España posee muchas características parecidas al resto de Europa, también cuenta con ciertas peculiaridades. En primer lugar, existe un espacio rural en fase expansiva centrado en la agricultura y que ha desarrollado una gran capacidad de comercialización de sus productos, como es el sudeste peninsular (frutas y hortalizas). En segundo lugar, se mantienen ciertos puntos de ruralidad marginal, en zonas prácticamente abandonadas. Son áreas que aparecen de forma irregular en las dos Castillas, en Extremadura, en Aragón, en Galicia y en Asturias. En estos espacios la riqueza y diversidad ecológica contrastan con la pobreza<sup>275</sup>.

El paradigma del desarrollo local endógeno ha encontrado en la cuestión del desarrollo rural uno de los campos de aplicación de políticas y de innovación de primer orden (piénsese el carácter de revulsivo que ha tenido la iniciativa LEADER en la Unión Europea). También, teniendo en cuenta la escala poblacional y organizativa ante la que nos hallamos, resulta posible llevar a cabo políticas de carácter más integrado. También es un espacio en donde se ha llevado a cabo, de forma más bien modesta en el fondo, algún proceso de mancomunación voluntaria ante la incapacidad de ámbitos demográficos tan reducidos para poder sostener las funciones locales mínimas.

#### 6.4.2. Las notas características del mundo rural

Resulta difícil definir de algún modo lo “rural”. En dicho concepto se podrían atender principalmente criterios de índole demográfico municipal, pero podrían aparecer distorsionadas, al producirse fenómenos de poblamiento difuso peri - urbano (pequeñas poblaciones municipales pero muy extendidas sobre un territorio). Tampoco serviría el criterio económico de identificación de lo rural con las actividades agrícolas y ganaderas, puesto que éstas conocen múltiples formas de explotación (extensivas, agro - transformación industrial, etc) y pueden aparecer

---

<sup>275</sup> Véase IZQUIERDO VALLINA, Jaime Manual para agentes de desarrollo rural Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 2001. Pág. 57.

combinadas con actividades de naturaleza netamente urbana. Tampoco una referencia a una geografía física permite identificar lo rural. Si bien se ha identificado lo rural con una ubicación en las zonas de montaña más apartadas, no es menos cierto que lo rural puede aparecer en zonas mesetarias, costeras, ribereñas, etc sin que exista una identificación física definitiva. Tal vez el concepto más cercano a lo rural sea de contenido cultural, entendiendo lo rural como un patrón de vida y un conjunto de valores. Sin embargo, resultan muy difícil de definir los contornos de los valores culturales. Por otra parte, tampoco existen los tipos culturales puros, en el sentido de que el alcance de los medios de comunicación actuales también han afectado a la cultura de las regiones incluso más apartadas. La dimensión rural habría que comprenderla a partir de la combinación de todos estos elementos (demografía, cierto aislamiento geográfico, tipo de actividades y unos valores culturales determinados).

En el conocimiento de lo rural, según PANIAGUA y HOGGART existirían tres tipos de enfoques<sup>276</sup>. Por una parte, tendríamos un enfoque cuantitativo, en el que se intentaría medir la ruralidad a partir de datos observables y disponibles estadísticamente, en donde la variable demográfica tendría una posición central. En este tipo de análisis se suele identificar el espacio rural analizado con la escala administrativa oficial en el país de estudio, siendo en España el Municipio<sup>277</sup>. A este enfoque se le critica un cierto relativismo histórico en sus clasificaciones, una sensibilidad de las clasificaciones a la definición de las variables, a la escala a partir de la cual se define lo rural, a la arbitrariedad de decidir qué población es pequeña o grande y, finalmente, al descuido de los elementos cualitativos<sup>278</sup>. A este enfoque

---

<sup>276</sup> Véase PANIAGUA MAZORRA, Ángel y HOGGART, Keith. "Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones?. Una perspectiva geográfica de un debate clásico" en Información Comercial Española Monográfico Globalización y mundo rural n° 803. Noviembre – diciembre de 2002. Pág. 61

<sup>277</sup> Para el Instituto Nacional de Estadística, son rurales los Municipios de menos de 2.000 habitantes, son intermedios los que se hallan entre 2.000 y 10.000 habitantes. La OCDE va más allá de la dimensión municipal, hablando de municipios rurales en los casos en que posean menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado. Las regiones rurales serían aquellas en las que más del cincuenta por ciento de la población reside en municipios rurales. Si se halla entre el 15 y el 50 por ciento serían regiones significativamente rurales. En el caso de que se encuentre por debajo del 15 por ciento, estaríamos ante regiones urbanas.

<sup>278</sup> Véase PANIAGUA MAZORRA, Ángel y HOGGART, Keith. Op.cit. pág. 62.



cuantitativo habría que sumar otro cualitativo, en el que se hablaría del mundo rural como una realidad subjetivamente percibida, con discursos muy cambiantes e imágenes de la ruralidad dominantes y secundarias. A este segundo habría que sumar un tercer enfoque que subraya la interacción de los discursos de lo rural y de lo urbano que se crearían de forma dialéctica (idealización del mundo rural por parte de la población urbana y el deseo de escape respecto de la realidad urbana).

**Cuadro n° 11.- Comparación de las características entre lo rural y lo urbano, así como sus tendencias actuales.**

Parámetros de comparación	Lo rural	Lo urbano	Tendencias actuales
Empleo	Actividad agraria fundamental. Actividad dependiente de los recursos y del medio rural.	Actividad principal en los sectores secundarios y terciario.	Actividades típicamente urbanas en aumento en las zonas de campo.
Medio físico	Paisaje donde los usos del suelo consisten en explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales.	Usos del suelo destinados a la industria y al comercio. Paisaje artificial.	Aparición de zonas intermedias de periurbanización.
Tamaño de las comunidades	Núcleos pequeños y aislados.	Núcleos grandes.	Dificultad para asignar rangos de población tipo en ambos hábitats.
Densidad de población	Bajas densidades. Tendencia al estancamiento.	Altas densidades. Tendencia al crecimiento.	Existencia de situaciones heterogéneas.
Homogeneidad social	Rasgos sociales homogéneos: lenguaje, creencias, costumbres y formas de conducta.	Diversidad de rasgos sociales.	Los medios de comunicación de masas suavizan las diferencias entre ambos hábitats.
Diferencia social	Diferencias sociales	Diferencias de clases.	Consolidación de las

	poco apreciables. Diferenciación profesional.	Segregación.	diferencias en el ámbito urbano y pocos cambios en el espacio rural.
Movilidad	Poca movilidad espacial y social	Mayor movilidad espacial y social	El automóvil ha introducido cierta movilidad intracomarcal en el ámbito rural.
Relaciones sociales	Relaciones cara a cara cuantitativamente poco numerosas	Relaciones cuantitativamente numerosas	Atenuación de las diferencias por los medios de comunicación.
Dispersión de la actividad productiva	Distancia física entre personas y hábitats; distancia de los equipamientos sociales, de las zonas de producción y de las zonas de consumo.	Menor distancia física.	Tendencia del medio rural a aumentar las distancias y del medio urbano a aumentar los tiempos de desplazamiento.

(Fuente.- Elaboración propia a partir de USERO MILLÁN, Luis. La Unión Europea y el Desarrollo Local Federación Aragonesa de Municipios y Provincias. Zaragoza, 1997. Págs. 25-26.)

En el año 1992, el IRYDA<sup>279</sup> clasificaba las zonas rurales españolas del siguiente modo: en primer lugar estarían las zonas próximas al ámbito urbano, en las que la demanda de ocio y los procesos de urbanización difusa y desconcentración metropolitana, generarían economías adicionales a la agrícola tradicional. Los precios de los productos tradicionales suelen ser buenos, dada la presencia de amplios mercados urbanos<sup>280</sup>. Pueden aparecer puntos industriales de agro-

<sup>279</sup> Véase el informe El desarrollo del mundo rural en España IRYDA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1992. Vol.1. Pág.20.

<sup>280</sup> Los problemas de las zonas que reciben la presión del mundo moderna consistirían en los efectos de los procesos de urbanización generados por la construcción de viviendas, centros comerciales, suministros y plantas industriales; los efectos de algunas tecnologías industriales y de agricultura extensiva sobre el medio y las aglomeraciones que se producen en los momentos de ocio de los turistas urbanos (que generan daños en el medio). Véase USERO MILLÁN, op.cit.pág. 42

transformación para servir a dichos mercados. En segundo lugar, habríamos de referirnos al mundo rural clásico, básicamente agrícola, sometido a una sangría demográfica permanente y con una ausencia de recursos locales mínimos para poder acometer su despegue económico<sup>281</sup>. En tercer lugar, estaría el mundo rural profundo de las zonas más periféricas y aisladas, con situaciones de posible marginalidad (cada vez menores) de determinadas comarcas de montaña<sup>282</sup>.

Por su parte, la Comisión Europea maneja una definición de lo rural muy próxima a la propia de la OCDE<sup>283</sup>. Así, se considera el grado de urbanización en términos estadísticos, hablando de:

a) Zonas densamente pobladas.- Son grupos de municipios contiguos, cada uno con una población por encima de los 500 habitantes por kilómetro cuadrado y una población total para la zona de al menos 50.000 habitantes.

b) Zonas intermedias.- Son grupos de Municipios con una densidad superior a 100 habitantes por kilómetro cuadrado y que no pertenecen a una zona más poblada.

c) Zonas dispersamente pobladas. –Son grupos de Municipios que no se incluirían en ninguna de las dos categorías anteriores.

Además de los criterios estrictamente demográficos, la Comisión suma factores de carácter cualitativo como el grado de integración de las zonas rurales con la economía nacional.

---

<sup>281</sup> Estas zonas presentarían, en opinión de USERO MILLÁN, unas características como son: la emigración de los grupos de población más jóvenes, el envejecimiento de la población, el declive del empleo agrícola, las escasas oportunidades de empleo (especialmente para mujeres y jóvenes), renta baja en los hogares, dificultad para sostener los servicios públicos y privados, precios elevados de bienes y servicios y una pérdida de los atributos culturales como la lengua, las costumbres y la propia identidad.

<sup>282</sup> El IRYDA seguía con leves modificaciones la clasificación del Informe El futuro del mundo rural de la Comisión.

<sup>283</sup> Situation and outlook: rural developments. Rapport de la D.G. VI. Comisión Europea. Bruselas. 1999. Pág. 4.

Así, considera los siguientes tipos de áreas rurales:

a) Áreas rurales integradas.- Tienen población creciente con una base de empleo que se centra en el secundario y en el terciario. Mantienen granjas como uso clave del suelo. Pueden pasar a ser zonas de desconcentración urbana.

b) Áreas rurales intermedias.- Están relativamente distantes de los centros urbanos, con una mezcla variable entre los sectores primario y secundario.

c) Áreas rurales remotas.- Son aquellas que poseen las densidades de población más bajas, los más bajos ingresos y una población anciana muy dependiente del empleo agrícola. Suelen observarse en estas zonas grandes carencias de servicios públicos, incluso e los que pudieran considerarse como mínimos (alcantarillado o alumbrado público). Suelen sufrir situaciones de aislamiento por razones topográficas (zonas de montaña).

#### 6.4.3. Algunos desafíos de las zonas rurales

La clara tendencia regresiva de las zonas rurales, si las comparamos con las zonas urbanas, en opinión de la Red Española de Desarrollo Rural <sup>284</sup>plantea en el momento actual unos retos de futuro, tales como:

-La necesidad de un posicionamiento claro ante la reducción de las actividades agrarias. Las zonas rurales han de decidir cuántos agricultores y ganaderos deben permanecer y qué tipo de explotaciones agrarias desean (comerciales o familiares). Por otra parte, han de considerar qué actividades habrían de llevar a cabo para diversificar su economía.

---

<sup>284</sup> Véase Véase GONZÁLEZ CABRERA, Antonio (Presidente de la Red Española de Desarrollo Rural) "Retos de las políticas de desarrollo rural" en Carta Local nº135, marzo de 2002. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid. Págs.6-9.

- La territorialización de la cohesión económica y social, aplicando los fondos a partir de los datos que se posean los distintos territorios y no a partir de informaciones excesivamente agregadas.

- Evitar la discriminación tecnológica y digital, consiguiendo acceder a las tecnologías de la sociedad de la información. De lo contrario, a la propia brecha del mundo rural habría que sumar otro nuevo elemento discriminador.

- Hacer real el desarrollo sostenible y sostenido con la implicación de la población, algo que sólo se ha realizado en las grandes declaraciones programáticas, pero no en la práctica.

#### 6.4. La dimensión urbana

El Informe sobre el Futuro urbano URBAN 21, preparado por la Comisión Mundial URBAN 21, elaborado por encargo del Ministerio Federal de Transportes, Edificación y Vivienda de la República Federal de Alemania (siendo su titular Reinhanrd KLIMMT), bajo la coordinación de Peter HALL y Ulrich PFEIFFER, de modo que sirviese para los trabajos de la Conferencia de Berlín Urban 21<sup>285</sup>, establece una tipología de ciudades, de acuerdo con las tendencias de su población. Así, se hace referencia a la ciudad que hace frente a un hipercrecimiento informal, a la ciudad

---

<sup>285</sup> La Comisión Mundial URBAN 21 estaba integrada por la Dra Ela BAHT, de la Asociación de Mujeres Trabajadoras Autónomas de Ahmmedabad, de la India; por el Profesor Luis Paulo CONDE, alcalde Río de Janeiro; por Ovidio DE ANGELIS, Subsecretario de Estado Especial para el Desarrollo Urbano del Gobierno Federal de Brasil; por el Profesor Peter HALL, planificador urbano de Londres; por el Profesor Thomas HERZOG, arquitecto de Munich; por el Profesor Tommy T.B. KOH, embajador especial de Singapur; por el Profesor Vladimir R. KROGIUS, del Instituto Científico y de Diseño para la Reconstrucción de las Ciudades Históricas, de Moscú; por Mark MALLOCH BROWN, Administrador del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas; por Sankie D. MTHEMBI-MAHANYELE, Ministro de la Vivienda de la República de Sudáfrica; por Richard ROGERS, arquitecto procedente de Londres; por el Dr Ismail SERAGELDIN, Vicepresidente del Banco Mundial, de Wahington D.C.; el Profesor Klaus TÖPFER, Director Ejecutivo del Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas y del Centro para los Asentamientos Humanos, de Nairobi; el Profesor Ernst-Ulrich VON WEIZSÄCKER, Miembro del Bundestag alemán, Presidente del Instituto Wuppertal para el Clima, el Medio Ambiente y la Energía. Se observa la ausencia de representantes de países de habla hispana, aun cuando los problemas urbanos no les sean ajenos.

que hace frente a un crecimiento dinámico y a la ciudad madura que se debilita y hace frente al envejecimiento<sup>286</sup>.

La ciudad de hipercrecimiento informal, según el Informe, se corresponde con muchas ciudades del África Subsahariana y del subcontinente de la India, el Oriente Medio musulmán y algunas de las ciudades más pobres de América Latina y del Caribe. Se caracterizan por un rápido crecimiento de la población<sup>287</sup> y una dependencia de la economía informal<sup>288</sup>, así como pobreza generalizada, con extensas áreas de infraviviendas<sup>289</sup>, problemas de salud pública y medio ambiente<sup>290</sup> y difícil gobernabilidad.

Para este tipo de urbes, se conciben algunas políticas correctoras: el cambio de política básica, con economía de recursos y reducción del crecimiento demográfico; el retraso de los embarazos, tratamiento del SIDA y controles de natalidad más agresivos; el paso de la economía informal a la formal, puesto que la primera avanza de forma inexorable, contaminando las bases de la segunda, la extensión de la

---

<sup>286</sup> Esta tipología resulta útil, aunque debiera desglosarse en otros subtipos, puesto que de acuerdo con ésta, incluye realidades muy diversas, difícilmente encuadrables bajo un mismo rótulo, ni susceptibles de aplicárseles un mismo tipo de políticas. Así, no se hace alusión al tipo de especialización funcional (ciudad industrial, de servicios, agrícola, turística, etc.), ni a su situación económica (en reconversión industrial, en crecimiento), etc. Muchas ciudades europeas no se entienden sólo desde el tipo de ciudad en situación de envejecimiento. Sólo ciñéndonos a España, no son iguales los problemas de Madrid, Barcelona, Sevilla o Bilbao.

<sup>287</sup> El alto crecimiento demográfico puede ser debido a la elevada tasa de nacimientos, a la ignorancia sexual y a la dificultad de poner en marcha una política de planificación adecuada.

<sup>288</sup> La gran inmigración de trabajadores sin formación produce un superávit de mano de obra no cualificada. La división del trabajo avanza con lentitud y no parece fácil el incrementar las infraestructuras. En el caso de las trabajadoras, esta situación se agrava aún más. Por otra parte, los intercambios en la economía informal, son bastante limitados, con pobres contactos con el exterior.

<sup>289</sup> El crecimiento no planificado se desborda, con una tendencia a la fragmentación incoherente: áreas de viviendas irregulares, conviviendo con las áreas planificadas de viviendas regulares, incluso lujosas.

<sup>290</sup> La lucha por la supervivencia lleva a una sobreutilización y abandono generalizado del medio ambiente. Tan sólo las zonas planificadas conocen una mejora lenta en el tratamiento de las aguas y de los residuos. Pero, posteriormente, nuevas generaciones de viviendas irregulares inician su presencia en las ciudades en condiciones de habitabilidad pésimas.

educación a las masas, con el apoyo de las tecnologías de la información, reduciendo el analfabetismo e incrementando la calidad de la mano de obra. En la mejora de las viviendas, la cooperación informal, se considera como una solución altamente creativa. En la cuestión medioambiental, se considera positiva la colaboración entre los grupos de trabajo de la ciudad y los grupos de barrio.

En cuanto a la ciudad dinámica, ésta ve reducida su demografía de forma drástica, al extenderse el uso de los anticonceptivos y crecer los costes de la educación. El sistema económico de este tipo de ciudades es dual, con una convivencia entre las partes ricas y los barrios irregulares (de inmigrantes, en la periferia). Por otra parte, se produce un rápido crecimiento de una nueva clase media con estudios. Este tipo de ciudades tiende a generar regiones metropolitanas policéntricas, que organizan su trabajo en red. Los servicios avanzados se sitúan en la ciudad central, mientras que los servicios más rutinarios y manufacturas se van ubicando en la periferia. Las viviendas irregulares cada vez encuentran menos espacio para su emplazamiento, instalándose, en ocasiones, en lugares insostenibles (con fuertes riesgos sanitarios y medioambientales). En relación con el medio ambiente, este tipo de ciudades, en un primer momento, apoyan el desarrollismo a ultranza, sin establecer medidas correctoras a su fuerte contaminación. Posteriormente, cuando la situación llega a niveles de gravedad, se ponen en marcha algunas estrategias al respecto. Por otra parte, el crecimiento de las coronas metropolitanas aumenta la dependencia del transporte privado, incrementando el consumo en energía. Se distinguen en el informe dos subtipos dentro de este modelo, el de Asia Oriental<sup>291</sup> y el de América Latina<sup>292</sup>.

En relación con la ciudad madura, que afronta el envejecimiento, se observan unas tendencias básicas, como son una tasa de crecimiento muy pobre, por debajo del

---

<sup>291</sup> En el Asia Oriental, las ciudades grandes difunden su crecimiento a las ciudades pequeñas de forma muy rápida, sin que esta desconcentración demográfica reciba una descentralización administrativa que vaya al mismo ritmo, con lo que éstas se ven desbordadas a la hora de gestionar su medio ambiente y condiciones de vida.

<sup>292</sup> América Latina presenta una distribución muy desigual de la renta, con una economía urbana dual y una estructura social muy polarizada. Se observa un fuerte crecimiento en el uso de los vehículos, a causa de los bajos costes de circulación, importantes atascos y elevados niveles de contaminación.

13 o 14 por mil, con un descenso de los gastos educativos, pero un aumento de los gastos en seguridad social (al ser muy elevado el número de ancianos). La escasez de capital reduce las tasas de ahorro. Según el informe, las ciudades maduras “tienden a ser entornos hostiles para las familias jóvenes” (página 26), apreciación que debiera ser más contrastada con estudios empíricos. En relación con la fuerza de trabajo, se considera que la fuerza de trabajo envejecida es muy adecuada para ciertos campos, como la de la banca, la abogacía o la alta consultoría, pero desfasada en el ámbito de las nuevas tecnologías. Por otra parte, el desempleo no desaparece, ya que se produce un continuo desajuste entre la demanda de trabajadores altamente cualificados y una oferta de personal escasamente formado. Este desempleo se concentraría en las zonas más deterioradas del centro urbano. Estos grupos sociales frustrados engrosarían las filas de la delincuencia urbana<sup>293</sup>. En cuanto al medio ambiente, el consumo de energía per cápita, resulta muy elevado, siendo preciso pasar a una nueva “edad de la energía”, que permita implantar energías limpias, como la solar.

---

<sup>293</sup> En este caso, el informe adolece de cifras que, de un modo empírico, muestren este estado de cosas. No se hacen distinciones, en este caso, entre las ciudades europeas y las norteamericanas, ni tampoco se citan otros informes que sirvan de referencia. De la expresión del informe se deduce un cuadro casi-apocalíptico que, con sus lógicas excepciones, no es tan evidente, al menos, en casi todas las ciudades españolas. “Los grupos de desempleados con bajos ingresos son cada vez más conscientes de su situación, y descargan su frustración contra las personas acomodadas. Los adultos jóvenes más necesitados consumen drogas duras, separándose permanentemente del empleo regular y de las aspiraciones sociales. Hay altos niveles de delincuencia, con aumento de los robos en domicilios, los robos de coches, los asaltos y los delitos relacionados con las drogas. Las calles en las zonas deprimidas se convierten en áreas intransitables. Los alborotos y disturbios se vuelven acontecimientos normales”. Op.cit. Página 27



## **CAPÍTULO III. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DESARROLLO LOCAL EN ESPAÑA**

SUMARIO.- **1.Introducción.** *1.1. La importancia del análisis histórico.1.2. Las características de la exposición histórica.* **2. La Constitución de Cádiz (1812) y el Trienio Liberal (1820-1823).** *2.1. La Constitución de Cádiz (1812). 2.2. El Trienio Liberal.* **3. El período entre 1833 y 1870.** *3.1.El Decreto de 30 de noviembre de 1833 disponiendo los Subdelegados de Fomento. 3.2. El Real Decreto de 2 de abril de 1834, subdividiendo las Provincias en Partidos Judiciales. 3.3.Las normas de los años cuarenta. 3.4. La desamortización local. 3.5. El pensamiento comarcalista en Cataluña.* **4. La reforma de 1870.** **5. Los proyectos e ideales de reforma en el régimen local entre 1876 y 1903.** *5.1.La Ley Municipal de 2 de octubre de 1877.5.2. Los proyectos de reforma presentados. 5.3.El pensamiento regeneracionista y la reforma del régimen local. La figura de Gumersindo DE AZCÁRATE. 5.4. La idea comarcal de VALENTÍ ALMIRALL.* **6. El debate de 1902-1909.** *6.1. El proyecto de MAURA. 6.2. El proyecto de 1907. 6.3. Las competencias de fomento de la economía local.* **7. El Estatuto de Calvo Sotelo.** **8. La Segunda República.** **9. El pensamiento urbanístico de Adolfo POSADA.** **10. Los orígenes de la Ordenación del Territorio a partir de las necesidades del urbanismo supramunicipal.** **11.El Franquismo.** *11.1. La planificación territorial previa a los Planes de Desarrollo Económico y Social. 11.2. Los Planes de Desarrollo Económico y Social. 11.3. Los entes intermunicipales en las primeras normas franquistas de Régimen Local. 11.4. Los proyectos de comarcalización. 11.5. Los proyectos finales de Reforma Local (1971-1975).*

## **1.Introducción**

### **1.1. La importancia del análisis histórico**

Generalmente, suele aceptarse en la literatura existente sobre desarrollo local, que el paradigma de las políticas endógenas de desarrollo es muy reciente en el tiempo<sup>294</sup>. Ciertamente, esto es así desde una perspectiva tanto de la propia teoría económica espacial (hasta no hace mucho abstraída de las peculiaridades del territorio), como desde la configuración institucional de la política económica (históricamente piramidal). Sin embargo, sería erróneo el obviar el pasado por este mero hecho. Por una parte, no se puede separar fácilmente la historia del desarrollo local en España de la historia de los Entes Locales que, si no son los protagonistas, al menos debieran aspirar a ser los soportes institucionales en la aplicación de las iniciativas de este tipo. La historia del desarrollo local no es, simplemente, la historia de las teorías de la economía regional, en una suerte de narcisismo académico. Por otra parte, negar la existencia de cualquier antecedente en el tiempo o minusvalorar su importancia, supondría una injusticia hacia las que han sido preocupaciones históricas del municipalismo en España.

En segundo lugar, si entendemos como VÁZQUEZ BARQUERO, que “los procesos de crecimiento y de cambio estructural son el resultado de las estrategias y decisiones de inversión de las organizaciones que operan en los mercados y se encardinana en entornos institucionales y culturales (que afectan a las formas de organización de la producción, el sistema relacional, el aprendizaje de las

---

<sup>294</sup> Como posteriormente se tratará, las teorías del desarrollo endógeno, aun contando con ciertos antecedentes excepcionales, adquieren vigor a raíz de la crisis económica de 1973. Véase FURIÓ, Elíes. Evolución y cambio en la Economía Regional Ed. Ariel. Barcelona, 1996.

organizaciones) que condicionan la dinámica económica”<sup>295</sup> , no se puede comprender el entorno en el que se aplican las políticas públicas de desarrollo local, sin buscar en la historia algunas de las claves de su funcionamiento. De lo contrario, las políticas públicas se identificarían con un recetario de medidas uniformes, pretendidamente válidas para cualquier comunidad, fueran cuales fueran sus condicionantes temporales. En este caso, las políticas de desarrollo endógeno incurrirían en los mismos fallos que se achacaban a la teoría económica espacial abstracta, que se desligaba de las concretas características territoriales<sup>296</sup>.

En tercer lugar, sería una equivocación no otorgar a la evolución institucional la importancia que merece en el cambio económico y social. Se trata de ámbitos interrelacionados de modo dinámico. Sin embargo, no parece que haya sido fácil integrar en un mismo marco teórico ambas cuestiones, ni por parte de los estudiosos de la Administración Pública, ni por parte de la Ciencia Económica. En este sentido, NORTH (Premio Nobel de Economía en 1993) ha intentado explorar la naturaleza de las instituciones y cómo el cambio institucional afecta a los estímulos de la economía, intentando explicar una situación de desarrollo auto-sostenible<sup>297</sup>.

---

<sup>295</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo, redes e innovación. Ed. Pirámide. Madrid, 1999. Pág. 27.

<sup>296</sup> “Durante los cincuenta años de fordismo, la dimensión territorial de la economía fue quedando progresivamente relegada. Contribuían a ello diversas circunstancias: no sólo la histórica disminución del coste de los transportes y de las comunicaciones (Perroux, 1950) sino también el hecho de que la organización de la producción y de las sociedades (servicios, necesidades, cultura) pasa a través de la gran empresa.” BECATINI, Giacomo y RULLANI, Enzo “Sistemas productivos locales y mercado global” en Globalización y sistemas productivos locales en Infomación Comercial Española n° 754, junio. Madrid, 1996. Pág.11

<sup>297</sup> “Es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía. Tampoco se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido por el modo en que evolucionan las instituciones. Sin embargo, ni la teoría económica corriente ni la historia cliométrica muestran muchos signos de apreciar la función de las instituciones en el desempeño económico porque todavía no ha habido un marco analítico que integre el análisis institucional en la economía política y en la historia económica” NORTH, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1993 (Primera edición en inglés Institutions, institutional change and economic performance en Cambridge University Press,1990) Pág.13.

Por último, centrándose simplemente en la cuestión institucional, conviene lamentar la escasez de estudios de historia de Ciencia de la Administración y la poca presencia de las cuestiones históricas en los trabajos de dicho campo o temática. Ciertos comportamientos institucionales pueden responder a viejas motivaciones históricas y culturales, como afirma CHEVALIER<sup>298</sup>.

## 1.2. Características de la exposición histórica

En esta exposición conviene distinguir tres cuestiones. En primer lugar, no se puede hablar de desarrollo local o desarrollo endógeno en la forma en que, en la actualidad, se entiende. Obviamente, esto es así porque el concepto mismo es el resultado histórico de lo que se pretende analizar. Por lo tanto, lo contrario no sólo sería incurrir en un anacronismo, sino en una contradicción en sí misma. De este modo, cuando se examina la cuestión, ésta se ve reflejada en conceptos más decimonónicos, de raigambre más liberal (al ser el signo de la época), como fomento de la economía local, política de promoción socio – económica y similares, términos que, si bien pudieran parecer raquíuticos a los ojos del estudioso actual, son reveladores de las preocupaciones percibidas por los municipalistas de la época. Por otra parte, no conviene olvidar que estamos ante la historia de un país esencialmente agrario hasta la segunda mitad del siglo XX, salvo incipientes experiencias industriales (Barcelona, Bilbao y Madrid). Por ello, la cuestión municipal estuvo muy unida a la cuestión agraria

---

<sup>298</sup> Según CHEVALIER, en los siglos XVIII y XIX, la historia ocupaba un papel destacado en los estudios de Ciencia de la Administración, ya que en aquellos siglos se concedía gran importancia a las tradiciones. Sin embargo, la Ciencia de la Administración fue relegando, salvo notables excepciones, el enfoque histórico. No se puede concebir cualquier ciencia social sin la historia y la Ciencia de la Administración es una ciencia social. Tal falta de perspectiva conduce a una concepción de los fenómenos administrativos muy atemporal y sincrónica. La historia permitiría demostrar ciertas continuidades bajo rupturas aparentes. Con todo, los estudios de historia de la Administración Pública y, por tanto, mucho más los de la Administración Local (rama pobre de la primera), están bastante descoordinados y suelen tener carácter atomizado. CHEVALIER, Jacques y LOSCHAK, Daniele Ciencia Administrativa INAP, Madrid, 1986. Pág.50. Para un mayor conocimiento de esta cuestión en España, véase CANALES ALIENDE, José Manuel. Panorama actual de la Ciencia de la Administración INAP, Madrid, 1987.

En segundo lugar, cuando se indaga en los orígenes y evolución de los entes intermunicipales, éstos, desde un punto de vista puramente institucional, quedan simplemente referidos a las mancomunidades de municipios, cuyo origen se remonta a la Ley municipal de 1870. Las primeras comarcas aparecen en la Generalidad de Cataluña de la Segunda República, a raíz de los trabajos de Pau Vila en los años treinta y las primeras áreas metropolitanas, muy desdibujadas en su principio representativo, durante la época franquista. Sin embargo, desde un punto de vista teórico, sí se pueden encontrar elaboraciones teóricas en el siglo XIX, en torno a la comarca (ligadas generalmente a los nacionalismos catalán y gallego), y personajes muy fecundos en su estudio de las cuestiones metropolitanas, como Ildefonso CERDÁ, en el XIX y Adolfo POSADA, en el siglo XX. En cualquier caso, en esta época referida, resulta difícil que la cuestión de la intermunicipalidad se identifique de algún modo con el desarrollo local o fomento local de forma directa. Más bien se encuentra ligada a la viabilidad de prestar unos servicios públicos locales mínimos, sin cuya presencia, cualquier otra medida de promoción más amplia, era inconcebible.

En tercer lugar, el período de estudio parte de la Constitución de Cádiz de 1812, puesto que ésta supone el origen del diseño del sistema municipal español que, salvo pequeñas modificaciones, va a mantener unas características reconocibles hasta la actualidad. Se extiende hasta la época de la transición a la democracia, en la que se configura el actual Estado autonómico y se reconoce el principio de la autonomía local. Es cierto que el fenómeno intermunicipal se remonta a tiempos más antiguos, como indica MARTÍN MATEO<sup>299</sup> al referirse a ciertos convenios entre poblaciones para aprovechamientos comunales, o describe VALDEÓN BARUQUE, en el caso de las comunidades de villa y tierra<sup>300</sup>. Si no se incluyen en este estudio es por la imposibilidad metodológica de acometer una labor de tal dimensión.

---

<sup>299</sup> MARTÍN MATEO, Ramón Entes Locales Complejos. Editorial Trivium 1ª edición. Madrid, 1987. Pág. 46

<sup>300</sup> Las comunidades de villa y tierra nacieron durante el proceso repoblador de la Castilla medieval, otorgándoseles a los pequeños concejos rurales ciertos poderes al respecto, bajo la tutela de otros núcleos urbanos. Se configuraban agrupaciones de poblaciones integradas por un núcleo principal, cuyo concejo lideraba a las aldeas circundantes. En su origen, dadas las características de la reconquista, presentaban cierta composición militar, con diferencias entre caballeros y peones. Los concejos de las aldeas acudían al concejo

## **2. La Constitución de Cádiz (1812) y el Trienio Liberal (1820-1823)**

### **2.1. La Constitución de Cádiz (1812)**

#### **2.1.1 La importancia del pensamiento ilustrado en las Cortes de Cádiz**

El pensamiento económico que inspiró las Cortes de Cádiz y, en cierto modo, del Trienio Liberal, se preocupaba por cuestiones muy relacionadas con las municipales, como eran la necesidad de un mejor desarrollo de la agricultura y el despoblamiento de los pueblos del interior, especialmente de la Meseta. Estos pensadores añoraban y exageraban, a su vez, los tiempos en los que España había conocido una gran efervescencia demográfica y socio-cultural, indagando en las causas del estancamiento demográfico del interior, como es el caso de FLORIDABLANCA. Algunos de ellos seguían los postulados de la fisiocracia,

---

central y podían apelar en él. Los alcaldes de los concejos urbanos podían detener a los delincuentes de las aldeas. Por su importancia para la Corona, los reyes otorgaron importantes fueros a las comunidades de villa y tierra, siendo un ejemplo el concedido por Alfonso VI a la villa de Sepúlveda en el año 1076. Posteriormente, su elemento militar fue disminuyendo a medida que las fronteras con el Islam iban alejándose. Estas comunidades fueron adoptando un carácter cada vez más administrativo (siendo Olmedo y Arévalo claros ejemplos). En los siglos XII y XIII los concejos estuvieron cada vez más controlados por los grupos de poder de los núcleos más importantes, pasando a ser las villas de cabecera auténticos centros señoriales y, las aldeas periféricas, su alfoz. La llegada de los Trastámara al poder, resiente la cierta autonomía de la que gozaban, convirtiéndolas Enrique II en señoríos, con el fin de premiar a sus acólitos, durante las guerras civiles que asolaron el reino. Véase VALDEÓN BARUQUE, Julio y GARCÍA SANZ, Ángel "Las Comunidades de Villa y Tierra. Una institución medieval" en I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales Junta de Castilla y León. Segovia, 1997. Págs 18-25. Por su parte, GARCÍA DE VALDEAVELLANO consideraba que algunas comunidades comenzaron a disgregarse, en el siglo XIV, con el crecimiento de sus núcleos periféricos, a los que los reyes concedían el privilegio de "villazgo", que les permitía segregarse del núcleo de cabecera y constituir su propia villa. GARCÍA DE VALDEAVELLANO Curso de la Historia de las Instituciones Españolas Biblioteca de la Revista de Occidente. 5ª Edición, Madrid, 1977 (1ª edición, 1968). Págs. 542 y 543).

considerando deseable una vuelta a los campos, por parte de los industriales y, observando con recelo, el crecimiento de los núcleos urbanos, como era el caso de CABARRÚS<sup>301</sup>. Otros, como JOVELLANOS<sup>302</sup>, entendían que el comercio era de gran importancia para el desarrollo de las poblaciones, adoptando actitudes librecambistas<sup>303</sup>. CAPMANY creía que era imposible sostener una población amplia con el único auxilio de la agricultura<sup>304</sup>. CAMPOMANES, por su parte, defendía la idea de una industria popular y extensa, liberada de las limitaciones impuestas por los gremios<sup>305</sup>, aunque defendía la estabilidad de los núcleos rurales<sup>306</sup>.

---

<sup>301</sup> Véase CABARRÚS, Francisco (Conde de) Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública (...) al Señor D. Gaspar de Jovellanos y precedidas de otra al Príncipe de la Paz. Edición digital basada en la Edición de la Imprenta de D. Pedro Real. Vitoria, 1808.

<sup>303</sup> *“Es en vano, Señor, esperar la baratura de los precios de otro principio que la abundancia, y es en vano esperar esta abundancia sino libre de la contratación de los frutos. Sólo la esperanza del interés puede excitar al cultivador a multiplicarlos y traerlos al mercado. Solo la libertad, alimentando esta esperanza, puede producir la concurrencia, y por su medio aquella equidad de precios que es tan justamente deseada. Las tasas, las prohibiciones y todas las demás precauciones reglamentarias no pueden dejar de amortiguar aquella esperanza, y por lo mismo desalentar el cultivo y disminuir la concurrencia y la abundancia, y entonces, por una reacción infalible, la carestía nacerá de los mismos medios enderezados a evitarla”* JOVELLANOS, Gaspar Melchor de. Informe sobre la Ley Agraria Edición digital a partir de la edición de la imprenta de I. Sancha. Madrid, 1820.

<sup>304</sup> CAPMANY DE MONTPALAU I SURÍS, Antonio. Memorias históricas sobre la marina, comercio y artes de la antigua ciudad de Barcelona. Imprenta de don Antonio de Sancha. Madrid, 1779.

<sup>305</sup> *“De la falta de nociones sólidas en materia de industria han nacido providencias dadas con el mejor celo y que no han contribuido a fomentar las artes ni a los que las profesan, como se deseaba y convenía. Nada es más contrario a la industria popular que la erección de gremios y fueros privilegiados, dividiendo en unas sociedades pequeñas al pueblo y eximiéndolas de la justicia ordinaria en muchos casos. Si este método se repite demasiado son de temer consecuencias desagradables contra la extensión y bondad de las manufacturas”*. RODRÍGUEZ CAMPOMANES, Pedro. Discurso sobre el fomento de la industria popular. Edición digital a partir de la edición de la Imprenta de Antonio Sancha. Madrid, 1774.

<sup>306</sup> *“Aunque Campomanes utilizaba argumentos fisiócratas para apoyar sus propuestas, distaba de pretender la agricultura comercial y capitalista apoyada en el fermier y la grande culture. Lejos de las propuestas de Quesnay, Campomanes aspiraba a estabilizar una sociedad rural de propiedades medias y labradores independientes, dueños de sus destinos económicos y capaces de garantizar tanto la oferta agraria como el sostén fiscal de la Monarquía”*. OCAMPO SUÁREZ VALDÉS, Joaquín. Campomanes, economista de la Ilustración. Instituto Feijoo del Siglo XVIII. Universidad de Oviedo.2002.

En opinión de ROBLEDO HERNÁNDEZ, los trabajos de las Cortes de Cádiz estuvieron muy influidos por las corrientes más fisiocráticas y, por tanto, defensores de la preponderancia de la agricultura<sup>307</sup>. Sin embargo, en lo referente al régimen local, como se manifestará, la Constitución de Cádiz no parece decantarse por una posición agrarista que desbancase a la industria o al comercio.

## 2.1. 2. El fomento de la vida de los pueblos en la Constitución de Cádiz

De la Constitución de Cádiz y de las normas que inmediatamente se aprobaron, se deducen dos consideraciones: primero, que existía en las Cortes una preocupación por la situación socio – económica de los pueblos, incluyéndose la configuración de unos Entes Locales activos en el fomento de su sociedad y economía y; segundo, que si bien no se hablaba de Entes intermunicipales, se optaba por una municipalización extensiva de todos los pueblos, dejándolos en una situación de fragmentación tal, que les resultaría muy difícil la asunción de sus atribuciones, a no ser que se fusionaran con otros. Evidentemente, ésta no era la intención de los constituyentes, que consideraban con cierta ingenuidad (sincera, en todo caso), que el nombramiento de alcaldes constitucionales entre los convecinos ya sería, por sí misma, una causa importante de prosperidad y de beneficios futuros.

El ilustre administrativista D. Adolfo Posada, a principios del siglo XX, citando a Martínez Marina, en relación con el Título VI de la Constitución de Cádiz, lo hacía en un sentido de alabanza, no sólo hacia la protección de las garantías hacia las

---

<sup>307</sup> “Sin embargo, la fortaleza de los pensamientos agraristas traspasó ampliamente la frontera del siglo XVIII; en un contexto político diferente, cuando se está preparando la convocatoria a Cortes, se escucharon varias opiniones en defensa de la verdadera riqueza de la agricultura y sin temor alguno a que se arruinaran las fábricas catalanas pues <nada perderíamos, por ser bien sabido que nuestra fértil península puede mantener otra tanta población como la que tiene>; una vez convocadas las Cortes de Cádiz hubo ocasión de insistir en esta línea, exponiendo que lo que le hacía falta a España era más agricultura y menos fábricas” ROMERO HERNÁNDEZ, Ricardo Economistas y reformadores españoles: la cuestión agraria (1760-1935) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1993. Pág. 27



libertades y derechos reconocidos en la Carta Magna, sino también respecto de la preocupación por la riqueza y comodidad de esas poblaciones<sup>308</sup>.

La Comisión encargada de redactar la Constitución, eligió el elemento demográfico para la implantación de los Ayuntamientos constitucionales<sup>309</sup>. Se establecían ayuntamientos de forma obligatoria en las poblaciones que llegasen a la cifra de mil almas. Podría desprenderse que cabían ayuntamientos en poblaciones inferiores de forma voluntaria. Sin embargo, el decreto de 23 de mayo de 1813 vino a introducir el factor de viabilidad socio – económica para la posibilidad de implantación en poblaciones por debajo del número de mil habitantes<sup>310</sup>.

En las intervenciones parlamentarias se observa ya un cierto temor a unos Ayuntamientos inviables por su propia fragmentación y escasez de recursos. También, parece percibirse una concepción municipal muy orientada hacia los servicios y hacia la promoción de la prosperidad, siendo destacable la intervención del Sr. Bernardo MARTÍNEZ<sup>311</sup>, en contestación al Sr. ANER, en la sesión del 10 de enero de 1812.

---

<sup>308</sup> *“El Título VI de la Constitución, decía Martínez Marina, es excelente, y los dos capítulos de que consta están sembrados de máximas utilísimas para el gobierno político y económico de las provincias y los pueblos comprendidos en ellas. Todo se encamina a proteger las libertades y derechos de los cuerpos municipales; á proporcionarles riqueza, abundancia y comodidad (...).”* POSADA, Adolfo. Evolución legislativa del Régimen Local en España Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, 1910. Pág. 15.

<sup>309</sup> En el artículo 310 de la Constitución de 1812 se afirmaba: *“se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí ó su comarca lleguen á mil almas, y también se les señalará término correspondiente”*.

<sup>310</sup> En el citado decreto de 23 de mayo de 1813 se afirmaba: *“cualquiera pueblo que no tenga Ayuntamiento , y cuya población no llegue a 1.000 almas, y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población (resaltado propio) considere que debe tener Ayuntamiento, lo hará presente á la Diputación de la provincia, para que, en virtud de su informe, se provea lo conveniente al Gobierno. Los pueblos que no se hallen con estas circunstancias seguirán agregados á los Ayuntamientos á que lo han estado hasta aquí, mientras que la mejora de su estado político no exija otra providencia, agregándose al más inmediato en su provincia los que se formaren nuevamente y los despoblados con jurisdicción”*

<sup>311</sup> *“Contrayéndome a las aldeas, debemos suponer que para que esta Corporación pueda cumplir con lo que se propuso la comisión en su establecimiento, es preciso tenga fondos considerables de que disponer en beneficio del público; porque¿ cómo podrán fundar escuelas de primeras letras, cuidar de la reparación de los caminos, puentes, cárceles, montes, plantíos, etc., conforme al artículo 319 siguiente, si no jay que gastar? ¿Con*

En relación con las atribuciones municipales, cabe citar el artículo 321 de la Constitución. Curiosamente, en su punto noveno se afirmaba: *“Promover la agricultura, la industria o el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso”*

Sin duda, estamos ante la atribución de la política de fomento o de promoción económica reconocida a los Entes Locales por primera y única vez en una constitución española. De la lectura del epígrafe del artículo nos atrevemos a plantear tres conjeturas: en primer lugar, que se trata de la plasmación en el régimen local de los postulados optimistas de la Ilustración, en relación con la prosperidad económica, previa a una concepción liberal abstencionista de la actividad de los poderes públicos; en segundo lugar, que aunque se cita a la agricultura en primer término, se hace por ser ésta una realidad socio-económica abrumadora en la España y el mundo de entonces, más que por una supremacía de las tesis fisiocráticas entre los señores diputados, tal como afirmaba ROBLEDO HERNÁNDEZ (el hecho de que también se aluda a la industria y al comercio y, en un nivel local, es suficientemente esclarecedor). Por último, habría que preguntarse respecto de la segunda parte del precepto, cuando se afirmaba “según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso”, si el poder constituyente se refería a la capacidad financiera y base imponible para realizar políticas de fomento, o si se aludía a la aplicación de unas determinadas medidas de promoción que tuviesen en cuenta las especificidades de la localidad. De ser esto último así, y que así lo parece por la lectura general del artículo, estaríamos ante la primera concepción endógena del fomento económico local de nuestro país (y, probablemente de todas las constituciones del mundo). Evidentemente, no nos referimos a la asunción de elaboradas teorías económicas espaciales, algo absolutamente absurdo para la época,

---

*qué se ha de dotar un escribano, que á lo menos necesita 200 ducados anuales, y por parte el resto de su salario, prescindiendo de lo que es necesario para socorrer al alcalde, que estará diariamente ocupado sin poder ocurrir a las faenas de su labor, de que depende él y su familia? ¿Con qué se ha de pagar los verederos que circulan las órdenes continuamente desde la capital, y con qué, finalmente, se ha de propagar la industria en todos los ramos? (resaltado nuestro) Sería preciso cargar a los 250 vecinos, que componen el número de 1.000 almas, la mayor parte pobres, una contribución superior a sus facultades, sólo para este efecto, imposibilitándolos absolutamente para otras que son más interesantes á la Nación; de todo esto resulta que, lejos de ser útil, es perjudicial esta ley”. Diario de Sesiones de las Cortes.10 de enero de 1812 pág. 2603.*

sino del resultado del mero sentido común empleado por los redactores del texto constitucional.

Este precepto se completaba con otras atribuciones, algunas de ellas bastante complementarias con la función de fomento, como eran las relativas a la policía de salubridad y comodidad, y la administración e inversión de los caudales propios y arbitrios conforme a las leyes y los reglamentos.

El Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, aprobando la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, desarrollaba las atribuciones y competencias municipales, que se recogían en el capítulo I, artículos I al XV. Precisamente, en su artículo XV se citaba nuevamente la cuestión del estímulo de la economía local: *“En la ejecución de lo que sobre el fomento de la agricultura, la industria y el comercio previene la Constitución, cuidará muy particularmente de promover estos importantes objetos, removiendo todos los obstáculos que se opongan á su mejora y progreso.”*

Hubo una propuesta de enmienda del Sr. MARTÍNEZ FORTÚN, al texto del precepto, que pretendía una adición referente a la reforma agraria y la participación de los campesinos en dicho proceso. En dicha enmienda, se aludía al espacio comarcal, no sabiéndose muy bien a qué se entendía realmente por tal, si una comarca en sentido estricto o un conjunto más pequeño de municipios adyacentes. En todo caso, no se establecía ningún instrumento institucional para articular tal participación<sup>312</sup>. Dicha enmienda no se aceptó a discusión.

Relacionadas con ésta, también se citaban como atribuciones municipales ciertas previsiones acerca de infraestructuras mínimas, como los caminos y las plazas (artículo VI), la vigilancia de los montes y plantíos (artículo VIII) y el cuidado y administración de los pósitos (IX).

---

<sup>312</sup> Esta adición, que no se admitió a discusión, afirmaba: *“cuando los Ayuntamientos hayan de tratar una reforma en el ramo de agricultura, deberán oír a los labradores de los partidos de su comarca, citando á un labrador de cada partido para proceder con conocimiento en la reforma de que se trate”*. Diario de Sesiones. 25 de mayo de 1813. Pág. 5339.

También resulta de interés el observar, por su carácter complementario, la regulación que se realizaba de las provincias. Así en el punto 5º del artículo 355 del texto constitucional se afirmaba: *“Promover la educación de la juventud conforme á los planes aprobados y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo á los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos”*. Por otra parte, no se observa ninguna habilitación constitucional que tutele la actividad de los Municipios por parte de las Diputaciones. La Instrucción de 23 de junio de 1813 también trata la cuestión del fomento de la agricultura, la industria, las artes y el comercio en su artículo XIV, otorgando a los Jefes Políticos provinciales, en el artículo XXVI, la capacidad de proponer al Gobierno los medios económicos para el fomento de los sectores productivos<sup>313</sup>.

Ahora bien, conviene observar el grado de autonomía con la que quedaban diseñados los municipios, en la medida de que todas estas previsiones de fomento local no serían tales si aquéllos no contaran con una mínima autonomía en su gestión y cierta suficiencia financiera para su ejecución. Durante las sesiones de los debates constituyentes se produjo una interesante dialéctica<sup>314</sup> entre aquéllos que sostenían una defensa de la autonomía local, con actitudes más o menos federalistas, caso del Sr. Castillo<sup>315</sup> y los defensores de un Estado fuerte, con capacidad de tutela, pero

---

<sup>313</sup> En el artículo XXVI se atribuye al Jefe Político de la Provincia el *“proponer al Gobierno todos los medios que crea convenientes para el fomento de la agricultura, la industria y el comercio y todo cuanto sea útil y beneficioso a la provincia”*..

<sup>314</sup> D. Adolfo POSADA, en 1910, al poco del gran debate sobre la vida local que suscitó el proyecto de D. Antonio Maura, afirmaba al respecto: *“al discutirse el artículo 307 (309 de la Constitución), que determina la existencia de los Ayuntamientos, se suscitó una interesante discusión en las Cortes, en la que se manifestaron ya muy claras y definidas las dos concepciones opuestas de la vida local municipal dentro de la Nación constituida en Estado: ofreciáse de una parte, la afirmación del sentido plenamente autonómico; y de la otra, la consideración constitucional del Municipio, ó mejor, del Ayuntamiento como organismo subordinado, aunque asentado sobre bases populares”*. POSADA, Adolfo. Evolución legislativa del Régimen Local en España op. cit. págs. 40-41.

<sup>315</sup> Tanto la intervención del Sr. CASTILLO como la del Sr. CONDE DE TORENO son de una gran belleza. Es curioso que el Sr. CASTILLO expresaba unas consideraciones que podríamos denominar como federalistas, tal vez influidas por las demandas de los diputados americanos (a su vez influidos por la Revolución Americana ) o, tal vez, asentadas en la propia tradición municipal española. Así, el Sr. CASTILLO afirmaba: *“...no puedo convenir absolutamente que los jefes políticos presidan á los Ayuntamientos. La Constitución, Señor, es un sistema: por consiguiente, es menester que el plan que V.M. ha adoptado en grande, se adopte en pequeño.*

depositario de la soberanía nacional, caso del Sr. Conde de Toreno<sup>316</sup>. Finalmente, del orden constitucional se deriva una posición más cercana a la del Conde de Toreno, pero no tanto como para que esa tutela afectara a las competencias municipales, que no iban a verse tan encorsetadas por el articulado constitucional ni por las normas posteriores de las Cortes gaditanas.

## 2.2. El Trienio Liberal

### 2.2.1. La Ley de 2 de marzo de 1823, para el gobierno económico-político de las provincias

Con el retorno de Fernando VII, habían quedado disueltos los Ayuntamientos constitucionales, a través de la Real Cédula de 30 de julio de 1814, volviéndose a la normativa previa al 18 de marzo de 1808. En este sentido, el levantamiento del General Riego supuso un restablecimiento del orden constitucional doceañista.

---

*V.M. ha dividido el Poder legislativo del ejecutivo y del judicial, ha prohibido que el Rey asista á las sesiones de las Cortes, y lo que es más, ha mandado que los secretarios del Despacho no se hallen presentes en las votaciones: todo para precaver el influjo que pudiera tener en los diputados la presencia del Rey o de sus Ministros. Pues estas mismas precauciones deben tomarse respecto a los Ayuntamientos, para que éstos puedan deliberar con libertad. Si las Cortes representan a la Nación, los cabildos representan un pueblo determinado: con que si se teme que el Rey ó sus Ministros influyan en las Cortes, siendo éstas un Cuerpo tan numeroso, y cuyos individuos debemos suponer que están dotados de grandes virtudes, ¡con cuánta más razón es de temer que los jefes de las provincias, que representan parte del Poder ejecutivo, hayan de influir poderosamente en los Ayuntamientos! Por tanto, soy de opinión que absolutamente se prohíba que los jefes políticos presidan á los cabildos, y que se conceda el honor de presidirlos exclusivamente á los alcaldes ó regidor más antiguo.” Diario de Sesiones de las Cortes. 10 de enero de 1812.*

<sup>316</sup> La actitud del CONDE DE TORENO se define por la idea de una nación soberana e indivisible, en la que la cuestión de la economía municipal no aparece en segundo plano: *“Todo su discurso se funda á mi parecer en un discurso equivocado, cuando ha manifestado que los Ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos para quienes eran nombrados. Este es un error, en la Nación no hay más representación que el Congreso Nacional. Si fuera según se ha dicho, tendríamos que los Ayuntamientos, siendo una representación y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada en vez de constituir una sola e indivisible Nación. Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del Poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos (resaltado nuestro); pero como el mejor modo de plantear esta parte, tan esencial para la felicidad de las provincias, debe reposar sobre el interés que sus mismos vecinos tienen en su prosperidad, quitando todos los gravámenes posibles y fomentando todas las fuentes de aquella, se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios convecinos”.* Diario de Sesiones de las Cortes. 10 de enero de 1812.

Durante el trienio, la preocupación por las cuestiones locales es muy elevada, como puede deducirse de la importancia que se le dio por parte de los propios legisladores a la Ley de 2 de marzo de 1823 (previo Decreto de 3 de febrero de 1823) y, muy especialmente a la división provincial diseñada por éstos. En opinión de POSADA, estas Cortes del Trienio no se limitaron a restaurar el orden de 1812, sino que fueron más allá, introduciendo en el Régimen Local ciertos principios descentralizadores<sup>317</sup>.

Esta norma antedicha revestía un carácter ordenador del régimen local en un sentido muy firme y estable, lejos de la provisionalidad que pudiera suponersele a una situación tan frágil como la que sufrían las Cortes en el año 1823, afectadas por la guerra. Es destacable la presencia del término económico en el título de la ley, un adjetivo que no sólo hacía referencia a la cuestión de las haciendas locales, en un sentido financiero-tributario puro, sino a consideraciones más amplias de la economía local, como los recursos agrarios, la industria o el comercio. En este sentido, el artículo 49 de la ley casi transcribía el artículo XV de la Instrucción de 23 de junio de 1813:

*“En cumplimiento de lo que previene la Constitución sobre el fomento de la agricultura, industria y comercio, cuidarán muy particularmente los Ayuntamientos de promover estos importantes objetos, y que se remuevan todos los obstáculos y trabas que se opongan á sus mejoras y progresos”.*

Este precepto se completaba con los artículos 19 y 20, que describían como atribuciones locales, el cuidado de caminos y calzadas, respectivamente; el artículo 23, referido a los montes y plantíos, y el artículo 24, relativo a la administración de los pósitos. En este esquema, las Diputaciones servían de correa de transmisión con

---

<sup>317</sup> “Al resurgir en 1820, como consecuencia de la sublevación – pronunciamiento – de Riego, el régimen constitucional, se restaura la organización local según las orientaciones de 1812, merced, sobre todo, á la labor reformista de las Cortes de aquel agitado y revuelto período constitucional –1820-1823-. Estas Cortes no se limitaron, en este punto, a resucitar la obra de las Cortes de Cádiz. Mantuvieron, ciertamente, los principios constitucionales del Código fundamental de 1812; pero revisaron amplia y razonablemente todo el sistema formulado en la Instrucción de 1813, acentuando sus principales rasgos y rectificando algunos otros en cierto sentido descentralizador”. POSADA, Adolfo. *Evolución...* op. cit. pág. 81.

el Gobierno de la Nación, en un modelo que parecía más diseñado para que las iniciativas políticas discurrieran “desde abajo hacia arriba” que viceversa.<sup>318</sup>

### 2.2.2. El pensamiento de ORTIZ DE ZÚÑIGA

Destaca como comentarista de la obra legislativa liberal, uno de los más insignes municipalistas de la época, el abogado y juez D.Manuel ORTIZ DE ZÚÑIGA, cuya vida y obra relata Alejandro NIETO<sup>319</sup>.

---

<sup>318</sup> Así, el artículo 133 en relación con las Diputaciones Provinciales afirmaba: “*las Diputaciones se ocuparán con el mayor esmero en fomentar por todos los medios posibles la agricultura, la industria, las artes y el comercio. Los planes y proyectos que formen sobre estos objetos se remitirán al Gobierno*”.

<sup>319</sup> Manuel Ortiz de Zúñiga nació en Sevilla en 1806, recibéndose allí, muy joven, de abogado. De su precoz laboriosidad es prueba un libro, escrito a los veinticuatro años y publicado en 1832, sobre el intrincado tema de los deberes y atribuciones de los Corregidores y los Ayuntamientos. Obra cuyo mérito fue pronto oficialmente reconocido, puesto que le valió el nombramiento inmediato de Alcalde-Corregidor de La Palma (Huelva), donde con el tomó su primer contacto con la vida municipal, adquiriendo unas experiencias y aficiones a las que sería fiel toda su vida.

Con el régimen liberal obtiene un primer ascenso: Juez de Morón (Sevilla), puesto en el que inicia su carrera al servicio de los Tribunales de Justicia. Un año después es nombrado Fiscal de la Audiencia de Granada, donde publica su voluminosa obra titulada *Biblioteca Judicial o Tratado original y metódico de cuanto hay vigente en la legislación y en la práctica, con relación a los Juzgados de Primera Instancia (Granada 1839-1840)*. Además, su estancia en esta ciudad le permite el trato con D. Javier de Burgos, al que escucha en el Liceo sus famosas lecciones sobre *Idea de la Administración*, que tanto influyeron luego en él.

Cesante durante la Regencia de Espartero – del que siempre sería adversario político-, acude al recurso de la pluma, publicando un libro detrás de otro en lapso brevísimo de tiempo: el *Libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos (dos tomos: Granada, Imprenta y Librería de D.Manuel Sanz 1841, con su complemento, Práctica de los Secretarios de Ayuntamientos, en la misma Imprenta y lugar, 1843)* y *Biblioteca de Escribanos o Tratado general teórico-práctico para la instrucción de estos funcionarios, que en 1843 alcanza su cuarta edición en la Imprenta de D.Santiago Saunaque(...)* y unos *Elementos de Práctica General Forense, de 1856, de la que nos ocuparemos más adelante, y que, a confesión de su autor (en el prólogo de esta última, pag. XXVI) mereció el honor de ser adoptada como texto en las Universidades del Reino.*

Repuesto en la Fiscalía, es a poco nombrado vocal de la Comisión de Códigos y Subsecretario de Gracia y Justicia. Estará durante los gobiernos de González Bravo, segundo gobierno de Narváez e Istúriz, cayendo cuando es nombrado Ministro de Gracia y Justicia, Bravo Murillo. En 1849 y 1850 es diputado por Huelva en el Partido Moderado.” NIETO, Alejandro. “Estudio Preliminar” en ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel El libro

ORTIZ DE ZÚÑIGA representa el pensamiento liberal en relación con el mundo de los Entes Locales, así como la experiencia de alguien que había ocupado un cargo municipal (Alcalde-Corregidor del Ayuntamiento de La Palma, en la provincia de Huelva) , siendo buen conocedor de la realidad local desde dentro. Sus comentarios sobre la Ley de 2 de marzo de 1823 (nuevamente vigente entre 1836 y 1843), recogidos en El libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos<sup>320</sup>, permite hacernos una idea de cuáles eran las preocupaciones prácticas de un alcalde de la época.

Las cuestiones vinculadas con el fomento de la economía local aparecen de forma notable en esta obra, no olvidemos que dedicada al gobierno de los Ayuntamientos en términos generales. Destaca especialmente el Título IX “De la policía rural o del fomento de la agricultura y la ganadería”. En este apartado, el autor expresa ideas muy extendidas entre los liberales, como son las propias de la desamortización y de la eliminación de los privilegios de los gremios y de la Mesta<sup>321</sup>. Acompañaba estas recomendaciones con otras observaciones más específicas, acerca de la necesidad de promover el riego en los pueblos, sin alterar el uso común del agua; las medidas de higiene y seguridad en la limpieza de las tierras; algunos consejos para la buena administración de los pósitos y la distribución del grano y de las semillas. Sí defendía la conservación del patrimonio municipal, sin que pueda entreverse su opinión acerca de la desamortización civil y el daño que ésta iba a suponer para las arcas municipales durante todo el siglo. Entendía este municipalista sevillano que los montes y los plantíos públicos eran recursos de gran valor para el consumo y la industria de las localidades, siendo susceptible de especial cuidado por parte de las autoridades.

---

de los Alcaldes y los Ayuntamientos Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978. (1ª Edición en Imprenta y Librería de Manuel Sanz, Granada, 1841).

<sup>320</sup> Op.cit.

<sup>321</sup> *“En cuanto al cultivo de la vid, se han cometido graves errores patrocinados por ordenanzas gremiales y municipales; errores que han sido muy costosos en es misma clase de labradores a quienes se intentaba proteger con el sistema reglamentario y restrictivo”* ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel. Op. cit, pág. 164.



Del estudio de la Ley de 2 de marzo de 1823 y de los comentarios de ORTIZ DE ZÚÑIGA se deduce que la cuestión del fomento de la economía local estaba presente en las intenciones reformistas de los liberales del veintitrés. Si su posterior aplicación real no se llevó a cabo, esto fue debido a otras cuestiones, como la inestabilidad política endémica del siglo XIX, la crisis de la hacienda pública, casi obligada a ejecutar una desamortización de emergencia o la sustitución de los ideales más utilitaristas (fisiocráticos o no) de la Ilustración por otros más centrados en el *laissez faire* en estado puro, dentro de las élites políticas del país.

### **3. El período entre 1833 y 1870**

#### **3.1. El Decreto de 30 de noviembre de 1833 creando los Subdelegados de Fomento**

En el final de lo que habitualmente se ha conocido como “década ominosa”, se nombra un gobierno en cierto modo, de transición. El día 1 de octubre de 1832 se forma un gabinete que no es absolutista en su sentido más rancio, pero tampoco liberal. Aparece encabezado por Cea Bermúdez, como Ministro de Estado, una especie de encargado de implantar una cultura de cierto despotismo ilustrado. Ese mismo 21 de octubre fue nombrado como titular del Ministerio de Fomento, de nueva creación, Javier de Burgos, con la finalidad de organizarlo. Este departamento era clave en el impulso reformista “desde arriba”.

El Decreto de 30 de noviembre de 1833 sentó las bases territoriales de la Administración española, estableciendo el actual mapa provincial y la centralización característica del Estado liberal. Esta organización respondía a fines de tipo económico, en la misma línea ilustrada que sus antecesores liberales, pero sin el mismo respeto que éstos habían exhibido hacia los Ayuntamientos. En las normas elaboradas por las Cortes de Cádiz y en el Trienio Liberal, las Provincias se configuraban como correa de transmisión hacia el gobierno, respetándose todas competencias y atribuciones municipales, en una especie de impulso hacia arriba, en la que el Gobierno de la Nación sería el receptor de todas las propuestas desde abajo.

Esto no quiere decir que ni las Cortes de Cádiz ni los liberales del Trienio propugnaran la defensa de la autonomía local en un sentido federal o cuasi-federal. Sin embargo, aún aceptándose que no existía más representación auténtica que las Cortes de la Nación, en el menor de los casos, los liberales habían concebido que la defensa de los intereses de los pueblos requería unos Ayuntamientos de base popular, con importantes competencias. Con el decreto de 1833 esta tendencia se subvierte, adoptando la cadena un orden inverso, de tipo piramidal, que ya muy difícilmente sería abandonada. En las normas municipales de las dos décadas siguientes se observará una disminución paulatina de las atribuciones municipales, la desaparición de cualquier alusión a la política de fomento, aparte de la reducción del principio representativo.

La instrucción que acompañaba al Real Decreto (Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, disponiendo los Subdelegados y demás empleados de Fomento que ha de haber en las Provincias, é instrucción que acompaña y deberán aquellos observar) estaba impregnada de política económica, aunque en ésta, los Subdelegados de Fomento<sup>322</sup> despliegan una función básicamente de recabar información para su posterior transmisión al Gobierno de la Nación. En esta nueva reorganización, los Ayuntamientos quedan inhibidos de cualquier iniciativa al respecto que no sea la mera comunicación de sus necesidades. Así, en el artículo 25 de la Instrucción se afirma:

*“Los Ayuntamientos son el conducto por donde la acción protectora del Gobierno se extiende desde el palacio del grande á la choza del labrador. Por el hecho de ver en pequeño todas las necesidades, pueden ellos estudiarlas mejor, desentrañar sus causas y sus remedos, y calcular exactamente de qué modo y hasta*

---

<sup>322</sup> Dentro de dicha Instrucción, a los Subdelegados de Fomento se les encomienda atribuciones en materia de “agricultura y sus agregados; industria y sus agregados; comercio y sus agregados; minería y sus agregados; ayuntamientos; policía general; instrucción pública; sociedades económicas; hospicios, hospitales y otros establecimientos de beneficencia; cárceles y establecimientos de corrección; hermandades y cofradías; caminos, canales, etc.; bibliotecas públicas, museos ,etc.; teatros y espectáculos; socorros en casos de desgracias públicas; caza y pesca de los ríos y los lagos; división territorial y estadística; despoblados”. Como puede observarse, la amplitud de las atribuciones desdibujaba, en cierto modo, su efectividad. Dentro de éstas, se distinguen muchas de contenido económico. Véase CALERO AMOR, Antonio María. La división provincial de 1833. Bases y antecedentes en Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1987. Pág. 60

*qué punto influye una medida administrativa en el bien ó en el mal de los pueblos. Deben por tanto ser constantes y frecuentes sus relaciones con los Subdelegados de Fomento, sus Gefes (sic) inmediatos. Los cuales por su parte deben ver en los Ayuntamientos los cooperadores natos del bien que están encargados de promover”.*

El pensamiento económico y administrativo de Javier de Burgos<sup>323</sup> ha sido objeto de opiniones diferentes entre los estudiosos. Tiene como base las ideas ilustradas promotoras del desarrollo y fomento del bienestar, como es su encendido deseo de que la Administración Local participe en las actividades de las sociedades económicas de sus provincias, su preocupación por el despoblamiento de amplias zonas de la geografía, el apoyo desde el poder central de los nuevos métodos agrícolas e industriales, la implantación de regadíos, nuevos cultivos, etc., acompañadas del afán por la liberalización del mercado de los granos, la eliminación de las tasas, los gremios y los arbitrios municipales.

Tal vez, en el supuesto de una voluntad política adecuada, la figura de los Subdelegados de Fomento hubiera sido operativa, si realmente hubieran canalizado las inversiones del Estado. Se trataría de en un modelo de crecimiento jerarquizado, pero generador de ciertas economías de escala, susceptibles de descentralización en tiempo posterior. Pero la fuerte inestabilidad política, las abundantes guerras que sacudieron el siglo y la falta de interés por parte de unas élites escasamente representativas, desvirtuaron la figura creada por Javier de Burgos. Los fines de fomento económico dejaron paso a otros más propios del control político, tejiéndose una malla caciquil, cuestión denunciada por las mentes más preclaras del municipalismo regeneracionista de finales del siglo XIX y principios del XX.

---

<sup>323</sup> *“Es un error, por tanto, llevar a cabo una contraposición brusca entre el ilustrado del Antiguo Régimen y el hombre moderno para el primer tercio del siglo XIX, pues el segundo no es sino la continuación de la evolución del primero. Ciertamente en España esta realidad siempre resultó oscurecida, tanto en la época como en una perspectiva posterior por la catástrofe de la Guerra de la Independencia. Pero estoy convencido de que esta continuidad es bien real y que los antiguos ilustrados después influidos por la Revolución no sufrieron un corte radical en su pensamiento. Todos pretendían renovar a España (entonces se decía regenerar), aunque unos pretendieran hacerlo contra Napoleón y otros estuvieran dispuestos a colaborar con los franceses.” Véase ARENILLA SÁEZ, Manuel. La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 1996. Pág.26.*

### 3.2. El Real Decreto de 2 de abril de 1834, subdividiendo las Provincias en Partidos Judiciales

Esta división fue muy importante, por las características intermunicipales de esta demarcación judicial. Si de la organización de Javier de Burgos arrancaba la división provincial de España y se ha mantenido prácticamente inalterada hasta la actualidad, todos los estudios de comarcalizaciones y definición de espacios supramunicipales, presentan una gran similitud con el mapa de los partidos judiciales de 1834.

Finalmente, la Real Orden de 21 de abril de 1834 aprobaba la Nueva Planta Judicial de Subdivisión en Partidos Judiciales, de nueva división territorial de la Península e Islas adyacentes, aprobada por Real Decreto de la misma fecha.

La operatividad de este tipo de demarcación iba a suponer su utilización, por parte del Estado, para otros fines, tales como distritos para la elección de los representantes de las Diputaciones, a partir del año 1835. El número de diputados provinciales mínimo habría de ser igual al número de partidos judiciales. Si no llegasen a nueve, se habría de duplicar el número de diputados de aquellos partidos con mayor población<sup>324</sup>.

A las funciones electorales, se sumaban las de implantación de la Administración Periférica del Estado, que, si bien asumía claramente la división provincial, sus servicios (entonces en estado embrionario) se establecían a nivel de partido judicial, como eslabón intermedio hacia la ubicación municipal. En este sentido, se pueden citar las Juntas de Sanidad de Partido <sup>325</sup> de 1847. También se utilizó el partido judicial con fines recaudatorios, tal como disponía el Subsidio de Industria y Comercio<sup>326</sup> de 1845. El Partido complementaba a la Provincia y al

---

<sup>324</sup> Reguladas por el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835.

<sup>325</sup> Previstas en el Real Decreto de 17 de marzo de 1847 y desarrolladas por la Real Orden de 17 de diciembre de 1847.

<sup>326</sup> Reglamentado por el Real Decreto de 23 de mayo de 1845.

Municipio, al fijarse para cada partido los sujetos de dicho impuesto. Su aprobación definitiva correspondía al Gobernador de cada Provincia.

Dieciséis años después, la Ley Hipotecaria de 1861 consagra las cabezas de Partido Judicial como sedes de las oficinas del Registro de la Propiedad, las cuales dependían de la autoridad judicial a efectos de depósito y garantía de los actos civiles, pero de Hacienda en lo referente a recaudación<sup>327</sup>. Si los Registros de la Propiedad se situaban en el Partido Judicial, lo más lógico era que las notarías hiciesen otro tanto. Así, la Ley de 28 de mayo de 1862 convierte al Partido Judicial en distrito del Notariado<sup>328</sup>.

También, el Partido Judicial presentaba una relación más directa con el emplazamiento de los destacamentos de la Guardia Civil. En 1849 se decidía la inclusión de un destacamento en cada cabeza de Partido Judicial. Este propósito, por razones presupuestarias, sólo se cumplió dos años después<sup>329</sup>.

El Partido Judicial se identificó fácilmente con el espacio social, en un proceso de alimentación recíproco. Las sedes de los Partidos Judiciales se intentaron localizar en las villas más pobladas, correspondiéndose estas localidades, salvo excepciones, con las cabeceras de las comarcas, que eran los centros naturales de todo tipo de tráfico jurídico. No obstante, la mera presencia del Partido Judicial sirvió para la dinamización de sus sedes. La existencia de un juzgado conllevó una pequeña economía urbana a su alrededor. Además de los funcionarios encargados del Registro de la Propiedad y del Distrito de Notaría, también los abogados y los procuradores,

---

<sup>327</sup> El artículo 1 de la Ley Hipotecaria afirmaba: *en todos los pueblos cabezas de partido judicial se establecerá un registro a cargo de funcionarios que se llamarán registradores, encargados de inscribir los títulos translativos de dominio, contratos de arrendamiento, etc.*

<sup>328</sup> En el Real Decreto de 20 de enero de 1881 el número de notarías se iba ampliar para cubrir más población. Sin embargo, el Partido Judicial continuó identificándose con el *Distrito de Notaría*.

<sup>329</sup> En la Real Orden de 12 de julio de 1846, la Guardia Civil adopta disposición provincial para la prestación de su servicio, siendo la capital de cada Provincia, la sede de la Comandancia Provincial y centro de operaciones del Cuerpo. Por la Real Orden de 16 de junio de 1849, se toma el territorio del Partido Judicial para la colocación de cada destacamento, como paso previo a la municipalización. Sin embargo, ésta última no fue posible, durante largo tiempo, a causa de las restricciones presupuestarias.

así como los peritos encargados de efectuar las tasaciones, se veían obligados a fijar su residencia en dichas poblaciones. Si se iban sumando otros servicios públicos tales como la administración de rentas, las cajas de desamortización, las cajas de reclutamiento y las carterías, se puede observar la aparición de un núcleo de población funcionaria, que a su vez, demanda nuevas atenciones. Aparecen los mercados de comida y ropas, las fondas, los hostales, las formas de ocio del siglo XIX tales como los casinos, los liceos, los salones de baile, hasta llegar al nacimiento de la prensa local.

Sin embargo, no se observa la participación de los Municipios en ese espacio de actuación de los poderes del Estado. El espacio del partido, a pesar de su identificación por parte de la población, no fue espacio de descentralización y articulación asociativa de los servicios de los ayuntamientos, dando lugar a escalas espaciales más adecuadas para el sostenimiento de políticas de fomento económico y social. Ni si quiera más adelante, cuando desde la legislación de 1870 se abría la posibilidad de constitución de mancomunidades intermunicipales, se supo promover este espacio de amplia tradición.

### 3.3. Las normas de los años cuarenta

En el año 1836 se había restablecido la legislación del Trienio Liberal, es decir, se había vuelto a la Ley de 2 de marzo de 1823. En esta norma, como se ha expuesto, eran abundantes las atribuciones de los Ayuntamientos en relación con la prestación de los servicios y clara la alusión al fomento de la economía local. Pues bien, a partir de los Reales Decretos de 30 de diciembre de 1840 y la Ley de 8 de enero de 1845, se puede afirmar que se produce un retroceso en este sentido.

Así, en el caso del Real Decreto de 30 de diciembre de 1843, que incluía las atribuciones de los Ayuntamientos no se observa alusión alguna al fomento de la agricultura, la industria o el comercio, con en las dos normas de régimen local anteriores<sup>330</sup>. Por su parte, la Ley de 8 de enero de 1845, reproduce prácticamente el

mismo contenido que el decreto de 1843, incluyendo, incluso, más restricciones a la práctica de los servicios locales, al consagrar el principio de “ultra vires”, por el cual “los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre más asuntos que los comprendidos en la presente ley, ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso á exposiciones sobre los negocios políticos, ni publicar sin permiso del gefe político (sic) las exposiciones que hicieran dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno sea de la clase que fuere”. Puesto que no se incluía en su articulado previsión alguna hacia el estímulo de las economías locales, puede concluirse que cualquier iniciativa de promoción estaba prohibida por la ley. Pero es más, en esta norma se desvirtúa claramente la intención de Javier de Burgos, de implantar unos jefes provinciales orientados a la mejora de las condiciones socio-económicas de sus provincias (aunque fuesen de concepción centralizada), al no referirse en el caso de las Provincias a estas funciones, proyectadas en 1833.

Todas estas reformas se enmarcaban en los proyectos de los moderados, que se inspiraban en el modelo francés, excepto en el subtrato revolucionario de dicho modelo. En 1838 ya se había presentado por el Gobierno Ofaia un proyecto de reforma municipal que implantaba el sufragio de los mayores contribuyentes, la mera capacidad deliberativa de los concejales y los poderes ejecutivos de un alcalde, representante del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la tríada Gobierno- Jefe Político Provincial – Alcalde.

El recorte de los poderes de la Administración Local tiene causas más políticas que de tipo doctrinal (a diferencia de la famosa dialéctica expuesta en los debates de las Cortes de Cádiz). No se trata simplemente de un choque entre una concepción del gobierno local autonomista dentro de una conceptualización federal de los poderes del Estado, frente a otra más francesa, centralizadora y con una idea de la soberanía indivisible. En ambos casos los Municipios podrían haber contado con base popular y la realización de ciertas atribuciones (más o menos tuteladas por los poderes del Estado). Los moderados veían en los Ayuntamientos a las células de poder de los

---

<sup>330</sup> En el artículo 62 se citaban las atribuciones municipales entre las que se incluían el cuidado del plantío, el aprovechamiento de los montes y bosques del común, la conservación de los caminos y las mejoras materiales de las que fuese susceptible el pueblo (siempre que no supusieran una cuantía superior a los 200 reales de vellón), así como el reparto de los granos de los pósitos.

progresistas y, salvo honrosas excepciones, consideraron positivo el reducir sus atribuciones<sup>331</sup>.

### 3.4. La desamortización municipal

Ya en la época de la Ilustración existía una mentalidad proclive a la desamortización civil, entendiendo que el número de pedanías existentes era excesivo en relación con el número de vecinos útiles. Las reformas pretendían incidir en dos aspectos: una reforma del régimen de tenencia de las tierras y la desamortización de los comunes, que dejaron, finalmente, a las arcas municipales en una situación insostenible. También de aquella época, ROBLEDO HERNÁNDEZ ha recogido algunas voces que se oponían a tales pretensiones, como era el caso de D. Ignacio DE ASSO, que consideraba que la ruptura de baldíos como factor de destrucción de importantes recursos naturales, como sería la desaparición de plantíos, montes y pinares<sup>332</sup>. Parece que intuía el deterioro ecológico como factor de estancamiento de la economía, entendiendo los recursos naturales como elemento de riqueza.

---

<sup>331</sup> BAHAMONDE, y MARTÍNEZ entienden que *“en 1836 se había restablecido la legislación liberal anterior sobre ayuntamientos, procedentes de la época de Cádiz y del Trienio. Siguiendo las pautas marcadas por la Constitución de 1812, los ayuntamientos tenían un carácter democrático, en el sentido de que eran elegidos por los vecinos a través del sufragio universal indirecto. Pero además eran participativos por su modelo organizativo y las competencias que asumían en una variada gama: administrativas, económicas, educativas, beneficencia, obras públicas, gestión de propios y comunes, impuestos y reclutamiento, a las que se añadía, a partir de un decreto de 1812, la jurisdicción civil y criminal de los alcaldes sustituyendo a la jurisdicción señorial. Era la fórmula elegida por la revolución liberal para absorber el microcosmos de poderes del régimen señorial. A la altura de 1837 – 40 los ayuntamientos constitucionales eran instituciones de poder descentralizadas que, además actuaban como las células básicas en las que descansaba el proyecto progresista, más que por una vocación descentralizadora de éstos, por la clientela social que aglutinaba en torno a los ayuntamientos populares. De éstos dependen competencias claves como la organización y control de la milicia nacional.”* BAHAMONDE, Ángel y MARTÍNEZ, Jesús en Historia de España. Siglo XIX Cátedra. 2ª edición, Madrid,1998. Págs. 214 y 215

<sup>332</sup> DE ASSO, Ignacio Historia de la economía política de Aragón. Zaragoza, 1798, citado por ROBLEDO HERNÁNDEZ en op. cit. Pág.36.



La desamortización se llevó a cabo sin que el pequeño propietario accediese a la tierra (algo que no estaba en el ideario de todos los liberales), formándose un conjunto de terratenientes. Los liberales podían optar o bien por nacionalizar las tierras y realizar un reparto equitativo de éstas, con lo cual se atraerían hacia la causa liberal abundante núcleos de la población rural o bien, intentaban paliar la gravísima situación en la que se encontraba la Hacienda Pública, cancelando la mayor deuda posible, estableciendo un sistema de pago por las tierras al mejor postor, de donde el Estado conseguiría cantidades más elevadas.

### 3.5. El pensamiento comarcalista en Cataluña

Durante el último cuarto del siglo XIX, dentro de un movimiento más amplio, desde el punto de vista cultural, conocido como la *Renaixença*, se localizaba un fuerte interés por la comarca, como espacio de articulación territorial de Cataluña. Aparece ligado al conocido como movimiento excursionista, orientado hacia el naturalismo y el redescubrimiento del mundo rural (atendiendo a su conocimiento tanto en términos de geografía física como humana). Por esta época aparecieron algunos trabajos monográficos centrados en algunas realidades comarcales concretas. Generalmente se trataba de obras de carácter descriptivo, combinando informaciones de lo más diverso (geográficas, históricas, artísticas, etnográficas, etc.). Se centran en la importancia que determinadas comarcas revisten, atendiendo a estas materias. Todavía, en los inicios de este movimiento, no existe una consideración abierta acerca de la comarca entendida como espacio político-administrativo. En estos momentos se escribían abundantes guías geográficas, así como se ensayaban divisiones territoriales de carácter comarcal, atendiendo a las especiales características homogéneas de tales espacios<sup>333</sup>.

---

<sup>333</sup> En 1874, Tomás Beltrán i Soler escribía el *Itinerario descriptivo de Cataluña*. En 1896, el profesor Francesc FLOS I CALCAT realizó una división del territorio catalán en 33 comarcas, basándose en criterios naturales, separándolas por puntos naturales, con gran nivel de exactitud. Véase VILÁ i VALENTI, Joan y SARRIÓ i GUALDA, Enric. *El sentit històric de la comarca a Catalunya* Departament de la Governació de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1992. Pág.85.

Sin embargo, en la década de los noventa de dicho siglo ya se empieza a observar una mayor presencia de un pensamiento comarcalista más reivindicativo desde le punto de vista político – administrativo. Las cuestiones de tipo naturalista habían ido dejando paso a otras de tipo cultural y lingüístico. El interés que en décadas anteriores habían profesado los botánicos, geólogos y geógrafos acerca de la cuestión comarcal, era ahora recogido por los filólogos<sup>334</sup>. La comarca iba de la mano de los planteamientos nacionalistas, que contraponían la provincia, como una realidad artificial, impuesta por el centralismo del Estado para dividir a Cataluña, frente a la comarca, forma de organización territorial natural de los habitantes de la región. Así, a la Asamblea de la Unió Catalanista, en Manresa, de 1892, las representaciones territoriales se llevaron a cabo a través de los delegados comarcales<sup>335</sup>.

#### **4. La reforma de 1870**

Previamente y, en cierto modo como consecuencia de la desastrosa situación en que se encontraban las haciendas locales, cuyos patrimonios habían sido disminuidos fuertemente por la desamortización (especialmente la Ley General Desamortizadora de 1855), POSADA HERRERA, había presentado el 2 de noviembre de 1860 un Proyecto de Ley. En éste se preveía la creación de comunidades de ayuntamientos con fines meramente administrativos. El proyecto fue rechazado<sup>336</sup>,

---

<sup>334</sup> Destaca el Diccionari català-valencià-balear de Antoni María ALCOVER, de 1926, en el que se analiza la diversidad de dialectos de la lengua catalana, basándose en las distintas hablas de las comarcas.

<sup>335</sup> VILA i VALENTI y SARRION i GUALDA describen la evolución del comarcalismo hacia unos postulados cada vez más politizados, que llegarían a la división comarcal de la Generalitat de la Segunda República. *“D’aquesta manera apareéis, en els darrers decennis del segle pasta, un fet inèdit, insospitat en la vella històrica de les comarques, llarga de nou o deu segles: les comarques, a Catalunya, passen a ser directament una divisió político-administrativa”* El sentit històric... op.cit. pág. 90

<sup>336</sup> La Ley de 25 de septiembre de 1863, sobre gobierno y administración de las provincias no había introducido elemento significativo alguno respecto de la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856. El Real Decreto de 21 de octubre de 1866, reformando las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y para el gobierno y administración de las provincias, había modificado el Título VII de la citada norma de 1856 de un modo absolutamente abusivo y desconocedor de la realidad económica en que se encontraban los Municipios, cargándoles de obligaciones excesivas en la prestación de servicios y sin articular fórmula de

así como su posterior intento, en 1866. La reforma de 1870 se enmarcaba en el contexto revolucionario de 1868, con la aparición del sufragio universal y un intento, bastante serio, de mejorar la situación de los Ayuntamientos españoles. La Ley de 1870 iba a ser importante, en la medida en que muchos de sus planteamientos no serían excesivamente modificados por las reformas posteriores.

Por primera vez en la historia del régimen local español (exceptuando las comunidades de villa y tierra y análogas) se admitía la posibilidad de creación de asociaciones de municipios. Así, en el artículo 76 de la citada norma de 20 de agosto de 1870, se disponía:

*“Los Ayuntamientos pueden formar, entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés. Estas comunidades se regirán por una Junta, compuesta por un delegado por cada Ayuntamiento, presidida por un vocal que la Junta elija.*

*La Junta formará las cuentas y presupuestos, que serán sometidos á las municipalidades de cada pueblo, y en defecto de aprobación de todas ó de alguna, á la comisión provincial.”*

En un principio, observando el tipo de servicios a los que las asociaciones de municipios estaban orientadas, parece que las cuestiones de infraestructuras, obras públicas o la conservación de los respectivos patrimonios municipales de los Entes asociados, revestían un cariz fundamental. Si a este hecho, se le suma el que la misma norma consagraba el principio “ultra vires”<sup>337</sup>, por el cual los Entes Locales no podían asumir más competencias que las que les atribuían las leyes, nos encontramos en una situación de cierto encorsetamiento en unas competencias tasadas, lejos de una

---

financiación alguna. Al exigir a los Ayuntamientos veinticinco puntos de gastos obligatorios, la norma llegaba a ser casi de carácter punitivo para aquéllos.

<sup>337</sup> En el artículo 66 de la Ley de 20 de agosto de 1870, se consagraba el citado principio, al proclamar: “los Ayuntamientos son corporaciones económico – administrativas, y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les están cometidas”. Este precepto propicia una cierta inhibición en la asunción de servicios por parte de los Entes Locales, por miedo a transgredir esta norma, un retraimiento que puede afectar incluso a los cometidos reconocidos y aceptados, por un temor a sobrepasar sus límites.

vocación más generalista en la satisfacción de las necesidades locales. Sin embargo, de un modo más abstracto, en el Capítulo V del Título III, *“de las obligaciones especiales de los ayuntamientos”*, en el punto primero se reconocía la exclusiva competencia y obligación *“establecimiento y creación de servicios municipales referentes á la educación, seguridad de las personas y propiedades, comodidad é higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales (resaltado nuestro), y al arreglo y ornato de la vía pública(...).”* Se deduce de dicho articulado una especie de equilibrio entre la seguridad de personas y propiedades y el fomento de los intereses materiales y morales de los pueblos<sup>338</sup>.

La cuestión del fomento local fue tratada, aunque tangencialmente, durante los debates parlamentarios previos a la norma, en relación con el tamaño demográfico mínimo para la constitución de nuevos Municipios. Los legisladores de la época estaban claramente influidos por las ideas del liberalismo económico<sup>339</sup>.

---

<sup>338</sup> Estas atribuciones se completaban con otras como *“instituciones de beneficencia é instrucción y servicios sanitarios, en el punto 2º “policía urbana y rural, ó sea cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos; cuidado de la vía pública en general, y limpieza, higiene y salubridad del pueblo. En el punto 3º administración municipal, que comprende el aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos pertenecientes al municipio y establecimientos de que él dependan u la determinación, repartimiento, recaudación, inversión y cuenta de todos los arbitrios é impuestos necesarios para la realización de los servicios municipales. Además se citaban de forma específica: I. Apertura y alineación de calles y plazas, y de toda clase de vías de comunicación. II. Empedrado, alumbrado y alcantarillado. III. Surtido de aguas. IV. Paseos y arbolados. V. Establecimientos balnearios, lavaderos, casas de mercado y mataderos. VI. Ferias y mercados. VII. Edificios municipales, y en general todo género de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios. VIII. Vigilancia y guardería. Todas estas competencias pueden realizarse de forma mancomunada, ya que en el capítulo VI se redunda en la cuestión, citando entre los derechos de los Ayuntamientos el de “asociarse con otros ayuntamientos á fin de arreglar mutuos intereses”.*

<sup>339</sup> El Señor MORALES DÍAZ replicaba al Señor COLL y MONCASÍ, acerca de la cuestión del tamaño óptimo de población para el sostenimiento de los núcleos municipales, considerando como idóneas las competencias mínimas del Estado referidas al mantenimiento de la seguridad: *“No me parece que es por este camino (=el del tamaño idóneo de población) por donde el fomento puede obtenerse; no me parece que es por la creación de miserables aldeas sin elementos para atender en su presupuesto municipal ni á las necesidades más perentorias de la vida por donde deben desenvolverse las poblaciones rurales en España; yo creo que es por el sistema de dejar ancha libertad de acción á los individuos; que es por el sistema de estimular el sentimiento de lucro en los ciudadanos; que es por el sistema de dejar á todos francos los medios de aumentar su peculio, como habrá fomento de población y ésta se desarrollará por los campos, siempre que sea una verdad la seguridad individual, de que por desgracia ha estado privado el país durante largos años á consecuencia de nuestros trastornos políticos”* Diario de Sesiones de las Cortes Generales 19 de mayo de 1870, página 8119. Es

## **5. Los proyectos e ideales de reforma en el régimen local entre 1876 y 1903**

### **5.1. La Ley Municipal de 2 de octubre de 1877**

La norma reguladora del régimen local de la Restauración canovista, mantiene algunos de los elementos de su predecesora de 1870, aunque en relación con algunas cuestiones, como la garantía de la autonomía local, es un salto hacia atrás, introduciendo ciertas medidas fortalecedoras de la tutela de los poderes locales por parte del poder central. En relación con las asociaciones de Municipios, su regulación es prácticamente un calco de la norma de 1870, tan sólo potenciando la capacidad del Gobernador<sup>340</sup>. Presenta la novedad del encargo que se realiza al Gobierno de la Nación, en el artículo 81, de fomentar este tipo de Entidades, con lo que parece que se las consideraba positivas<sup>341</sup>. Sin embargo, no hubo resultados prácticos apreciables en esta política<sup>342</sup>.

---

interesante resaltar el énfasis que la norma hacía de las atribuciones municipales de *garantizar la propiedad* (punto tercero del capítulo primero del título III de la Ley).

<sup>340</sup> En el artículo 80 se afirmaba “ *los Ayuntamientos pueden formar entre sí y con los inmediatos asociaciones para la construcción de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés. Estas comunidades se regirán por una Junta compuesta por un Delegado por cada Ayuntamiento, dirigido por un vocal que la Junta elija.*”

*La Junta formará las cuentas y presupuestos que serán sometidas a las municipales de cada pueblo, y en defecto de aprobación de todas o de alguna, al Gobernador, oyendo necesariamente a la Comisión Provincial.”*

<sup>341</sup> En este artículo se pretendía promover el fenómeno de la asociación intermunicipal, sin que en la Ley se estableciesen estímulos concretos de tipo financiero u otros, para este fin. También se respetaba su carácter voluntario. “*El Gobierno de S.M. cuidará de fomentar y proteger por medio de sus Delegados las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos para fines de seguridad, instrucción, asistencia, policía, construcciones y conservación de caminos, aprovechamientos vecinales u otros servicios de índole análoga, sin perjuicio de los derechos adquiridos hasta hoy. Estas comunidades serán siempre voluntarias y estarán regidas*

## 5.2. Los proyectos de reforma presentados

Entre 1879 y 1903 se elaboran abundantes proyectos de reforma de la Administración Local, incidiendo algunos de ellos sobre los espacios intermunicipales. Los primeros intentan paliar la fuerte fragmentación de los pequeños municipios, proponiendo la introducción de unos umbrales de población mínimos para la constitución e, incluso, para su no absorción por otros. En un ambiente de realización de trabajos en este sentido<sup>343</sup>, el diputado Francisco BELMONTE presentó una proposición de ley el 15 de marzo de 1880, proponiendo la eliminación de los Municipios menores de 1.000 habitantes<sup>344</sup>.

---

*por Juntas de Delgados de los Ayuntamientos, que celebrarán alternativamente sus reuniones en las respectivas cabezas de los distritos municipales asociados”.*

<sup>342</sup> ORTUÑA REBOLLO considera que la política asociativa fracasó claramente, salvo en los casos de aprovechamiento parcial de algunos bienes o en materia de aguas. *“la eficacia del sistema no se plasmó en resultados prácticos, sin excluimos los socios tradicionales para la explotación de bienes o parcialmente las aguas, que también fueron substraídas poco a poco de la competencia municipal. En realidad, no pasaron de ser disposiciones que trataban de justificar las apariencias de una autonomía municipal inexistente”.* ORTUÑA REBOLLO, Enrique. “El asociacionismo local de 1812 a 1978”. I Seminario Iberoamericano sobre mancomunidades municipales Junta de Castilla y León. Segovia, 1997. Pág.31.

<sup>343</sup> Las primeras labores en este sentido, se iniciaron en la Comisión encargada de un proyecto de reforma en la organización administrativa, civil y económica, creada a través de Real Decreto de 17 de enero de 1879. El presidente de dicha Comisión era D. Pedro NOLASCO AURIOLES, Ministro de Justicia entre 1863 y 1879. Estaba asistido por D. Manuel BECERRA, como vicepresidente y D. Juan Francisco CAMACHO, que ocupó el cargo de Ministro de Hacienda en diversas ocasiones. La Comisión trabajaba activamente hacia 1880, contribuyendo a la formación de un entorno proclive a la reforma administrativa.

<sup>344</sup> El proyecto constaba de doce artículos en los que se establecía la supresión de los ayuntamientos cuyos términos municipales carecieran de 1.000 habitantes. Este número era también el umbral mínimo para constituir nuevos ayuntamientos. Preveía agregaciones de los diseminados de población cercanos a los núcleos más poblados. Este proyecto se sumaba a la tendencia reductora del número de Municipios que se venía produciendo desde la instauración de los Ayuntamientos constitucionales. En 1840 había 11.546 Ayuntamientos, de los que un 80 por ciento contaba con menos de 500 habitantes; en 1863 su número había descendido a 9.353 y en 1891 a 9.287. La reforma de BELMONTE hubiera reducido los Municipios españoles a la mitad, puesto que en aquel momento ese era el porcentaje de los Municipios cuya población se encontraba por debajo de los 1.000 habitantes.

El 7 de enero de 1884, D. Segismundo MORET<sup>345</sup> anunció dos proyectos de reforma, una provincial y otra municipal. Desde el punto de vista provincial, pretendía crear diversas regiones, no en un afán nacionalista o regionalista, sino con una intención de reducir el número de Gobernadores Civiles. En realidad, se oponía al regionalismo, al considerarlo excesivamente tradicionalista. Sin embargo, este no es su proyecto más importante, sino el de principios de siglo, en el contexto del gran debate acerca de la Administración Local que dominó los nueve primeros años del siglo XX.

Por su parte, el especialista en política municipal del Partido Conservador, ROMERO ROBLEDOS, presentó, el 27 de diciembre de 1884, un proyecto que bien pudiera recibir la calificación de comarcalista. En éste se incluía una división regional, mostrando tales regiones una casi completa identificación con el espacio de los Partidos Judiciales, aún manteniendo el autor el mapa de la demarcación judicial<sup>346</sup>.

Francisco SILVELA presentó su proyecto en 1891, con la elaboración de una tipología de los Municipios y prestando especial atención a los Municipios menores de 100.000 habitantes, es decir, salvo las cinco grandes ciudades, todos los del país.

---

<sup>345</sup> Segismundo MORET era uno de los políticos mejor formados de la Restauración. En 1861 se había doctorado en Derecho y en 1863 ya había obtenido una cátedra en Hacienda Pública. Militó en el Partido Democrático y fue bastante crítico con el proteccionismo. Al conocer a SANZ DEL RÍO entra en contacto con el círculo krausista, en cuyas ideas se mantuvo. Durante el Sexenio Revolucionario había ocupado diversos ministerios, oponiéndose a las tesis federalistas de PI y MARGALL. Con la llegada de la Restauración, abandona su cátedra, como acto de protesta ante la expulsión de la Universidad de algunos insignes coetáneos suyos como SALMERÓN, GINER DE LOS RÍOS y AZCÁRATE. Desde 1879 fue presidente de la Institución Libre de Enseñanza. Ocupó brevemente el poder durante el Gabinete Progresista de 1883, creándose por aquel entonces la Comisión de Reformas Sociales. Finalmente, se une de forma definitiva a SAGASTA, ocupando diversos ministerios en 1888, 1894 y 1897. Seguía los axiomas del economista francés BASTIAT, que no aceptaba el concepto socialista de la lucha de clases y defendía una acepción armónica de la economía.

<sup>346</sup> POSADA calificaba la reforma pretendida por ROMERO ROBLEDOS como “desde arriba”, dado su carácter excesivamente abstracto y tecnocrático. *“En el proyecto de 1884 (el de ROMERO ROBLEDOS) se establecían unas regiones que no pueden considerarse como verdaderas asociaciones de Municipios, por ser obligatorias, generales y estar concebidas más bien como un grado más de la Administración; son distritos artificialmente organizados que responden a la concepción abstracta de la vida del Estado, y al supuesto de que la ley es quien crea, modifica y renueva sus organismos”* POSADA, Adolfo. *Evolución ...* op.cit. págs. 353 y 354.

Subdividía los Municipios en tramos de menos de 1.000 habitantes, de los que según POSADA, en 1910 eran 5.529; el tramo de entre 1.000 y 12.000, de los que según el mismo autor, en 1910 eran 3.608; los de entre 12.000 y 100.000, que eran 138; y los de más de 100.000 (es decir, las cinco grandes urbes).

5.3. El pensamiento regeneracionista y la reforma del régimen local. La figura de Gumersindo DE AZCÁRATE y de Joaquín COSTA

#### 5.3.1. Las características generales

El Regeneracionismo fue una de las corrientes intelectuales que más influyeron sobre las políticas reformistas de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Las cuestiones territoriales y, muy especialmente, la Administración Local, también centraron el interés de sus seguidores.

La escuela regeneracionista hunde sus raíces en la filosofía krausista, como resultado del contacto que SANZ DEL RÍO<sup>347</sup> tuvo con el filósofo alemán Krause, difundiendo, posteriormente, sus ideas por España. Desde el punto de vista territorial, destaca en esta filosofía una concepción organicista de las comunidades que dan lugar a las instituciones sociales. En este sentido, el Municipio sería la unidad social básica, anterior al orden social mismo, junto con la familia. Cada institución territorial requeriría de una autonomía, de acuerdo con la función que

---

<sup>347</sup> SANZ DEL RÍO viajó a la Universidad de Heidelberg en 1844, en una época de gran reacción ante el pensamiento hegeliano. Allí conoció el ideario de Krause, importando para España una doctrina basada en el racionalismo armónico (frente a la dialéctica hegeliana, posteriormente heredada por Feuerbach y Marx), el panteísmo y el organicismo. En este modelo filosófico la razón es un medio de comprender el mundo, que no necesariamente de transformación, puesto que la razón y la voluntad son dos realidades diferentes, resultando la primera anterior a la segunda.



ejerce dentro del complejo organismo social<sup>348</sup>. Esta autonomía había sido cercenada por un sistema liberal corrompido por el caciquismo y el centralismo interesado.

Los regeneracionistas se preocuparon por la vida local de forma muy evidente, enfrentando problemas como el caciquismo, la falta de autonomía, el atraso general del mundo rural (entonces muy conectado con la cuestión agraria, asuntos de los que Joaquín COSTA se hará eco). Creían en la autonomía local, contrariamente a las fundamentaciones centralistas del Estado liberal decimonónico; mas no eran federalistas, al menos en el sentido pactista que se podría entender el federalismo, al estilo, por ejemplo, de PI i MARGALL. Así lo expresa el mayor exponente del pensamiento regeneracionista en relación con las cuestiones de la vida local, D. Gumersindo DE AZCÁRATE:

*“Y con ser opuestos estos dos errores, en cuanto el uno parte del Estado superior nacional, como único sustantivo, y el otro hace lo contrario, tienen de común considerar el municipio como una creación arbitraria, ya del Estado, que lo constituyen para fines políticos o administrativos, ya de los individuos, que lo crean mediante la federación para el fin de la defensa u otro análogo, olvidando en ambos casos que el municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos, y cuya existencia y relaciones necesarias con los círculos superiores tienen, por tanto, que reconocer, no crear, el Estado y los individuos.”*<sup>349</sup>

---

<sup>348</sup> Según Francesc NADAL “el organicismo está ligado a la crisis del liberalismo mecanicista proveniente de la Ilustración, de la Revolución burguesa y del ascenso de la burguesía al poder. Constituye una orientación más global y jerárquica de las relaciones sociales y territoriales. Cada una de las partes de la sociedad tiene una función y un grado de autonomía dentro de la jerarquía de la sociedad. El organicismo krausista que respeta la autonomía y el self-government de las instituciones tiene una fundamentación ético – espiritual” NADAL, Francesc. Burgueses, burócratas... op.cit. pág. 150. Sin embargo, no parece deducirse de esta escuela una consideración según la cual los Entes Locales ocupan una posición inferior en el escalafón de las Administraciones territoriales, como tampoco puede deducirse de sus miembros en las intervenciones parlamentarias. Más bien, se podría hablar de una oposición entre lo que se pudiera entender como natural (la familia y el Municipio) frente a lo convencional o al menos, más complejo.

<sup>349</sup> DE AZCÁRATE, Gumersindo. “El municipio en la Edad Media. Estudios filosóficos y políticos”. Madrid, 1877. Recopilación de sus escritos y conferencias en Municipalismo y regionalismo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977. Pág.25.

### 5.3.2. La figura de Gumersindo DE AZCÁRATE

Si Segismundo MORET era el exponente político del Regeneracionismo en relación con la Administración Local, Gumersindo DE AZCÁRATE era su exponente intelectual<sup>350</sup>. Fue un gran conocedor del sistema local británico y uno de los pocos hombres de la época capaz de hablar y escribir en inglés de forma correcta. También dedicó mucho de su tiempo al conocimiento de la historia de los municipios españoles, en una época en que existía cierto interés por este tipo de estudios (es la época de los trabajos de COLMEIRO, SACRISTÁN e HINOJOSA, seguidos posteriormente por VALDAVELLANO y SÁNCHEZ ALBORNOZ). Sin embargo, en sus estudios históricos, DE AZCÁRATE plasma sus ideas naturalistas y organicistas acerca de la figura municipal, muy influido por las propias características filosóficas del krausismo y su gran conocimiento de las formas espontáneas de organización municipal en su provincia de origen, es decir, León.

### 5.3.3. La figura de Joaquín COSTA

Puede afirmarse que COSTA fue uno de los principales precursores de muchas ideas que serían, posteriormente, asumidas como propias y naturales por muchos

---

<sup>350</sup> Respetado por las más importantes figuras políticas del momento, como D. Antonio MAURA, quien agradece a Gumersindo DE AZCÁRATE su mera asistencia a los debates sobre la reforma de la Administración Local, en 1907, o a quien Adolfo POSADA dedica su libro Evolución Legislativa del Régimen Local en España, de 1910, refiriéndose a DE AZCÁRATE como “apóstol de la ética”, fue al Regeneracionismo lo que PI i MARGALL fue al federalismo. Nacido en 1840 y muerto en 1917, una parte importante de sus obras las escribió entre los treinta y los cuarenta años, especialmente durante el período en que fue separado de su cátedra, depurado con la llegada de la Restauración. En relación con el tema que nos ocupa, destacan las siguientes obras: Estudios filosóficos y políticos, de 1877, en donde se recoge el artículo titulado “El municipio en la Edad Media” (anteriormente citado); El “self-government” y la monarquía doctrinaria de 1877, y La Constitución inglesa y la política del Continente de 1878. Inició su carrera académica como auxiliar de la Cátedra de Legislación comparada en 1868, confirmándose su nombramiento en octubre de 1870 y ganando dicha cátedra en la Universidad Central de Madrid, el 28 de febrero de 1873. Entre 1875 y 1881 fue expulsado, por razones políticas, de la Universidad, retornando en 1881 hasta 1915, en que decide retirarse de modo voluntario, al considerar que sus facultades mentales se veían mermadas por la edad. Había ostentado en 1873 la Dirección General de Registros y del Notariado, durante el gobierno de la Primera República. En 1886 consiguió, por primera vez, un escaño, representando a la provincia de León, manteniéndolo ininterrumpidamente durante todas las legislaturas, hasta 1916, víctima de una maniobra caciquil. Durante algunos períodos de tiempo ocupó la dirección del Partido Republicano.

municipalistas del siglo XX. Esta orientación hacia las realidades locales del gran autor aragonés procede de su origen humilde (una familia de campesinos de Monzón, Huesca)<sup>351</sup>. Fue conocedor de las formas tradicionales de democracia rural y de las experiencias en materia de repartos comunales. También, desgraciadamente, lo fue de las obstrucciones y dificultades de la realidad local española, plasmadas en sus trabajos acerca del caciquismo<sup>352</sup> y la encuesta que sobre éste promovió en el Ateneo de Madrid, en 1901.

Además del asunto del caciquismo, de gran importancia para entender el subdesarrollo de las Entidades Locales, si seguimos los postulados de las teorías institucionalistas; es destacable su activismo en la búsqueda de soluciones concretas ante la crisis económica de 1890. Así, a partir de la Cámara Agrícola del Alto Aragón, presentó un programa de reformas económicas, solicitando la construcción por parte del Estado de una red de canales y pantanos, la suspensión de la venta de los bienes comunales de los pueblos y, de forma muy avanzada, la autonomía administrativa de los Municipios. La suma de los diferentes movimientos de este tipo dio lugar, en 1899, a la Liga Nacional que, a su vez, unida a las asambleas de las Cámaras de Comercio, permitió el nacimiento de la Unión Nacional. Sin embargo, su carácter de entidad no ligada a ningún partido político hizo que sus propuestas no se viesan

---

<sup>351</sup> Joaquín COSTA nació el 14 de septiembre de 1846 en Monzón (Huesca), en una familia de humildes labradores. Para poder pagarse sus estudios, simultaneaba éstos trabajando de albañil. Su viaje a la Exposición Universal de París, en 1867, le hizo tomar conciencia del atraso histórico de nuestro país. Se licenció y doctoró con la máxima calificación en Derecho y en Filosofía y Letras. Ganó diversas plazas por oposición: auxiliar y sustituto de cátedra de la legislación comparada en la Universidad Central (1874); número uno en las oposiciones a Notarías en Granada (1878); y Abogado del Estado por oposición en Guipúzcoa, Guadalajara y Huesca (1875-1878). Sin embargo, la pérdida de la oposición a la Cátedra de Derecho Político y Administrativo de Valencia y la de Historia de Madrid, le produjo un cambio y amargura en su carácter. Desde entonces, se volcó firmemente en la Institución Libre de Enseñanza, en donde fue profesor. Llegó a ser diputado por la Unión Republicana. Sin embargo, desalentado por la dificultad de las reformas, se retiró deprimido y enfermo a su tierra. Murió en Graus (Huesca), el 8 de febrero de 1911.

<sup>352</sup> *“Con eso llegamos por la mano a determinar los factores que integran esta forma de gobierno y la posición que cada uno ocupa respecto de los demás. Esos componentes exteriores son tres: 1º, los oligarcas (los llamados primates, prohombres o notables de cada bando que forman su plana mayor, residentes ordinariamente en el centro); 2º, los caciques, de primero, segundo o ulterior grado, diseminados por el territorio; 3º, el gobernador civil, que les sirve de órgano de comunicación y de instrumento”* COSTA, Joaquín. *Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otro escritos*. Alianza Editorial. 5ª Edición. 1984. Pág.20.

aplicadas en la realidad, aunque en el Proyecto de Ley de Régimen Local de MAURA (1903), apareciesen artículos muy avanzados regulando las posibles actividades económicas impulsadas por las Entidades Locales, cuyo influjo se debe, sin duda, a Joaquín COSTA (conviene recordar que tanto MAURA, como AZCÁRATE y MORET, entre otros, habían respondido con gran interés a la citada encuesta sobre el caciquismo presentada al Ateneo de Madrid y eran grandes admiradores de la obra de COSTA).

Muchas de nuestras acepciones actuales de Desarrollo Local proceden de las modernas teorías económicas, ya expuestas en un capítulo anterior de esta investigación. Sin embargo, el acervo cultural español ya había interiorizado algunos de estos postulados por otra vía alejada de las grandes teorías de la economía territorial, la del sentido común e ingenio de los grandes regeneracionistas de finales del XIX y de principios del XX<sup>353</sup>.

#### **5.4. La idea comarcal de VALENTÍ ALMIRALL**

Este personaje era un político bastante culto para su época. Conocedor de la literatura federal americana y suiza, en una primera etapa, durante el sexenio revolucionario, apareció ligado al Partido Republicano Federal<sup>354</sup>. Posteriormente, fue evolucionando hacia otros criterios, rompiendo con el federalismo de PI i MARGALL. Basándose en criterios de tipo historicista, democráticos, evolucionistas y positivistas, llegó a la construcción de un concepto que ha hecho fortuna hasta la actualidad: el particularismo.

---

<sup>353</sup> “Algunas de sus ideas (en referencia a COSTA), como el programa de escuela y despensa y la política hidráulica, pasaron al patrimonio ideológico de muchos españoles, desconociendo éstos su verdadero origen e impulsor”. Véase COSTA, Joaquín. Historia crítica de la Revolución Española. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992. Pág. 10.

<sup>354</sup> En su primera etapa había escrito Bases para la Constitución Federal de la Nación Española y para el Estado de Cataluña. Observaciones sobre el modo de plantear la Confederación en España de 1868. En 1879 inició la publicación del *Diari Catalá*. En 1881 fundó el *Centre Catalá de Barcelona* y, en 1886, publicó Lo Catalanisme, obra en la que expone los elementos fundamentales de su teoría del particularismo.

El autor defendía la tesis del self-government y se oponía a las concepciones uniformistas y unitarias, criticando la división provincial y la Administración Municipal del Estado Liberal. Así, le parecía inaceptable que realidades tan diferentes como pueblos pequeños y grandes urbes, estuviesen sometidos a una misma regulación. Entre el 25 de noviembre de 1882 y el 2 de marzo de 1883, el Centre Català intenta elaborar un programa catalanista, organizando unos debates preparatorios con carácter previo al congreso que se iba a realizar en junio de ese mismo año. Dentro de dichas discusiones ofreció una gran relevancia la cuestión de la división territorial de Cataluña. Finalmente, tras varias sesiones en las que participaron figuras relevantes<sup>355</sup> del nacionalismo catalán del momento, el día 21 de abril de 1883 se publicaba el Programa del Catalanisme. En su punto quinto se aspiraba a la construcción de la nación catalana como un todo, cuyos representantes aspiraban a organizar los intereses de su territorio a través de agrupaciones naturales de municipios o comarcas<sup>356</sup>.

## 6. El debate de 1902-1909

Este es el período de la historia de España en la que la cuestión local se situó en el centro del debate político. De ello se hacen eco los diarios de sesiones de las Cortes Generales, con abundantes páginas dedicadas al gran debate sobre la reforma de la Administración Local que marcó esta década.

---

<sup>355</sup> Entre los participantes en los debates puede citarse a Manuel DE LASARTE y a Rossend ARÚS, miembros de la *Associació Catalanista d'Excursions Científiques*.

<sup>356</sup> Dicho punto quinto reconocía la aspiración “*A formar dins la Nació un sol tot, quals representants puguen cuidar dels alts interessos de l'antic Principat, puix aixís ho recomanen la naturalesa y la història, tenint-se present per la divisió administrativa interior los distints interessos de les agrupacions o comarques naturals y històriques*”. En opinión de NADAL “*para los políticos federales la organización del territorio tenía que hacerse a partir de criterios naturales, aunque casi ningún autor especifica cuáles deben ser los factores físicos que deben utilizarse para delimitar el territorio, de criterios históricos y de criterios democráticos. Las razones para comprender esta posición hay que buscarlas en: una valoración romántica de la historia medieval de España; la creciente influencia del positivismo naturalista en la cultura y la ciencia ochocentista; el rechazo al Estado unitario y centralista detentado por los moderados, que era visto, no como un avance hacia la unidad peninsular y a la igualdad sino como un instrumento de mayor dominio por parte del poder central sobre el territorio*”. NADAL, Francesc. *Burgheses...* op.cit. pág.91.

## 6.1. El proyecto de Maura de 1903

Este es un primer intento, por parte de D. Antonio MAURA de poner en marcha la reforma de la Administración Local. Si se compara con el segundo proyecto, presentado en 1907, el primero adolece de bastantes carencias. En el período que va de 1903 a 1907, MAURA tuvo ocasión de madurar como político y consensuar algunos aspectos con la oposición, algunos de cuyos miembros, caso de AZCÁRATE o MORET, de gran talla intelectual.

En este proyecto se mantenía el sistema de mancomunidades de la norma anterior, introduciendo la mancomunación forzosa de los Municipios con poblaciones entre 200 y 2.000 habitantes. Así se recogía en la base segunda del artículo único del proyecto<sup>357</sup>. La iniciativa de los Entes Locales en el estímulo de la economía quedaba relegada a los aspectos mínimos de una Administración apenas intervencionista, algo que cambiaría radicalmente en el Proyecto de 1907. Sin embargo, la referencia específica a la atribución de promover la creación de las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad, abría una posibilidad de gran importancia para el desarrollo de las economías locales, en una época en la que el elevado precio del dinero y la usura asfixiaban a las poblaciones rurales<sup>358</sup>.

---

<sup>357</sup> En la Base Segunda del artículo único del Proyecto de reforma de la Administración Local, presentado a las sesiones del Congreso de los Diputados, el día 11 de julio de 1903 se afirmaba *“los Municipios formados actualmente por más de 200 y menos de 2000 residentes, se agruparán con sus limítrofes para la administración de sus intereses comunes, continuando encomendada la de los privados de cada uno a su respectivo Ayuntamiento.*

*La forzosa unión o mancomunidad entre aquellos Municipios comprenderá la gestión de los asuntos que interesan a todos ellos y en tal concepto, los concernientes a construcción y conservación de los caminos vecinales y cualesquiera otras obras que sean de pública y común utilidad, como saneamientos, defensas contra inundaciones, establecimiento, ampliación o mejora de riegos: los servicios o instituciones de guardería rural, beneficencia, enseñanza, ferias y mercados, previsión y remedio de plagas y calamidades; la adquisición, conservación, aprovechamiento y disposición o enajenación de bienes o derechos en que sean partícipes los Municipios unidos; y la celebración de contratos para satisfacer necesidades comunes a los mismos. Estarán además en régimen de mancomunidad los otros asuntos que resulten designados por virtud de los Ayuntamientos mancomunados.”* Diario de Sesiones nº 45 11 de julio de 1903. Apéndice 6º.

<sup>358</sup> Se reconocía en la Base Sexta del artículo único del citado proyecto, en el punto 23º la atribución local de *“promover la creación de Montes de Piedad y Cajas de Ahorros (...).*

## 6.2. El proyecto de 1907

En el proyecto de 1907 tanto la cuestión de los Entes intermunicipales como el fomento de la economía local reciben gran atención. De hecho, el Título I del proyecto presentaba el rótulo “De los Municipios y Mancomunidades”, con clara orientación hacia el asociacionismo intermunicipal. En el artículo 8 se regulaba la posibilidad de las agrupaciones forzosas de Municipios para el ejercicio de atribuciones que no fueran de exclusiva competencia municipal, en aquellos que fueran limítrofes y no llegasen a los 2.000 habitantes<sup>359</sup>. Es decir, se buscaba construir escalas territoriales operativas para la delegación de competencias desde la Administración del Estado, a través de la creación de Mancomunidades forzosas lideradas por un Municipio de cabecera. Se trataba, por tanto, de un proyecto de descentralización administrativa hacia Municipios-Comarca en las zonas en que los Entes Locales estaban más fragmentados.

En el Capítulo III, del Título III se regulaban las Mancomunidades de Municipios de modo muy extenso y minucioso, de donde se deduce la importancia que los legisladores concedían a estas Entidades, como elementos articuladores de una Administración Local orientada, por vez primera, a la prestación de servicios y no a la mera protección del orden público y la propiedad privada (además de un conjunto de infraestructuras mínimas), como ocurría en la normativa de la segunda mitad del XIX. Se formarían voluntariamente, con un techo competencial más elevado que el de los Municipios integrantes (con el fin de estimular su creación)<sup>360</sup>.

---

<sup>359</sup> El artículo 8 prescribía “*para servicios, funciones o facultades que no son de exclusiva competencia municipal y en que las autoridades actúan por virtud de delegación del Gobierno y de la Administración del Estado, Los Municipios limítrofes que cuenten con menos de 2.000 habitantes podrán ser agrupados según las conveniencias gubernativas o administrativas, recayendo la mencionada delegación del Poder central, para todo el territorio de los términos agrupados, en la Alcaldía del Municipio donde exista la más populosa población.*”

*Las agrupaciones de pueblos colindantes para funciones delegadas del Estado podrán quedar circunscritas a determinados servicios. También se podrá formar para unos servicios, agrupaciones distintas de las ordenadas para otros.*

*En cada Municipio la Alcaldía retendrá las facultades o funciones delegadas ordinariamente por el ministerio de la ley, mientras no resulten retiradas ni transferidas a consecuencia de las mencionadas agrupaciones.”*

<sup>360</sup> En el artículo 25 se describía la figura y sus características fundamentales. “*Mancomunidades son las asociaciones de Municipios para fines o servicios comunes de la competencia municipal.*”

El Gobierno se limitaría a autorizar o denegar su existencia, pero no tendría capacidad para introducir alteraciones a los pactos de asociación entre los alcaldes y las constituciones escritas de las Mancomunidades<sup>361</sup>. En relación con este artículo, el Señor GARRIGA MASSÓ introdujo una enmienda, con el fin de detallar la cuestión de la amplitud de los fines recogidos en las constituciones escritas de las Mancomunidades<sup>362</sup>. Posteriormente, durante el debate de defensa de su enmienda, entraría en otras cuestiones de gran interés. Así, consideraba que el proyecto era excesivamente restrictivo en la formación de Mancomunidades que, en su opinión, serían un elemento revolucionario en el mapa de la Administración Local<sup>363</sup>. Por otra

---

*Subsistirán las comunidades y asociaciones existentes y podrán formarse otras nuevas por libre voluntad de los Municipios, aunque éstos pertenezcan a Provincias distintas, sin otro límite que el indicado en el párrafo anterior.*

*Las Mancomunidades que se formen voluntariamente podrán solicitar, y con el beneplácito del Gobierno obtener, por vía de concesión o de contrato, siempre dentro de la observancia de las leyes vigentes para cada materia administrativa, los servicios o las obras públicas que interese a sus términos municipales, aunque los tales servicios o las tales obras no estén comprendidos en la competencia exclusiva que se asigna a los Ayuntamientos.*

*Estas concesiones o contratos, según las cláusulas o condiciones respectivas, regirán las relaciones entre el Gobierno y la entidad que asumiere obras o servicios de la Administración central, con entera separación de las facultades propias, que en asuntos locales están atribuidas a las Corporaciones municipales".* Nuevamente se observa el interés, por parte del Estado, de emplear este Ente Local como ámbito para la descentralización de sus competencias, elevando, por tanto el techo de los servicios y las obras asumibles por parte de la Administración Local, dentro del respeto hacia la legislación sectorial del momento.

<sup>361</sup> En este artículo 26 se trataba la capacidad del Gobierno en relación con las Mancomunidades. *"Las mancomunidades existentes podrán conservar su régimen actual o modificarlo, según tengan por conveniente; por tanto éstas como las nuevas que puedan concertarse definirán claramente en constituciones escritas sus fines exclusivos, sometiendo el previo examen del Gobierno, oído el Consejo de Estado, los acuerdos, concordias y ordenanzas que adoptasen para su régimen.*

*El Gobierno no podrá introducir en ello alteración alguna, y se limitará a autorizarlos o no; y en su resolución, que dictará en plazo máximo de dos meses, determinará concretamente, si fuese negativa, los extremos en que haya extralimitación o infracción de la ley".*

<sup>362</sup> Véase Diario de Sesiones de las Cortes nº136, apéndice 6º, de 30 de enero de 1908.

<sup>363</sup> *"Hasta ahora, la política española se inspiraba en el criterio francés, el criterio tradicional latino. Esta ley por primera vez establece, y por ello merece nuestro aplauso, el nuevo principio de la orientación hacia lo que pudiéramos llamar el ideal de la concepción orgánica de las Naciones en el sentido anglosajón, en el sentido de la posibilidad de la variedad, en el sentido de buscar los medios para que la libre y espontánea actividad de los pueblos sea la que se reglamente a sí misma. Importa, pues, decir que el defecto gravísimo que nosotros*



parte, preveía que la extensión del modelo de Mancomunidades llegaría a la consolidación de unas nuevas Entidades de carácter más estable, que podrían asimilarse a las Comarcas<sup>364</sup>. Gran conocedor del régimen local alemán, el autor reclamaba para España un modelo de Administración Local más respetuosa con la diversidad de Entidades Locales del país, ofreciendo la solución de la Mancomunidad para los Municipios rurales y la de la “ciudad libre” para las grandes urbes<sup>365</sup>.

Por otra parte, la figura de la Mancomunidad de Municipios encajaba perfectamente en la concepción organicista profesada por los regeneracionistas en materia territorial. Según MORET, la asociación de los Municipios serviría para convertirlos en unos Entes más fuertes de lo que eran en ese momento, perfilándose

---

*encontramos en esta ley, es el de que es poco amplia, poco radical*”. Intervención del Sr. GARRIGA MASSÓ. Diario de Sesiones de las Cortes nº 146 , de 11 de febrero de 1908, pág. 4567.

<sup>364</sup> *“Pero hay más, nos encontramos con que, en primer lugar, se establece en esta ley para esas mancomunidades locales la facultad de dictarse su carta, porque cartas han de ser sus constituciones, ya que no va a ser una aldea la que pida una constitución especial para ella, pero el día que tenga importancia esta organización, aquel día podrá iniciarse lo que nosotros podríamos llamar comarca (resaltado nuestro) , y aquel día necesitará alguna reglamentación, algo que determine su especialidad y aquí está la llave para llegar a lo que por naturaleza existe. Y lo que verdaderamente nos llama la atención es ver en lo que pudiéramos denominar el ambiente que nos rodea hay un recelo grande a todo lo que sea dar esta amplificación a la espontaneidad de los pueblos (...). Diario de Sesiones nº 146 , día 11 de febrero de 1908. Pág. 4567. El autor entendía la comarca como una realidad geográfica natural. En este sentido, la Mancomunidad era un modo para llegar a la división comarcal. Es destacable la actualidad de todas estas cuestiones, ya tratadas en el año 1908, si pensamos en la actual articulación de las Mancomunidades españolas, con unas competencias cada vez más estables y una mayor generalización de sus fines. También se nos viene a la mente la actual Ley Aragonesa de Mancomunidades Comarcales.*

<sup>365</sup> *“ De modo, que tenemos, por un lado, las agrupaciones rurales, y por otro, las ciudades que, como islas independientes, se entienden directamente con la región, sin tener para nada como superior jerárquico instituciones intermedias, mientras que la aldea, el Municipio rural, tiene como institución intermedia esta especie de asociación de verdaderos círculos rurales; y éstas se descomponen en grupos de aldeas, los gemeinde, última célula de la organización local” Diario de Sesiones nº 147 cit. Cuando el diputado MASSÓ citaba los “verdaderos círculos rurales”, probablemente se refería a los *kreisen*, que en un significado básico, en alemán, se pueden traducir por círculos, pero que en otra acepción semántica, se refiere a una entidad intermedia de carácter necesario, a caballo entre el Municipio y el *bezirke* o región (equivalente en extensión, a las provincias españolas), asimilable a lo que en España se entiende por Comarca o en Francia por “pays”.*

como “átomos” regeneradores de un cuerpo nacional en decadencia<sup>366</sup>. De lo contrario, estos Municipios, sin asociarse, serían incapaces de insuflar a la vida nacional energía alguna. Por otra parte, AZCÁRATE considera que las Mancomunidades serían un buen cauce para dar algún tipo de reconocimiento administrativo a una realidad natural, como era la Comarca<sup>367</sup>.

Pero lo realmente importante de esta discusión fue la eliminación del principio “ultra vires” de nuestro Régimen Local, en función del cual, ninguna Entidad Local podía asumir atribución alguna que no estuviese reconocida en las leyes. A partir de la abolición del citado principio, las Entidades Locales podrían adoptar cualquier atribución que no prohibiesen las leyes, con lo que la diferencia en la orientación competencial es evidente. En el primer caso, las Entidades Locales asumirían una actitud de retraimiento, mientras que en el segundo, de expansión. En la actualidad, el Régimen Local británico se rige por dicho principio. En el caso del fomento o el

---

<sup>366</sup> La intervención de Segismundo MORET, que en 1902 ya había presentado un proyecto de reforma de la Administración Local, seguía dichas coordenadas. “*Nosotros- de mí no se puede dudar recordando mi proyecto de 1902- damos una importancia extraordinaria a la mancomunidad. Toda la clave de aquel proyecto, toda la clave del que le siguió en 1903 (puedo hablar con esta seguridad) está en hacer Ayuntamientos fuertes, en hacer Municipios viriles, capaces de ser las primeras moléculas de una vida nacional que casi está disuelta. (...) Me atrevo que el Sr. Maura servirá a este pensamiento de hacer la descentralización, porque, al fin, con los átomos, con las moléculas de cada pequeño Ayuntamiento no conseguiríamos a llegar a infiltrar en todos ellos la fuerza necesaria para aquellos servicios que están en la ley y que deseamos que se hagan por los Municipios en vez de realizarse por el Estado*”. Diario de Sesiones de las Cortes. Nº147, de 12 de febrero de 1908. Págs. 4583 y 4584.

<sup>367</sup> En opinión de Gumersindo DE AZCÁRATE la Mancomunidad bien podía evolucionar, desde el punto de vista competencial hacia una realidad de mayor estabilidad y generalidad de fines, como era la Comarca. El párrafo segundo podría tener efectos limitadores en la asunción de competencias de las Mancomunidades, inhibiendo esa evolución. “*Ese punto tiene todo el interés que expresaba el Sr. MORET. En efecto, hay en nuestro país, y cada cual puede hablar de su región por el conocimiento que de ella tenga, verdaderas comarcas naturales que están reclamando medios legales para formar estas comunidades. No quiero recordar más que una de Castilla, la de Tierra de Campos, que está distribuida entre las provincias de Palencia, Valladolid, Zamora y León. Manifiestamente tiene todas las condiciones de persona natural por sus antecedentes, por sus intereses y por su historia. Pues eso tiene muchísima importancia y de ahí la que tiene ese párrafo en mala hora puesto en la ley(...) De ahí resulta que pueden esas comunidades, repito, tener necesidades, exigencias y medios de llenarlas que no alcancen los Municipios, y con esto se les cierre la puerta si por acaso esa necesidad sentida no está prevista en la Ley Municipal, dentro de las atribuciones de los Municipios.*” Diario de Sesiones nº 147, día 12 de febrero de 1908. Págs. 4587 y 4588.

desarrollo local, estas disposiciones serían más acusadas todavía, puesto que esta política local se recurre a iniciativas locales que son limítrofes con la legislación sectorial, incluso se hallan situadas en “zonas de nadie”, desde un punto de vista competencial. Por todo esto, la relevancia del Proyecto MAURA va mucho más allá de su época, siendo imposible entender el modelo de Administración Local española, en la actualidad, sin su influencia<sup>368</sup>. Sin embargo, aunque se facultaba, desde el punto de vista jurídico, la expansión de la actividad de la Administración Local sobre la vida política, social y económica del país, no se otorgaba la suficiencia financiera para sostener el desempeño de todas esas posibles competencias.

### 6.3. Las competencias de fomento de la economía local

El proyecto reconocía amplias competencias relacionadas con el fomento o el desarrollo de la economía de los Entes Locales, incluso superando extensamente el actual sistema de servicios configurado en la actual Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En el artículo 97 del Proyecto, se trataban atribuciones muy dispares, pero muchas de ellas conectadas la citada materia<sup>369</sup>. Así, en el asunto de la educación y de la formación profesional (recuérdese la importancia de la adecuada

---

<sup>368</sup> Esta intervención de Antonio MAURA, aceptando la eliminación del párrafo segundo del artículo 26, enmendado por MORET, supone la apertura de un campo competencial amplio, para la Administración Local. *“Eso ya es otra cosa, porque lo que pasa al Sr. AZCÁRATE no es sorpresa para mí. Yo le he oído con el gusto de siempre en la Comisión esa idea, por la cual S.S. desearía que la competencia estuviese bien definida, pero definida tan sólo por una referencia de las prohibiciones de las sanciones legales; y claro es que para llegar a este fin, es necesario suprimir este párrafo, no para los fines que el Sr. MORET indicaba, de evitar una interpretación que encoja, que enfríe y dificulte la expansión de la vida local, sino para que, positiva y realmente, la vida local se extienda a todo lo que no sea delito o falta, o culpa, o alguna cosa que esté sancionada.”* Diario de Sesiones nº147, día 12 de febrero de 1908. Pág. 4589.

<sup>369</sup> La intervención del Sr. CANALEJAS, debatiendo el citado artículo 97, abogaba por un Estado de carácter más intervencionista, frente a los clásicos postulados del Estado Liberal. *“(…) el Estado no es un órgano sólo de coordinación material en el orden público, es además un órgano de coordinación de progreso, de estímulo, de adelanto en la esfera de lo intelectual y económico.*

*De ahí que no estemos dispuestos a condescendencias con aquellas inhibiciones de lo que entendemos atributos más o menos esenciales, más o menos históricos, pero en el momento presente indeclinables del poder del Estado”* Diario de Sesiones nº201, de 7 de mayo de 1908. Pág. 6290.

capacitación de la mano de obra en las iniciativas de desarrollo local) se confirmaban ,en el punto 13 de dicho artículo, como de competencia local:

*“Escuelas, Institutos, Universidades, Escuelas profesionales, talleres (resaltado nuestro), premios e inspecciones para facilitar y difundir la instrucción pública, señaladamente la primaria y la aplicada a oficios, industrias y artes (resaltado nuestro)”*

Pero la cuestión iba más allá, porque el punto 15 describía un conjunto de iniciativas que pudiéramos denominar como de desarrollo local en un sentido puro, siempre de acuerdo con las principales ocupaciones de la España de entonces.

*“Ferias, exposiciones, concursos, premios, paradas de animales reproductores, viveros, depósitos de semillas, campos de experimentación, parques de maquinaria agrícola, granjas, preservación o extinción de plagas del campo, cocina económica para obreros y en general auxilios al trabajo y estímulo para fomentar la producción y el tráfico ”*

En esta época se potencia, también, la fundación de las Cajas de Ahorros y Cajas Rurales, como fórmula adecuada para fortalecer el crédito popular, eliminando el señorío de la usura y dando una buena salida a los pequeños ahorradores de la sociedad rural<sup>370</sup>. Un proyecto que surgió de modo innovador, acabaría generalizándose en todo el territorio nacional y podría convertirse en una fuente de

---

<sup>370</sup> En este sentido, es muy interesante el discurso de D. Gumersindo DE AZCÁRATE, activo diputado en los debates del Proyecto de Maura, al hilo de la fundación de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de León. Se observa la preocupación por la usura y la dificultad de acceso de los pequeños ahorradores a las grandes entidades financieras. *“Al mismo tiempo les bastaba consultar las estadísticas del Registro de la Propiedad para ver confirmado lo que es público y notorio: la carestía del dinero, y cómo, con garantía hipotecaria, se había llegado a cobrar un interés de más del 20 por 100; y era natural esperar los necesitados de capital, singularmente los labradores, los industriales, que no tenían acceso a las grandes empresas bancarias o financieras y eran víctimas de usura despiadada, acudirían al Monte de Piedad”* La Caja de Ahorros y el Monte de Piedad de León. (Discurso leído por el Excmo. Sr. D. Gumersindo de Azcárate el día 23 de marzo de 1913 Imprenta de la Viuda de Nicolás López. León, 1919. Pág. 12 .

equilibrio y financiación del presupuesto municipal<sup>371</sup>. En el Proyecto de MAURA, los Entes Locales tendrían capacidad para fundar, participar y gestionar estas entidades de crédito. Así se reconocía en el punto 16 del citado artículo:

*“Instituciones de crédito popular o agrícola, de ahorro, de cooperación, de seguro, de asistencia, de venta de productos en condiciones económicas o de adquisición de semillas, aparatos o útiles y demás elementos de producción o de cambio”.*

Posteriormente, el proyecto trataba una cuestión muy ligada al nivel de intervencionismo de la Administración Local en la economía y la forma de gestión de los servicios públicos, es decir: la municipalización de los servicios. Se recogía en el punto 17 del mismo artículo 97, suscitando un importante debate. Se describía como competencia municipal:

*“Municipalización de servicios que antes venían prestándose por individuos, Sociedades o Empresas particulares, o por el Estado cuando éste dé su beneplácito”.*

Se trataba de una idea muy en boga en aquella época, tomada de la doctrina francesa del servicio público, en su sentido más amplio (municipalización con reserva de servicio). En los debates parlamentarios es casi nombrada como un concepto

---

<sup>371</sup> En este sentido, la intervención del Sr. JIMENO RODRIGO, que había introducido una enmienda pidiendo la inclusión de las Cajas de Ahorros dentro de la representación corporativa, iba a ser casi premonitoria., aunque un tanto exagerada. *“Los Montes de Piedad vienen a resolver un problema de carácter social en los Municipios, no digo de carácter social nacional, aunque bien pudieran adquirirlo, si los Montes de Piedad tuvieran tal generalización que hicieran posible, ya que no segura, la desaparición de una lepra que tiene la dificultad grave de atacar principalmente al pobre, al que necesita más amparo y más protección. La tendencia constante de los Municipios modernos ha de consistir en aspirar principalmente a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del término municipal, a dictar disposiciones por las cuales resultan que los que por la fatalidad, por la desgracia y, hasta si se quiere, alguna vez por defecto o por vicio llegan a sentir los apuros entre sus ingresos y sus gastos, tengan en esas instituciones el medio probable; casi seguro, de redención que no les lleve a la desesperación de carácter permanente o a procurarse recursos de carácter eventual, y nunca lícito, por virtud de los cuales lleguen a fiar al azar, o quizás al delito, del medio de encontrar el contrapeso necesario entre su activo y su pasivo.”* Diario de Sesiones de las Cortes nº 187, de 8 de abril de 1908. Pág. 5808.

“fetiche”<sup>372</sup>, como un descubrimiento de consecuencias inesperadas<sup>373</sup>. Algunos intervinientes en las discusiones parlamentarias, caso de MORET consideraban necesaria un mejor desarrollo de esta forma de gestión<sup>374</sup>. DE AZCÁRATE entendía que la municipalización de servicios podría, de algún modo, conectarse con la idea del cooperativismo (movimiento de gran importancia en el estímulo de la economía local), pero que, por lo demás era algo novedoso y, en cierto modo, extraño a las tradiciones<sup>375</sup>. Pero, aparte de la cuestión de la municipalización de los servicios en sí misma, el tema abrió un interesante debate que, probablemente, se adelantó a su

---

<sup>372</sup> ALCALÁ ZAMORA consideraba el concepto de la “municipalización de servicios” como una auténtica vanguardia en el Derecho Administrativo. *“Comprendo que un proyecto de ley presentado en el año anterior, que un dictamen reformado en éste, no pueden menos de contener esa noción, de fijar ese concepto. Yo no puedo olvidar que rectificando las doctrinas recientes aún, pero antiguas ya, al calor de nuevas teorías económicas, de distintas orientaciones político sociales, la municipalización de servicios se presente como una noción triunfal, como una norma avasalladora del derecho administrativo contemporáneo.”* Diario de Sesiones de las Cortes nº202, de 7 de mayo de 1908.

<sup>373</sup> Se observa, en esta época, una variación en la concepción del papel del Estado en la economía y en la sociedad. En el período previo a la Primera Guerra Mundial, la mayor parte de los Estados europeos seguían una especie de doctrina cercana al nacionalismo económico, poniendo en marcha medidas proteccionistas. En algunos casos, los Estados presentaban tendencias bastante intervencionistas (piénsese en la Alemania heredera de Bismarck). De cualquier modo, parecía imposible que las normas locales siguieran el mismo esquema de mediados del XIX, es decir, de confinar a los Entes Locales a ser meros agentes de la protección de la propiedad privada.

<sup>374</sup> D. Segismundo MORET afirmaba *“(…) tal como la enumeración está hecha, no podrá quedar nunca, absolutamente nunca, y tal como algunas facultades están indicadas, son hasta contradictorias. ¿Es, señores de la Comisión, que se puede así echar a volar la palabra municipalización de los servicios: ahí está y ahí se queda? Y ¿qué es esto? ¿Qué es en su contabilidad? ¿Qué es en los capitales que exige y en los conflictos de derecho que crea? ¿Qué es en el tránsito de lo actual a lo futuro? Ya no veía que no hago más que enumerar a la ligera en esto, que es lo referente al caso 17, el que trata de la municipalización de los servicios, porque ya uno de mis amigos (refiriéndose a D.Gumersindo DE AZCÁRATE) se ocupará con toda extensión y con toda atención en ello.”* Diario de Sesiones nº202, de 7 de mayo de 1908. Pág. 6291.

<sup>375</sup> En su intervención Gumersindo DE AZCÁRATE sostenía: *“dice el Sr. Maura que en nuestra tradición es fácil hallar la municipalización de servicios. Ahí está la obra de Costa, El colectivismo agrario, donde recogió todo lo que hay en nuestra historia respecto de ese punto. Pero aquello murió, tanto, que el Sr. Garzón, al recoger lo poco que había en España, apenas encontró nada.*

*Esto es una cosa nueva, que tiene uno de los dos aspectos a que ha aludido el Sr. MORET y el Sr. Presidente del Consejo; por eso no entra en la lista de las cosas que los Municipios hacen de ordinario, sino que es novedad grande y trascendental por todos los conceptos.”* Diario de Sesiones nº206, de 12 de mayo de 1908.

época, acerca de la gestión pública y la gestión privada y sobre cuál de las dos era preferible para la economía local. En este sentido, parece muy interesante la intervención del Sr. LLORENTE<sup>376</sup>. Tampoco escapaba de este debate la dificultad de establecer un sistema de gestión de los servicios públicos adecuados a la gran variedad de Entes Locales, especialmente en la dialéctica rural-urbano. La cuestión de fondo latente en todo el debate, era la redefinición del papel de la iniciativa pública, que entonces se estaba produciendo, sin que todavía se llegase a la “justa medida “del Estado social y democrático de Derecho, ora aplicando experimentos cuasi estatistas, ora encerrándose en la defensa de un Estado abstencionista decimonónico, ya inadecuado para las necesidades del momento. Tal vez la clave de la búsqueda de ese equilibrio entre intervencionismo y respeto a la propiedad privada, entre agentes sociales y económicos públicos y privados, la ofreció en su intervención en Señor CAÑAL<sup>377</sup>.

El controvertido artículo 52 incluía la representación corporativa, de claro contenido económico. No dejaba de ofrecerse la representación de todos estos agentes como una medida de fomento. Pero también era considerada como un factor

---

<sup>376</sup> Oponiéndose a la municipalización de los servicios, el Sr. LLORENTE, partiendo desde un postulado bastante liberal, defendía la superioridad de la gestión privada sobre la pública, en una intervención que, de no estar fechada en 1908, nos parecería muy actual. *“Como el asunto ha preocupado a todas las Naciones, para juzgar los resultados se entabló gran discusión sobre el municipalismo en la Sociedad de Economía política de Francia, comparando principalmente en el terreno de las realidades industriales, la gestión comercial y la gestión administrativa. Comparadas estas dos gestiones desde el punto de vista de la dirección, las compras y las ventas, el personal, y, en todo, el resultado que se dedujo de esta comparación, fue una incontestable e irremediable inferioridad del municipalismo; es decir, quedó demostrado las condiciones de inferioridad en que se encuentra la administración municipal respecto de las Empresas particulares para explotar un servicio determinado.”* Diario de Sesiones de las Cortes, nº207, de 13 de mayo de 1908. Pág. 6429.

<sup>377</sup> La idea de unos poderes públicos reguladores de la economía y correctores de las deficiencias económicas, pero dentro de una economía de mercado, la expuso el Sr. CAÑAL al aseverar que *“nosotros tenemos un concepto distinto de esas cosas. Nosotros entendemos que cuando la libertad colectiva, cuando los intereses de la comunidad, de la generalidad, se ven perjudicados, se ven maltratados, se ven hollados u ofendidos por un particular, la propiedad privada u todo lo que afecta al interés privado tiene que sufrir determinadas limitaciones en aras del beneficio colectivo, del beneficio común (resaltado nuestro).”* Diario de Sesiones de las Cortes nº207, de 13 de mayo de 1908. Pág. 6431.

reductor del sufragio universal<sup>378</sup> o algo solamente adecuado para las grandes ciudades. Así, el Sr. RUÍZ GIMÉNEZ entendía que tal vez la representación corporativa podría ser interesante para las ciudades, pero no para los pequeños Municipios<sup>379</sup>. Por último, bajo su excusa también podrían construirse consistorios al gusto de los grandes magnates locales, diseñando políticas locales en la línea de sus intereses particulares<sup>380</sup>.

Es curioso que las corporaciones que habían de registrarse en las Juntas Provinciales del Censo ofrecen cierto parecido a los agentes sociales a los que se pretende promover en los paternariados público-privados actuales que, si bien no tienen capacidad representativa en las Corporaciones, presentan un perfil muy

---

<sup>378</sup> El Sr. LLORENTE criticaba el voto corporativo, al entender que se intentaba camuflar una suerte de sufragio censitario, o contrarrestar el sufragio universal. Estas corporaciones podían sumar más de un voto, de uno a cinco. *“al buscar la génesis del voto corporativo, basta leer el proyecto del Sr. SILVELA, que dice que las dos terceras partes de los concejales se elegirán por sufragio universal, y la otra tercera por las Sociedades; poniendo bien claramente de manifiesto que se trata de atenuar la representación del sufragio directo”* Diario de Sesiones de las Cortes Generales nº 184 ,de 4 de abril de 1908. Pág. 5710.

<sup>379</sup> En su intervención, el Sr. RUÍZ GIMÉNEZ se lamentaba de la poca importancia que se daba a la situación de los Municipios rurales a la hora de legislar. *“Lo que ocurre, señores de la Comisión, es que aquí estamos legislando siempre para Madrid y para Barcelona y, si queréis que conceda más, para las únicas seis grandes capitales de España, o sea para las seis de más de 100.000 habitantes, y olvidamos que lo que es conveniente, prudente y hasta sabiamente legislado para Madrid, Barcelona y demás grandes poblaciones, acaso pueda no serlo para los pueblos de pequeño vecindario.*

*En los pueblos, yo estoy seguro, cuanto más pequeños sean, más grave peligro corremos, si no se acepta la enmienda que estoy defendiendo, de que se fabriquen al gusto y al capricho de que tenga interés en ello, concejales delegados. ¡Si ya hemos tenido el caso práctico!”* Diario de Sesiones de las Cortes nº 184 ,de 4 de abril de 1908. Pág.5703.

<sup>380</sup> El propio RUÍZ GIMÉNEZ se extendía acerca de esta cuestión: *“en ellos(en referencia a los pequeños municipios) no ocurrirá lo mismo; y podrá ocurrir que si se forma alguna sociedad, no para perseguir un interés colectivo, sino, como me apunta muy bien un Sr. Diputado, para conseguir acaso la realización de un negocio, entonces no habrá dificultad, no habrá nada que impida que esas Sociedades se formen por contadísimas personas y los concejales delegados caigan como un aerolito en los Ayuntamientos para perseguir las vías o las obras mediante una elección de los tenientes de alcalde que, según el Sr. CAÑAL nos enseñó la otra tarde, ya no van a ser tenientes de alcalde de distritos, sino de servicios. Pues buena ola les va a caer a los Ayuntamientos, preparémonos a emigrar de España; pocos clavos quedarán en los Ayuntamientos, pero si esta ley va a la Gaceta, no va a quedar donde colgar nada”* Diario de Sesiones de las Cortes, nº 184 ,de 4 de abril de 1908. Págs. 5706 y 5707.



similar<sup>381</sup>. Consideramos que, tal vez, en el proyecto de Maura no hubiese un afán de dar el poder de los Municipios a las asociaciones empresariales, sino el de involucrar en la política municipal a los agentes económicos. Evidentemente, con la auto-exclusión de las asociaciones obreras y sindicales de la participación en dicha fórmula, ésta quedaba prácticamente coja en su consenso social<sup>382</sup>.

El Regeneracionismo, depositario de ideas cooperativistas, de las que COSTA era un claro exponente (como ya hemos hecho referencia), consideraba a los Entes Locales no sólo instrumento para el renacimiento de la vida política del país, sino también como agentes para su desarrollo económico. No sabemos si se puede considerar a los regeneracionistas como exponentes de alguna clase de pensamiento de desarrollo endógeno, siendo demasiado atrevido afirmarlo de acuerdo con las características de la época, pero no es descabellado afirmar que muchos de los

---

<sup>381</sup> En el artículo 52 se observa el contenido económico de estas corporaciones: *“En dicho Registro (en referencia a las Juntas Provinciales del Censo) figurarán mientras tengan existencia legítima:*

*Las Sociedades Económicas de Amigos del País, las Academias, Ateneos y análogas Asociaciones o Centros de cultura intelectual.*

*Las Cámaras de Comercio.*

*Las Cámaras agrícolas.*

*Los Sindicatos agrícolas y Centros, Asociaciones o Comunidades y Gremios de labradores, ganaderos, cosecheros o exportadores.*

*Los Centros o Sindicatos mineros de los municipios en los que se explote esta riqueza.*

*Los Cabildos y Hermandades de mareantes o pescadores de Municipios marítimos.*

*Los Sindicatos de riego o Juntas de regantes.*

*Los Colegios y libres agremiaciones de profesiones u oficios, o de especialidades en la producción o el tráfico, siempre que representen, respectivamente, la mitad, por lo menos, del cupo contributivo, que les esté asignado en la localidad en que estén constituidos por la mayoría de los contribuyentes de cada grupo.*

*Las Ligas de Contribuyentes, Asociaciones de propietarios y Sociedades mutuas de ahorros, de seguros y de comercio y sus similares.*

*Las Ligas o Asociaciones de propietarios urbanos, si representan la mitad de la tributación por esta riqueza en el término municipal o las constituyen la tercera parte de los contribuyentes.*

*Las Sociedades o Patronatos de obreros y las Cooperativas de crédito, producción y consumo(...)*

<sup>382</sup> El Sr. LLORENTE lamentaba este hecho, entendiendo que en las asociaciones obreras podía encontrarse un empuje muy positivo para la vida local. *“En esta batalla próxima a entablarse llevamos las de perder los demócratas, porque una fuerza que podría contribuir, si no a su éxito, por lo menos a contener el empuje de los elementos reaccionarios, la fuerza que representan las clases obreras, está descartada, toda vez que las Sociedades obreras han dicho que renuncian a la representación corporativa”.* Diario de Sesiones de las Cortes, nº 184, de 4 de abril de 1908. Pág. 5709.

ingredientes del desarrollo local, tal como se concibe en la actualidad (desde otros presupuestos teóricos, desde luego), ya se proyectaban, al menos. La despreocupación por los antecedentes históricos del desarrollo local en España, sería un acto de chauvinismo cronológico, una despreocupación por los problemas estructurales y peculiaridades del Municipio español, un mal aprovechamiento de una verdadera sinergia positiva (que arranca del pasado) y, sobre todo, una auténtica injusticia histórica hacia una de las mejores generaciones de municipalistas que haya conocido nuestro país.

## **7. El Estatuto de Calvo Sotelo**

Como herencia del proyecto MAURA destaca la obra legislativa de CALVO SOTELO, durante la dictadura de PRIMO DE RIVERA. El Estatuto Municipal, aprobado por Decreto-ley de 8 de marzo de 1924, se complementaba con el Estatuto Provincial, aprobado por Real Decreto-Ley de 20 de marzo de 1925. CALVO SOTELO, de inspiración maurista, sería el padre de este trabajo legislativo, desde la Dirección General de Administración Local. El Estatuto era decididamente municipalista, quizás en un intento de frenar el creciente movimiento regionalista de aquellos momentos. Conoció un amplio desarrollo reglamentario. Sin embargo, a pesar de su gran calidad técnica, no tuvo aplicación y se mantuvo en suspenso. A pesar de este hecho, este estatuto municipal marcaría todo el régimen local posterior.

El Estatuto concebía al Municipio como un Ente natural y no como una mera voluntad del legislador, con un núcleo de competencias a respetar. Establecía un recurso ante el Tribunal Supremo contra los actos del Estado que invadieran las competencias locales. Además se perfilaba el modelo actual de organización política de los Ayuntamientos, con un Alcalde elegido por los concejales, un Pleno y una Comisión Permanente. Sin embargo, el sistema de representación mantenía, al igual que en el proyecto MAURA, ciertos elementos de representación corporativa, con dos tercios de elección popular directa por sufragio universal y un tercio de elección

corporativa (por Corporaciones y asociaciones de la localidad). Para los Municipios de pequeña población se reconocía el sistema de elección a través de concejo abierto.

Como fórmula de lucha contra el caciquismo, se implantaba la figura del Cuerpo Nacional de Funcionarios de Administración Local (actualmente denominado Cuerpo de Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional), a saber: Secretarios, Interventores, Depositarios y Directores de Banda de Música, reclutados por la Administración del Estado, aunque destinados en los Entes Locales y retribuidos por éstos.

La configuración de la Provincia resultaba, también, novedosa, configurándose como una Entidad Local y no sólo como una circunscripción de la Administración del Estado. La presidencia de la Diputación no se hacía coincidir con el Gobernador Civil. La orientación de la provincia era la de asistencia y prestación de servicios a los Municipios y no de tutela, asumiendo dicha Diputación, algunas competencias importantes en materia de beneficencia y sanidad. Se fortalecía, a su vez, la figura de las Mancomunidades de Municipios, a través de las Cartas Intermunicipales.

El intento de potenciar la autonomía local, por parte de CALVO SOTELO, resultaba bienintencionado y voluntarioso. Sin embargo, el mero planteamiento formal, por sí mismo, resultaba insuficiente para modificar una realidad local muy lastrada por necesidades absolutamente básicas y una tradición de redes clientelares que desvirtuaban gravemente cualquier proceso de reforma<sup>383</sup>.

---

<sup>383</sup> Véase CALVO SOTELO, José. Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la historia. Imprenta Clásica Española. Madrid, 1931.

## 8. La Segunda República

En opinión de TUSELL, en la Segunda República<sup>1</sup> se produjo un cambio de coyuntura que debilitó la importancia del tema de la Administración Local<sup>2</sup>. En primer lugar, la cuestión de la Administración Local y las reivindicaciones nacionalistas catalanas quedan separadas, en virtud del artículo 8 de la Constitución de 1931, en la que se admitía la posibilidad de los Estatutos regionales. Por otra parte, el paso al siglo XX había dado lugar a unos pocos puntos de coincidencia entre derechas e izquierdas, siendo uno de ellos el respeto al principio de la autonomía local, reconocida en el artículo 9 de la Constitución<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> RUANO DE LA FUENTE, José Manuel. La Administración española en guerra: (organización y funcionamiento de la Administración Pública en un contexto histórico de convulsión política, 1936-1939). Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 1999.

<sup>2</sup> En opinión de TUSELL “en efecto, en la Segunda República el tema de la reforma de la Administración Local ya no se plantea de esta forma. Silvela, Maura y Calvo Sotelo habían querido resolver con ella el hiato existente entre la teoría y la práctica política en la España de Alfonso XIII. Ahora, en cambio, el planteamiento es distinto: ya no existe esa disparidad entre la España oficial y la España vital que observaban los regeneracionistas. La implantación de la República ha resuelto ese problema. Por ello la reforma de la Administración Local ha pasado a ser un tema político secundario, reducido a sus límites exclusivamente técnico – jurídicos. Para las derechas (en especial para Calvo Sotelo o Serrano Súñer) el problema crucial no es, además identificar la teoría y la práctica política, sino construir un Estado fuerte y estable. De ahí su cambio de postura” TUSELL GÓMEZ, Javier y CHACÓN ORTIZ, Diego La reforma de la Administración Local en España (1900-1936) INAP, 1987. Pág. 222. A este respecto debiéramos considerar dos cuestiones: primero, es un tanto apresurado afirmar el fin de la separación entre la España oficial y la España real, conceptos muy complejos, en los tiempos de la República (incluso en nuestros días) y, en segundo lugar, la importancia de la Administración Local siempre aparece presente en cualquier Estado que pretenda ser democrático. La diferencia residiría más bien en el contexto. La Segunda República se hallaba en una precaria situación de polarización e inestabilidad social, que le obligaba a prestar atención a cuestiones en las que se jugaba la supervivencia del propio régimen republicano. Las condiciones en las que se debatió el Proyecto (con una revolución en Asturias y el abandono de la Cámara por las izquierdas) ya es una muestra relevante de dicho ambiente.

<sup>3</sup> El citado artículo proclamaba: “*Todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto. Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento*”.

El proyecto de régimen local de la Segunda República era, en términos generales, bastante fiel al Estatuto de CALVO SOTELLO. Fue presentado por el Ministro de la Gobernación Rafael SALAZAR ALONSO, el día 1 de octubre de 1934. Su debate quedó bastante deslucido por los graves acontecimientos de esos momentos, como fueron los de la Revolución de Asturias y el problema catalán. Por otra parte, los partidos de izquierda habían abandonado la Cámara.

La cuestión intermunicipal aparecía regulada en la Base IV, bajo el rótulo de las agrupaciones intermunicipales<sup>4</sup>. Podían ser voluntarias u obligatorias<sup>5</sup> y se aprobaba su constitución en el Consejo de Ministros. Tenían plena capacidad jurídica, de acuerdo con sus estatutos. La agrupación forzosa, a diferencia del proyecto MAURA podía decidirse por ley, tanto para el ejercicio de competencias delegadas como para la prestación de los servicios obligatorios que las normas atribuían a los Ayuntamientos. Sus órganos representativos serían las Comisiones Intermunicipales, tanto en unas como en otras (Base XXII)<sup>6</sup>. En cuanto a las

---

<sup>4</sup> La Base IV rezaba así: *“Los Municipios, sean o no limítrofes, y aunque pertenezcan a provincias distintas, podrán agruparse por propia decisión para realizar fines, obras y servicios comprendidos dentro de la competencia municipal. Para que la agrupación quede válidamente constituida, será necesaria la aprobación del Consejo de Ministros.*

*Las Agrupaciones tendrán plena capacidad jurídica, con arreglo a sus Estatutos, para el cumplimiento de sus peculiares fines.*

*Para la realización de servicios obligatorios, sean de la competencia municipal o delegados de la Administración central, la ley podrá determinar la agrupación forzosa de Municipios limítrofes con la organización peculiar que en cada caso se requiera” Proyecto de Bases del Régimen Local. Apéndice 19 al nº113, de 1 de octubre de 1934.*

<sup>5</sup> El Sr. RUBIO CHAVARRI intervino pidiendo que se introdujesen más garantías para los casos de agrupación forzosa, ya que de lo contrario se estaba vulnerando la autonomía local. *“Así, por ejemplo, hay una manera de vulnerar esa autonomía cuando se dice en el proyecto de ley que en determinados casos la Agrupación de Ayuntamientos puede ser forzosa para determinados fines. En un enmienda que yo propugnaré, en su instante, que añade: con la concepción de que el servicio cuestionado no pueda ser atendido con garantías y eficacia por los Ayuntamientos interesados, porque, evidentemente, si a la agrupación forzosa se llega de una manera caprichosa, arbitraria, esa agrupación forzosa es en la práctica un tornillo, un grillete que se opone a la efectividad de la autonomía.” Diario de Sesiones de las Cortes nº159, de 14 de febrero de 1935. Pág. 6332.*

<sup>6</sup> En la Base XXII, reguladora de las Comisiones Intermunicipales se establecía: *“Las agrupaciones, tanto voluntarias como forzosas, de Municipios, tendrán como órgano representativo una Comisión intermunicipal integrada por representantes de todos los Municipios agrupados y constituidos en la forma que determinen los estatutos de las agrupaciones voluntarias o disponga el decreto de creación de las agrupaciones forzosas”.*

atribuciones que podían ser asumidas desde la escala intermunicipal, se citaban “la formación y disolución de mancomunidades”, “la ejecución y contratación de obras y servicios” y “la municipalización de servicios” (Base XXIII). En cuanto a la municipalización de servicios, la Base XIX entra ampliamente en detalle remitiéndose a una ley posterior de desarrollo de dicha figura. Incluso trata la municipalización de servicios mancomunados<sup>7</sup>.

El debate acerca de las Mancomunidades introdujo algunas cuestiones interesantes. Así el Sr. VEGA DE LA IGLESIA consideraba que las Mancomunidades de Municipios era una forma flexible de solventar los problemas relacionados con la diversa tipología en los asentamientos de población del país<sup>8</sup>. Por su parte el Sr. IRUJO considera preferible que la aprobación de la constitución de Mancomunidades de Municipios corresponda a las Diputaciones Provinciales en vez del Consejo de Ministros<sup>9</sup>. Este mismo diputado introdujo una enmienda con el fin de situar entre los servicios y atribuciones municipales las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad, cuestión ciertamente relacionada con el fomento de la economía local<sup>10</sup>. En la

---

<sup>7</sup> La Base XIX fijaba, en relación con la municipalización de servicios de las Mancomunidades que *“cuando el servicio municipalizable afecte a varios términos, será preciso el acuerdo de todos los Ayuntamientos interesados o, en su defecto, que una ley especial establezca la correspondiente agrupación forzosa”*.

<sup>8</sup> El Sr. VEGA DE LA IGLESIA entendía que la Mancomunidad de Municipios es una solución para aquellos términos cuyas poblaciones que estuviesen muy diseminadas por el territorio. Por otra parte, resuelve los problemas de la fragmentación y debilidad municipal sin tener que incurrir en su eliminación. *“Y si añadimos a esto que el Ayuntamiento es una entidad natural anterior a la ley, sería muy difícil también, sin faltar a estos fueros de la auténtica democracia, hacerle desaparecer en contra de su voluntad, sacaremos la consecuencia de que lo más lógico es ir al término medio del proyecto de ley, en virtud del cual, bien para ciertas necesidades de una manera forzosa, bien en todo caso de forma voluntaria y cumpliendo determinados requisitos, estos Municipios de pequeña fuerza, de reducida población, pueden formar agrupaciones y mancomunidades que, sin dar lugar a la desaparición de parte de ellos, lleguen a agrupar servicios comunes, de tal suerte que, por una aportación proporcional de cada uno, puedan experimentar un relativo y a veces, un gran ahorro, y estar dotados de tales servicios sin necesidad de que un exceso de burocracia absorba aquellos raquíticos presupuestos”*. Diario de Sesiones nº159, de 14 de febrero de 1935. Pág. 6334.

<sup>9</sup> El Sr. IRUJO introdujo una enmienda con estos fines, que quedó desechada por 86 votos contra 19. Diario de Sesiones nº161 apéndice 5º, del 19 de febrero de 1935.

<sup>10</sup> El Sr. IRUJO introdujo una enmienda a la Base XIV, con el fin de ampliar los servicios y atribuciones municipales. Véase Diario de Sesiones nº 165, apéndice 1, de 26 de febrero de 1935.

contestación del Sr. ILLANES<sup>11</sup> se observaba una cierta reticencia a que las Entidades Intermunicipales invadieran algunas de las competencias del Poder Ejecutivo (hay que tener en cuenta los graves desórdenes a los que tenía que hacer frente la República).

En resumen, se puede observar una caída en el nivel del debate acerca de la Administración Local, ya fuera porque se habían alcanzado muchos consensos, interiorizado por la clase política y la población el Estatuto de Calvo Sotelo o bien porque la polarización política en que el país estaba inmerso desviaba la atención a otros puntos más candentes de la vida nacional. Sin embargo, la economía local no fue ajena a los graves asuntos de la República, como por ejemplo la reforma agraria o la educación, que eran dos elementos absolutamente enclavados en la materia que nos ocupa.

## **9. El pensamiento urbanístico de Adolfo POSADA**

D. Adolfo POSADA, Catedrático de Derecho Administrativo, fue un verdadero precursor del urbanismo en su sentido más amplio<sup>12</sup>, no sólo jurídico, sino también sociológico. Ya fuese por sus propias ideas o ya por el conocimiento de la más prestigiosa literatura norteamericana del momento, POSADA se anticipó claramente

---

<sup>11</sup> *“Cuando algunos Ayuntamientos intentan o quieren agruparse para constituir una entidad superior de ellos, que sería la agrupación de los Ayuntamientos, nace la intervención del Gobierno ha de ser (sic) para el reconocimiento de esa personalidad, para regularla y ver si, efectivamente, lo han hecho con arreglo a la ley y al cumplimiento de sus fines y no se han extralimitado.” Diario de Sesiones nº165, de 26 de febrero de 1935. Realmente no se sabe, leyendo estas palabras, si se pretendía por parte del Gobierno inhibir el desarrollo de estas Entidades, fomentar la tutelas de los Entes Locales por parte del Estado o, más bien se intentaba fortalecer el Gobierno en una época de gravísimas dificultades y enfrentamientos. Conviene recordar que en esa fecha ya se habían vivido los acontecimientos de la Revolución de Asturias.*

<sup>12</sup> *“Nada más fácil que una definición superficial de la ciudad: la ciudad es un grupo urbano, un conjunto de casas, de habitaciones, contiguamente dispuestas, que forman un núcleo de edificaciones, viviendas y servicios: es, en suma, la ciudad un fenómeno de aglomeración de gentes que viven juntas en estrecha vecindad” POSADA, Adolfo El Régimen Municipal de la ciudad moderna Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, 1936. Pág. 9.*

a su época, vislumbrando cuestiones como la planificación estratégica para estimular un determinado tipo de crecimiento, la organización funcional de los suelos para la localización de las actividades económicas o la necesidad de equilibrio entre los políticos y los gestores – técnicos o el peligro de la eliminación del principio democrático bajo la presencia de una burocracia excesiva.

En el año 1936 se publicaba su obra El Régimen Municipal de la ciudad moderna, en un entorno internacional de ascenso de los totalitarismos y en una situación nacional de gran división política, previa a la Guerra Civil. En su libro, POSADA se hacía eco de la importancia del proceso urbanizador en España y en el extranjero<sup>13</sup>, distinguiendo la ciudad en sentido jurídico y en sentido sociológico<sup>14</sup>. En su capítulo dedicado a la Sociología de la ciudad analiza asuntos como la búsqueda del crecimiento equilibrado, incluida la política de promoción económica, a través del control de los usos del suelo, de la reserva de terrenos para la localización de industrias y la habilitación de tales espacios para la expansión de aquéllas. Consideraba que eran seis los problemas del urbanismo: los medios de comunicación, las condiciones de salubridad de las edificaciones; la adecuada clasificación de los suelos para su mejor uso económico; la organización funcional de los centros de comunicaciones y muy especialmente: “las condiciones adecuadas para el desarrollo de las industrias y para todas las manifestaciones de las actividades económicas, comprendida la coordinación de las industrias, con los medios de comunicación, la

---

<sup>13</sup> El proceso de urbanización en la época de Adolfo POSADA revestía dimensiones espectaculares. Londres había pasado de tener 864.845 habitantes en 1801 a 4.521.000 en 1911. No obstante, el propio POSADA se da cuenta de que el fenómeno empezaba a decrecer, por el hecho de que la población urbana comenzaba a localizarse en las áreas metropolitanas. En el año 1933, Barcelona contaba con 1.060.000 habitantes y Madrid con 1.014.000.

<sup>14</sup> Distingue el hecho jurídico del hecho sociológico porque en el modelo napoleónico el Municipio no implica un hecho urbano, como ocurriría en el mundo anglosajón. “En Francia y en España, el Municipio no entraña necesariamente como supuesto una ciudad: su ciudad. El Municipio legal, más bien responde a un concepto de orden político y administrativo, mientras que la ciudad, como hemos visto, expresa un concepto sociológico, o, quizás más propiamente sociogeográfico” El Régimen... op.cit. pág. 29. Su interés por las cuestiones sociológicas se observa en el hecho de que dedica todo un capítulo a la “Sociología de la ciudad”, en donde se observan argumentos relacionados con el desarrollo urbano.



reserva de los lugares más adecuados para las fábricas y el arreglo de los espacios disponibles en relación con los especiales de residencias.”<sup>15</sup>

Pero esta política de promoción del crecimiento económico urbano no se identificaba con los límites administrativos del término municipal tradicional, sino que “abarca las áreas metropolitanas o cualquier espacio amplio industrial o minero, con carácter propio o un centro común, y que comprende varios términos municipales o parte de ellos.”<sup>16</sup> La preocupación por el espacio intermunicipal metropolitano parece evidente, considerando que la relación entre centro urbano y comarca circundante ha de ser armoniosa (algo que unos setenta años antes ya había tratado Ildefonso CERDÁ).

Directamente aparejada a la política de estímulo económico y a la prestación de servicios, se encontraba la de la adecuada gestión profesional y su equilibrio con la participación ciudadana. En una tendencia a una cada vez mayor profesionalización en la gestión de los servicios públicos, por la propia complejidad de éstos, POSADA pedía una cierta armonía con el ejercicio del principio democrático<sup>17</sup>, en una época de ascenso de los totalitarismos. Al socaire de una tecnocracia y burocracias excesivas, se puede vaciar de contenido la democracia local, algo que alarmaba especialmente al autor<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> POSADA, Adolfo. El Régimen... op. Cit. Pág.168.

<sup>16</sup> POSADA, Adolfo. El Régimen... op.cit. pág. 170.

<sup>17</sup> “Ante las apremiantes exigencias del llamado servicio público, ¿se deberá entregar al Estado obra tan delicada por sí misma, independientemente de los servicios públicos, a los técnicos financieros, navales, militares, higienistas, ingenieriles? ¿Y la política? ¿Y lo que realmente pertenece a lo especial de ninguno de aquellos servicios, verbigracia, el derecho, que no es sólo técnica de jueces y juristas, la prudencia de Estado, el arte de regir seres libres, y ahora, sobre todo, las exigencias de la democracia y del impulso democrático? POSADA, Adolfo El régimen... op.cit. pág.212.

<sup>18</sup> “El desequilibrio producido a causa del predominio creciente-ya excesivo- de la técnica, sintetizable en la acción de una burocracia penetrante y a menudo obstaculizadora, o bien el de lo profesional condensable en una organización prepotente de inspiración sindical, entraña, desde luego, los efectos de la notoria depresión de los valores sobre que descansa un régimen jurídico político de libertades, produciéndose como consecuencia de semejante depresión la petulante conversión de ese régimen de libertades en un puro mecanismo eficaz políticamente, de tipo dictatorial, un Estado de pretensiones totalitarias que absorberá como propia la misma sustancia de la vida municipal”. POSADA, Adolfo El Régimen... pág.215

El pensamiento de POSADA no se circunscribe en paradigma económico alguno, ni siquiera a una escuela sociológica determinada, sino que responde a las inquietudes de un estudioso de la ciudad y del régimen local en una época de grave crisis política y económica. Es subrayable que en sus trabajos el estímulo económico desde la ciudad misma puede articularse desde las propias autoridades urbanas y, que para que este sea armónico, ha de contar necesariamente con el concurso de los términos del área metropolitana.

### **10. Los orígenes de la Ordenación del Territorio a partir de las necesidades del urbanismo supramunicipal**

Se puede afirmar que durante el siglo XIX nacen determinadas técnicas de planificación sectorial de mano del Ministerio de Fomento en determinados ámbitos de su competencia, así: obras hidráulicas, bosques, aprovechamientos hidráulicos, etc. En estos casos ya se observan ciertos intentos de planificación interprovincial, aunque sea dentro del puro nivel sectorial.

Posteriormente, en el siglo XX, las obras hidráulicas iban a revestir un gran protagonismo en relación con la planificación, datando los primeros proyectos de obras hidráulicas del año 1902, con posteriores actualizaciones en 1909, 1916 y 1919. En los años veinte se llevaron a cabo ciertas organizaciones puntuales del sector, constituyéndose las Confederaciones Hidrográficas en 1926<sup>19</sup>).

Desde una óptica más integral y menos sectorializada, la Ordenación del Territorio iba a gestarse desde una evolución del urbanismo municipal a su ámbito supramunicipal, y desde una mera preocupación por los aspectos propios de la construcción arquitectónica a un creciente interés por aspectos de mayor calado

---

<sup>19</sup> Decreto – Ley de 28 de mayo de 1926.

social. Desde la mitad del XIX se puede observar en los urbanistas españoles una cierta inquietud por integrar dentro de la ordenación del suelo, espacios más amplios que el urbano propiamente considerado, ya que el área de influencia de la ciudad desborda los simples límites municipales. Los problemas de los extrarradios obreros y la masificación de las ciudades en la época de la Revolución Industrial llamarán la atención de arquitectos y urbanistas como CERDÁ o ARTURO SORIA<sup>20</sup>. A medida que avanza el siglo XX, cada vez parece más evidente la necesidad de no dejar la cuestión urbanística al libre juego de las fuerzas del mercado, por sus negativos efectos sobre las condiciones de vida de las clases sociales más pobres.

Durante esta época se produce, en los países anglosajones, una verdadera toma de conciencia sobre la importancia del espacio en las condiciones de vida humanas. En 1895, el arquitecto británico HOWARD inaugura una línea de pensamiento en favor de la idea de la ciudad-jardín y la integración de los espacios rurales y urbanos, siendo sus obras auténticos manifiestos de idealismo urbanístico, estético e incluso filosófico. También resulta de interés la avanzada normativa británica “Town and County Planning Act” de 1932, (Ley de Planificación Urbana y de Condado), intentando adecuar la planificación urbana a su contexto regional, con el que se pretende establecer unas relaciones urbano-rurales equilibradas<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Estamos en una época en la que se produce una densificación muy fuerte del casco urbano. Piénsese que Barcelona, en 1860 contaba con un promedio de 860 habitantes por hectárea y Madrid con 540, incrementándose la insalubridad y epidemias, forzándose los ensanches (Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864). Sin embargo, estos ensanches serán ocupados por los grupos sociales más acomodados, en un proceso de encarecimiento de los solares (en los que el modelo reticular permitía el máximo aprovechamiento urbanístico de éstos). Las clases sociales más pobres habitarán las zonas contiguas a las ciudades aprovechando las redes de caminos rurales de los pueblos próximos, en un proceso de urbanización paulatina, pero precaria en infraestructuras. Es paradigmático en esta época el *Plan de Ensanche de Barcelona*, elaborado por Ildefonso Cerdá, trabajo de gran valor y adelantado a su época, que sigue la filosofía de “urbanizar el campo y ruralizar la ciudad”. Véase MÉNDEZ GUTIÉRREZ, Ricardo en “Ensanches y núcleos de extrarradio”, dentro del Capítulo 11 de *Geografía de España*. Editorial Ariel. Barcelona, 1993, p.567

<sup>21</sup> En la época republicana, en Cataluña, los hermanos arquitectos RUBIO y TURUNDI, elaboraron una zonificación del territorio catalán siguiendo los criterios del “regional planning” británico, es decir, distribuyendo los usos industriales y agrícolas del territorio.

En los años veinte, el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 8 de marzo de 1924, había atribuido las competencias urbanísticas a los municipios. Pero en el propio Estatuto se recogía, también, la necesidad de superar el ámbito municipal en materia de ordenación urbana, citando instrumentos de planificación supramunicipales como los denominados planes de extensión<sup>22</sup>, sin que llegasen a producirse desarrollos reales de importancia en relación con de la letra de la ley.

Durante la Segunda República se incrementó la preocupación por el urbanismo comarcal. Así, en el Congreso Municipalista de Gijón, de 1934 se presentaba un Proyecto de Ley Nacional de Urbanismo, que dividía el territorio nacional en comarcas y prevía la puesta en marcha de “planes comarcales” para su ordenación<sup>23</sup>. En este estado de cosas se aprueba, para Madrid, mediante Ley de 18 de junio de 1936, el Plan General de Obras de Extrarradio, que no podrá ejecutarse, al estallar la Guerra Civil.

Posteriormente, durante la posguerra, se intentan aplicar planes de reconstrucción para las principales ciudades, pero dentro de los cuales seguían incluyéndose los ámbitos comarcal e incluso provincial. La creación de la Jefatura Nacional de Urbanismo por Decreto de 22 de julio de 1949, pretendía estimular la puesta en marcha de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, que serían las encargadas de elaborar los Planes Provinciales.

Todos estos son distintos precedentes de la aparición de la planificación territorial por una extensión del urbanismo. Sin embargo, la Ordenación Territorial, después de la guerra civil, iba a evolucionar más ligada a determinadas políticas sectoriales, consideradas medidas emblemáticas para el desarrollo económico nacional por parte del Estado, como van a ser las políticas hidráulica y de ordenación agraria.

---

<sup>22</sup> Los Planes de Extensión se recogían en el artículo 217 del Estatuto. El Reglamento de Obras y Servicios y Bienes Municipales de 4 de julio de 1924 permitía planificar obras de ensanche y extensión que afectasen a distintos municipios limítrofes. Por falta de voluntad política o por la gran carestía presupuestaria del momento, no llegó a ejecutarse dicha posibilidad. El Plan Regional de Madrid fue diseñado por el arquitecto Zuazo, pero jamás entró en vigor.

<sup>23</sup> Véase PÉREZ ANDRÉS, Alfonso. Op.cit. pág. 38

## 11. El Franquismo

### 11.1. La política de planificación territorial previa a los planes económicos y sociales

La Guerra Civil iba a acentuar las diferencias interregionales, que ya existían anteriormente. Se puede afirmar que durante las décadas de los cuarenta y cincuenta no existe una verdadera política territorial, que en una situación de estancamiento económico como la de la autarquía, hubiese sido estéril. Será a partir de 1953, cuando comience a observarse una ligera mejoría económica del país. Durante el Franquismo se continuará con la política hidráulica y se iniciarán políticas de colonización agraria<sup>24</sup>, intentando la transformación de los cultivos. Son destacables las Leyes de Colonización Interior, la creación del Instituto Nacional de Colonización y Ley de Grandes Zonas Regables de 1939, la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, de 3 de diciembre de 1953; refundiéndose con la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 1973. Por otra parte, los Planes Badajoz y Jaén, de 1952 y 1953, respectivamente, procuraban la mejora agraria de estas zonas deprimidas, pero a través de un conjunto de medidas inconexas.

No se debe olvidar la capacidad de incidencia territorial del INI (Instituto Nacional de Industria), creado en 1941, con el fin de llevar a cabo grandes inversiones industriales amortizables a largo plazo. A pesar de esta influencia, en opinión de MÉNDEZ<sup>25</sup>, no se puede demostrar que el INI contase con una política regional equilibradora ni redistributiva. En este sentido parecía seguir una línea de localización similar al sector privado, situando sus factorías cerca de las materias primas, los mercados y los grandes nodos de comunicaciones (generando mayores

---

<sup>25</sup> En 1955 su capital invertido se distribuía del siguiente modo: un 21,8% en Cataluña, un 11,4% en Aragón, un 10,7% en Galicia y un 8,7% en Madrid. Véase MÉNDEZ, Ricardo y MOLINERO, Fernando "Etapas y condicionantes en la configuración de las estructuras territoriales" en Geografía de España. Editorial Ariel, Barcelona, 1993, p.21

contrastes espaciales). Sin embargo, FERRER REGALES<sup>26</sup> considera que el INI, especialmente en la etapa de crecimiento económico de los años sesenta, fue un factor equilibrador, por su capacidad como incentivo para la inversión (a través de una política de créditos blandos, de hasta un setenta por ciento de las inversiones para la ampliación o creación de nuevas instalaciones, libremente amortizables en cinco años). Observando los resultados del INI, se puede considerar que fue un gran factor de crecimiento económico general<sup>27</sup>, pero sin resultar tan eficaz en la localización de actividades productivas en las zonas tradicionalmente deprimidas.

En definitiva, con anterioridad al primer Plan de Desarrollo Económico y Social, que entra en vigor en 1964, se habían puesto en marcha ciertos planes de naturaleza sectorial:

- 1) Plan General de Obras Públicas<sup>28</sup>.
- 2) Plan de Colonización de Grandes Zonas<sup>29</sup>.
- 3) Planes de Badajoz y Jaén, del Sudeste y de Tierra de Campos<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> FERRER REGALES, Manuel. "Industria", en Geografía General de España Editorial Ariel, Barcelona, 1994. Págs. 371 – 409.

<sup>27</sup> En el año 1971 el INI sitúa el 90% de su inmovilizado en sectores básicos, tales como: industria extractiva, siderurgia, petróleo, fertilizantes nitrogenados, aluminio, buques, turismos, papel y fibra celulósica. En ese mismo año controla los Consejos de Administración de trescientas empresas y da empleo en torno a unas doscientas cincuenta mil personas, que suponen el 4,5% de la población activa industrial del país.

<sup>28</sup> El Plan General de Obras Públicas, de 11 de abril de 1939, con una vigencia bianual, pretendía reconstruir las estructuras destruidas por la guerra (carreteras, caminos, obras hidráulicas, puertos, etc.)

<sup>29</sup> La Ley de Colonización de Grandes Zonas, de 26 de diciembre de 1939 regulaba las colonizaciones de alto interés nacional". Su gestión estaba centralizada a través del Instituto Nacional de Colonización. Acompañando a esta medida se pone en marcha el "Programa de Industrialización Dirigida", que no va a tener gran éxito.

<sup>30</sup> A través de la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, creada en 1946, se diseñan los Planes Provinciales de Ordenación Económica y Social, destacando los planes Badajoz (ley de 7 de abril de 1952) y Jaén (ley de 17 de julio de 1953). Intentaban coordinar las distintas políticas sectoriales de los ministerios implicados. La financiación procedía exclusivamente del sector público, buscando la atracción de inversión privada. Su mayor déficit era el de la participación, especialmente de las Entidades Locales afectadas. Se creaba una Comisión Permanente de seguimiento de los planes, que dependía directamente de Presidencia del

- 4) Planes Provinciales de Obras y Servicios bajo la dirección de Presidencia del Gobierno<sup>31</sup>.
- 5) Programas de la Gerencia de Urbanización.
- 6) Obras de regadío, de colonización y ordenación rural, emprendidas por el Ministerio de Agricultura.

Más allá de la versión sectorial, la Ley del Suelo de 1956 había intentado establecer un sistema de planes jerarquizados, con el fin de elaborar un urbanismo para el territorio, más allá de los límites de la planificación urbanística, aunque con resultados dispares.<sup>32</sup>

### 11.2. Los Planes de Desarrollo Económico y Social

Pero los verdaderos emblemas de la política territorial de la época franquista son los Planes de Desarrollo Económico y Social. Una vez finalizado el período de autarquía económica de las décadas de los cuarenta y primera mitad de los cincuenta, se inicia una fase de apertura al exterior, con la reforma de la Administración Pública<sup>33</sup> y puesta en marcha del denominado Plan de Estabilización Económica<sup>34</sup>. A

---

Gobierno. Posteriormente se elaboraron planes para las islas de Hierro y Fuerteventura (ley de 12 de mayo de 1952).

<sup>31</sup> Aparecieron de la mano de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 y del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, aunque realmente su aplicación arrancarían de la Ley de Presupuestos del Estado para 1958. Estaban especialmente orientados a la asistencia económica de los pequeños municipios de las zonas rurales. Su mayor problema fue el grado de centralización excesivo en su concepción, lo que en muchos casos iba a dificultar una ejecución adaptada a las necesidades reales de las zonas destinatarias.

<sup>32</sup> Véase PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso "La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras" en Revista de Administración Pública nº 147 Septiembre. Madrid, 1998. Pág.97.

<sup>33</sup> Aunque no es el objeto de la presente tesis, parece fundamental referirse al proceso de cambio que se produce en el seno del Régimen Franquista, para comprender el marco político – administrativo en que se diseña la política territorial. Serán los ministros denominados tecnócratas (algunos de ellos miembros del OPUS DEI, aunque el término tecnócrata se les aplicaba desde otras familias franquistas, por la dificultad de adscribirlos a alguna de ellas) los impulsores de este estado de cosas. La presencia de Laureano LÓPEZ RODÓ en la Secretaría General Técnica de Presidencia de Gobierno y la remodelación ministerial de febrero de 1957,

imitación de Francia, se diseñarán dichos Planes de Desarrollo Económico y Social, vigentes entre 1964 y 1975, pero con una participación ciudadana mínima<sup>35</sup>. Se era consciente del proceso de crecimiento polarizado que vivía el país y de los desequilibrios territoriales que éste conllevaba. Pero las medidas correctoras aplicadas serían dispersas e insuficientes. Se intentaba no interferir en los objetivos de crecimiento global.<sup>36</sup> Tales planes proyectaban la concentración cumulativa del

---

con ULLASTRES y NAVARRO RUBIO en los Ministerios de Comercio y Hacienda, respectivamente; son los detonantes de un giro en las políticas del Gobierno. Es en el año 1958 cuando se observan los principales elementos de la reforma. En lo económico, España ingresa en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en el FMI (Fondo Monetario Internacional) y en el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo). A su vez, se intenta compensar el Presupuesto y una política monetaria y de divisas más firme. En la Administración Pública se aprueban las Leyes de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la Ley de Procedimiento Administrativo. Se funda el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (futura Escuela Nacional de Administración Pública). Se culminará con la reforma de la Función Pública, a través de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 8 de febrero de 1964, parcialmente en vigor. En opinión de BELTRÁN VILLALBA se intentaron camuflar los males políticos del Régimen bajo el rótulo de males técnicos, intentando sanear el aparato del Estado *“con una extraña mezcla de leyes francesas, taylorismo administrativo y meras recetas de la Escuela de las Relaciones Humanas (...) Pues bien, si la conformación del orden social era asunto de la Administración, es que no lo era de la política; de la política democrática, claro está, la que implica libre crítica, opciones ideológicas, responsabilidad política, partidos y elecciones”*. BELTRÁN VILLALBA, Miguel. “La Administración” en *Historia de España*. Vol. 41. Espasa – Calpe. Madrid, 1996. Pág. 620.

<sup>34</sup> Se concreta en el Memorándum que el Gobierno presenta el 30 de junio de 1959 al Fondo Monetario Internacional. La reforma supone una fuerte contención del gasto público, con su gran repercusión negativa en el nivel de demanda agregada (aplicando el término keynesiano), limitación de la oferta monetaria e incremento de la presión fiscal, incremento de divisas procedentes del turismo, remesas de los emigrantes españoles en el extranjero, contención salarial y crisis de ciertos sectores. En términos macroeconómicos meramente técnicos fue un éxito, en cuanto que la renta nacional se incrementaba anualmente en un 10 %, desde 1962. Sin embargo, el coste social fue muy alto.

<sup>35</sup> En el II Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por Ley 1/1969, de 11 de febrero, de acuerdo con el espíritu de la *democracia orgánica*, se establece que se informarán a las distintas instituciones integrantes del aparato del Régimen: Organización Sindical, Consejo de Economía Nacional, Banco de España, Consejo Superior Bancario, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, Instituto Nacional de Industria, Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

<sup>36</sup> Se intenta la localización de empresas en zonas consideradas como atrasadas, a través de planes comarcales (Tierra de Campos, Campo de Gibraltar, etc.) y de mejora de infraestructuras desde el punto de vista provincial.



capital, dando prioridad a la eficacia por encima de la equidad. En ellos se observa cierta evolución, desde una planificación puramente económica en el primero y segundo, a un mayor interés por el territorio en su vertiente más física en el tercero. Finalmente, en el cuarto, que no llegó a aprobarse nunca, prevalecía definitivamente la idea de la planificación física. Se seguía un concepto intervencionista de la economía, aun cuando dicho intervencionismo respetaba la economía de mercado<sup>37</sup>.

Los exponentes de esta política económica piramidal eran los Planes de Desarrollo Económico y Social. En éstos se acentuaron algunos de los problemas históricos de los Municipios españoles. Por ejemplo:

1- Se adoptaban políticas de desarrollo ubicadas en polos o núcleos, a iniciativa del Gobierno, cuyos criterios eran de carácter técnico. Los Entes Locales realizaban una labor pasiva o, como mucho, de solicitud de tales inversiones. Así, podríamos poner ciertos ejemplos de documentación investigada en este período de tiempo, en que los Ayuntamientos se dirigían a la Comisaría del Plan con el fin de solicitar la ubicación de algún polo de desarrollo los menos, la construcción de polígonos industriales e, incluso, la petición de alguna medida correctora frente a la desertización demográfica<sup>38</sup>. En la mayor parte de la España rural, la única postura

---

<sup>37</sup> Así, Ramón MARTÍN MATEO en 1974 afirmaba que *“por intervencionismo entendemos, pura y simplemente, cualquier tipo de mediatización u orientación desde los centros públicos de la marcha de la economía con fines de interés general”* en Ordenación del sector público en España. Editorial Civitas, Madrid, 1974. Pág. 50.

<sup>38</sup> En algunos casos, la forma de intermediar se basaba en la influencia de algún personaje instalado en los aledaños del Gobierno, como en el caso de la siguiente carta fechada el 5 de mayo de 1970, sin el nombre del remitente y dirigida a D. Fernando de LIÑÁN y ZOFÍO, entonces Director General de Política Interior y Asistencia Social, en el Ministerio de Gobernación:

*“Querido Fernando (sic): El Ayuntamiento de Nájera tiene presentada en la Dirección General de Administración Local una petición de subvención cuya copia te remito. No sólo porque se trata de mi pueblo (resaltado nuestro) , sino porque creo que es de justicia ayudar a un Ayuntamiento que está realizando un esfuerzo muy considerable, me permito abusar de tu confianza y pedirte encarecidamente que apoyes su petición ante el Director General de Administración Local.”* Correspondencia de la Comisaría General del Plan. Ministerio de la Presidencia. Caja 4854. Archivo General de la Administración Pública. Alcalá de Henares.

En otros casos, las peticiones se tramitaban de modo más formal, a través del Gobernador Civil, como la que enviaba el Gobernador Civil de Orense, pidiendo la construcción de un polígono industrial en San Ciprián, o bien de forma directa, por el propio Ayuntamiento, como era el caso del Ayuntamiento de Teruel, con el fin de construir un polígono industrial en La Paz (ambas cartas fechadas el 5 de mayo de 1970). Correspondencia de la

que podían adoptar los alcaldes y presidentes de Mancomunidades de Municipios era la resignación<sup>39</sup>. Podríamos preguntarnos cómo esta forma de ejecutar la política económica ha favorecido una cultura desincentivadora de la actividad local, ya sea por parte de los propios Entes Locales, como por parte de los agentes sociales.

2- La fuerte concentración de inversiones en determinados puntos y la absorción de población por parte de los grandes núcleos urbanos no fue paliada con políticas de redistribución de la riqueza territorial, agudizándose los problemas de los Municipios rurales.

3-

### **Cuadro nº 12.- Situación de los polos de desarrollo, a 31 de diciembre de 1970 (Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social)**

(En millones de pesetas)

Polos	Nº de empresas	Inversión realizada	Puestos de trabajo	Inversión por expediente	Inversión por puesto
-------	----------------	---------------------	--------------------	--------------------------	----------------------

Comisaría General del Plan. Ministerio de la Presidencia. Caja 4854. Archivo General de la Administración Pública. Alcalá de Henares.

Se daban casos, incluso, de una cierta amargura, al observar el sufrimiento de una Comarca ante el fenómeno migratorio que aquel modelo de desarrollo desequilibrado estaba propiciando, como la carta remitida por D. Severino de Hoyos, Presidente del Consejo Económico y Social de Palencia, con fecha de 27 de diciembre de 1966, (todo ello dentro de los estrechos márgenes participativos que el Franquismo admitía). *“A Palencia afluyen en busca de colocación hombres de edad media y jóvenes que emigran del campo, por no resultarles atractivo, para emplearse en la Construcción (sic) como peones, mientras nuestra mano de obra especializada emigra a poblaciones de máxima expansión industrial, o bien al extranjero donde se les ofrece condiciones salariales mucho más ventajosas”.* Correspondencia de la Comisaría General del Plan. Ministerio de la Presidencia. Caja 4854. Archivo General de la Administración Pública. Alcalá de Henares.

<sup>39</sup> Si se analiza la contestación que dio el Sr. Presidente de la Comisión de Obras y Servicios de las Corporaciones Locales, a través de una carta fechada el 9 de julio de 1963, dirigida a la Comisaría General del Plan, se observa la práctica inexistencia de alusión alguna a las Corporaciones Locales, refiriéndose el citado Presidente a establecer consideraciones de economía general. En la nota enviada por el Sr. Udina, acerca del Plan de Acción Concertada, fechada el 10 de febrero de 1964, en la que se establecían las normas de adhesión al Plan de los Agentes Privados no se observa alusión alguna a los Entes Locales. Correspondencia de la Comisaría General del Plan. Ministerio de la Presidencia. Caja 4853. Archivo General de la Administración Pública. Alcalá de Henares.

			creados		de trabajo
Burgos	138	6.225	7.497	45.1	0.83
Huelva	50	9.831	2.707	196.6	3.63
La Coruña	34	4.118	1.598	121.1	2.58
Sevilla	61	6.194	5.689	101.5	1.08
Valladolid	70	8.060	10.929	115.3	0.74
Vigo	55	4.199	8.568	76.3	0.49
Zaragoza	125	5.599	6.928	44.7	0.81
TOTALES	533	44220	43.913	82.9	1.00

(Fuente: Presidencia del Gobierno. 1972.)

Incluso, ya en la época, algunos comentaristas criticaban todos estos aspectos afirmando que los dos primeros planes de desarrollo adolecían de suficiente participación de las Entidades Locales. Todas estas apreciaciones se llevaban a cabo en un momento en que el país mostraba un cierto interés por las cuestiones relacionadas con el desarrollo regional, siendo abundantes las conferencias y artículos de prensa durante la época. En algunos casos, éstas aparecían teñidas de connotaciones políticas<sup>40</sup>.

Si bien se habían introducido algunas correcciones entre el primer y segundo Planes de Desarrollo Económico y Social (admisión de representantes locales en las

---

<sup>40</sup> Memorable fue el Coloquio sobre los problemas del desarrollo regional , jornadas celebradas en Córdoba los días 16 y 17 de mayo de 1968, al que acudieron algunos personajes fuertemente críticos con el régimen. En este sentido, destacan los teletipos enviados por la Delegación Provincial de Información, firmados por D. Julio Doblado y remitidos por D. Manuel FRAGA IRIBARNE a D. Laureano LÓPEZ RODÓ. El informante, en referencia a la intervención del Sr. MARTÍN RETORTILLO, afirmaba *“realizó una crítica del Plan de Desarrollo y dijo que, a pesar del sentido regionalista con que se le ha presentado, tiene una tendencia marcadamente centralizadora, sin tener en cuenta los entes locales (resaltado nuestro) ni aún las regiones administrativas”*. En cuanto a la intervención del Sr. GARCÍA AÑOVEROS, el informante relataba *“el Sr. GARCÍA AÑOVEROS había estudiado la evolución de las Haciendas Locales entre 1940 y 1965, poniendo de manifiesto la tendencia constante a que la presión fiscal por ingresos de Haciendas Locales sea superior en las regiones de renta más baja y más baja en las de renta más alta, llegando a la conclusión de que las Haciendas Locales no han sido un factor adecuado de desarrollo regional”* Más duras fueron aún las intervenciones del Sr. LLUCH, BEIRAS y CARO BAROJA, que indujeron al Delegado Provincial de Información a tomar cartas en el asunto. *“Hoy he vuelto a hablar con el P. Loring, Director de la Escuela Superior de Técnica Empresarial Agrícola y Presidente de las Sesiones, llamándole la atención sobre las derivaciones realmente impropias que en determinados momentos tomaban algunas actuaciones...”* Correspondencia de la Comisaría General del Plan. Ministerio de la Presidencia. 2 de julio de 1968. Caja 4854. Archivo General de la Administración Pública. Alcalá de Henares.

ponencias y comisiones del plan y la posibilidad de delegación desde el Estado a favor de las Corporaciones Locales las obras y servicios del Programa de Inversiones Públicas, MANZANEDO consideraba que éstas eran de cara a la galería<sup>41</sup>. Por otra parte, el poder de la organización sindical entraba en competencia con el ámbito municipal. Además sumaba otras críticas, como una normativa puramente programática, sin acción jurídica posible para exigir el cumplimiento de sus enunciados; la aplicación excesiva del procedimiento expropiatorio; el inadecuado régimen de subvenciones, sin controles adecuados en su aplicación; una atribución intensiva y extensiva de atribuciones planificadoras a la Organización Sindical; y la constitución de una red de agentes periféricos en régimen jurídico indeterminado<sup>42</sup>.

Desde la Comisaría General del Plan se era consciente de los más que posibles efectos negativos sobre los equilibrios territoriales, entendiéndolos como un mal menor. Ello se deduce del Informe, antecedentes e introducción al Plan de Desarrollo, un documento interno del Ministerio de la Presidencia, en cuyo punto 41 se afirmaba:

*“La experiencia sugiere que estos problemas son parte de un proceso histórico de desarrollo que es en gran medida inevitable. No es probable que el Gobierno pueda influir en este proceso más que marginalmente, y hay que contar con que el crecimiento continúe siendo desigual.”<sup>43</sup>*

En cambio, la versión ofrecida a la opinión pública era mucho más optimista, como era la del propio documento del Primer Plan de Desarrollo, en la que se proclamaba:

---

<sup>41</sup> Consideraba el autor incompatible la desconcentración con la descentralización, al incidir las Delegaciones Provinciales de los Ministerios y la Administración Local sobre un mismo ámbito de competencias. Por otra parte, las delegaciones de obras y servicios era una facultad discrecional del Gobierno, a propuesta del Ministro competente. No se trataba de una delegación general, sino caso a caso y sometida a múltiples cortapisas procedimentales. Véase MANZANEDO, J.A., HERNANDO, J. y GÓMEZ REINO, E. Curso de Derecho Administrativo Económico. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1970. Pág. 133

<sup>42</sup> MANZANEDO, op.cit. pág. 108

<sup>43</sup> Sr. MARTÍ BASTERRECHEA “Informe, antecedentes e introducción al Plan de Desarrollo”. 1964.Documento nº 3. Pág. 20 (legajo 7) Caja 4853. Documentos de la Comisaría General del Plan. Ministerio de la Presidencia. Archivo General de la Administración Pública. Alcalá de Henares.

“El equilibrio regional, que eliminará las diferencias de nivel económico-social existentes entre las provincias españolas, promoviendo la aceleración del desarrollo en las zonas atrasadas (los polos de crecimiento, en sus modalidades de promoción y desarrollo industrial, los polígonos industriales, etc.)<sup>44</sup>”

En las medidas planteadas se combinaban con las consideraciones técnicas otras de tipo más político, como eran un pasado de lealtad al Régimen<sup>45</sup> e incluso, la reivindicación sobre Gibraltar<sup>46</sup>.

El Tercer Plan de Desarrollo Económico y Social (1972 -1975) presentaba una orientación muy moderna desde el punto de vista técnico, pretendiendo, al menos, desde lo teórico, el fortalecimiento de las ciudades intermedias. Se entendía que las ciudades grandes tenían gran capacidad para generar innovaciones, mientras que las ciudades intermedias tendrían una gran capacidad de difusión al resto del

---

<sup>44</sup> Propaganda del Plan de Desarrollo Ministerio de la Presidencia. 1964, pág. 26. Documentación de la Comisaría General del Plan. Ministerio de la Presidencia. Caja 4853. Archivo General de la Administración Pública. Alcalá de Henares.

<sup>45</sup> Así, en la localización de las empresas, algunos candidatos esgrimían su pasado de excombatientes, como la carta enviada por un tal Luigi Mattioli al Ministro de Información y Turismo, Alfredo Sánchez Bella, en el año 1970. *“Excelencia y querido amigo, es imprescindible su influyente apoyo cerca del Ministro del Plan de Desarrollo, para que éste dé su aprobación a nuestro proyecto, ya que la Ley del Plan de Desarrollo provee tan sólo una azucarera. Usted podría mucho: incluso hacer revelar que en el grupo promotor hay un viejo combatiente y mutilado de España que será el Presidente de la futura sociedad”.* Correspondencia de la Comisaría General del Plan. Ministerio de la Presidencia. Caja 4854. Archivo General de la Administración Pública. Alcalá de Henares.

<sup>46</sup> Así se observaba en la carta enviada a la Comisaría General del Plan por el Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, con fecha de 14 de septiembre de 1971. *“No se me escapa la intensa labor de la Comisaría del Plan de Desarrollo en todo el ámbito nacional. Pero debo señalar que, a juicio de este Ministerio, el desarrollo del Campo de Gibraltar no es una parcela más del Plan de Desarrollo, sino algo distinto, por entrar en juego la reivindicación española en la Roca, que es premisa básica de nuestra política exterior. Mientras que la zona que circunda al Peñón no alcance un nivel igual o superior a éste, perderán fuerza cuantas llamadas se hagan a los gibraltareños para que se reintegren a España”* Correspondencia de la Comisaría General del Plan. Ministerio de la Presidencia. Caja 4854. Archivo General de la Administración Pública. Alcalá de Henares.

territorio<sup>47</sup>. Estas ideas metropolitanas se intentaban plasmar en las normas del régimen local que se intentaban poner en marcha. El pronto fin del régimen no permite deducir cuáles hubieran sido los resultados de todas estas medidas.

### 11.3. Los entes intermunicipales en las primeras normas franquistas de Régimen Local

La primera norma reguladora del régimen local<sup>48</sup>, durante el Franquismo, es la Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945. El día 5 de julio de ese mismo año había sido enviado su dictamen previo a las Cortes, por parte de la Comisión de Gobernación. Las Mancomunidades de Municipios aparecían reguladas en la Base Tercera, bajo el título “de las Mancomunidades y Agrupaciones forzosas municipales”. En esta base, se configuraba una entidad con fines de competencia municipal, principalmente obras y servicios. Se admitía la posibilidad de Agrupaciones forzosas para la realización de obras y servicios, previa disposición del Consejo de Ministros<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> “La política de revalorización del territorio en España, ajustada a su estado de desarrollo, se tiene que basar en el conocimiento del sistema de ciudades que se deberán elegir como subsectores periféricos o metrópolis de equilibrio y como áreas metropolitanas o centros de innovación, así como en las actuaciones que se deberán realizar en esas áreas” . III Plan de Desarrollo Económico y Social Presidencia del Gobierno. Comisaría General del Plan de Desarrollo Económico y Social. Madrid, 1972. Pág. 222

<sup>48</sup> Previamente Serrano Súñer, entonces Ministro de la Gobernación, había elaborado un Proyecto de Reforma en 1941, en el que las Mancomunidades de Municipios se trataban en los Libros I y III.

<sup>49</sup> El enunciado de la Base Tercera establecía: “Los Municipios podrán formar Mancomunidades para obras, servicios, y otros fines de la competencia municipal. Los Estatutos de la Mancomunidad y las ordenanzas de su régimen serán sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado.

*Para la ejecución de obras públicas subvencionadas por el Estado o para la prestación de servicios obligatorios, que sean de competencia municipal o delegados de la Administración Central, podrá disponer el Consejo de Ministros la agrupación forzosa de los Municipios afectados.*

*Se respetan alas antiguas Comunidades de tierra. Si se produjeran reclamaciones sobre su administración, compete resolverlas en única instancia el Ministro de la Gobernación, pudiendo ordenarse que los respectivos Municipios se constituyan en agrupación forzosa, si así lo acuerda el Consejo de Ministros. “ Diario de Sesiones de las Cortes Españolas ° 109, de 5 de julio de 1945. Página 2262.*

Por otra parte, en la Base 11<sup>a</sup> se regulaba las competencias municipales. En ella se afirmaba la competencia municipal de “el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos”. En relación con la política de fomento de la economía municipal, podrían citarse los puntos i) y j) de la citada base. Así:

“i) Concursos y exposiciones; ferias y mercados; teatros, cines, frontones; Cajas de Ahorro y Montes de Piedad; alhóndigas y pósitos; bolsas y lonjas de contratación; adquisición de elementos de producción y consumo.

j) Fomento del turismo; protección y defensa del paisaje; Museos(sic) , Monumentos (sic) artísticos e históricos; playas y balnearios.

Este articulado se completaba con disposiciones relacionadas con la municipalización de servicios, en la Base 18<sup>a50</sup> (sin que ésta se detallara excesivamente) y con cierta capacidad de fomento de la Provincia, en la Base 41<sup>a51</sup>.

Todas estas competencias parecían puramente nominales, habida cuenta de la escasez de recursos económicos por la que atravesaba el país, en situación de autarquía y en medio de un bloqueo económico internacional.

Posteriormente, en el Texto Articulado y Refundido de la Ley de Bases, de 24 de junio de 1955, se continuaba con la regulación de las Mancomunidades de Municipios, considerándolas Entidades Municipales, con entidad jurídica plena y

---

<sup>50</sup> “Podrán municipalizarse sin monopolio (...) instituciones de crédito y ahorro”.

<sup>51</sup> Se enumeraban ciertas competencias provinciales relacionadas con el fomento dentro del ámbito provincial. Así :

“a) Construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcales (...)

f) Fomento de la ganadería y de las industrias derivadas.

g) Fomento de la riqueza forestal, con la repoblación de montes y sostenimiento de viveros, creación de seguros forestales.

h) Fomento y protección de la industria provincial.

j) Instituciones de crédito popular agrícola, de crédito municipal, Cajas de ahorro, cooperativas, fomento de seguros sociales y de viviendas protegidas.”

constituidas por el acuerdo de los Ayuntamientos interesados, con unos Estatutos redactados y cuya aprobación final correspondía al Gobierno<sup>52</sup>. Estos Entes contarían con ciertos medios económicos, de diversa procedencia: transferencias del Estado, rendimientos de explotaciones y servicios y bienes y derechos propios. Sin embargo, la mayor parte del presupuesto se nutriría de las aportaciones de los Municipios asociados. Por otra parte, tampoco contaban con capacidad impositiva. Además, existía una abundante normativa sectorial que establecía determinados casos específicos de Mancomunidades de Municipios para dichos fines<sup>53</sup>. Seguían respetándose las Comunidades de Villa y Tierra.

A pesar de esta normativa, en principio, estimulante para el desarrollo de Mancomunidades de Municipios, éstas no proliferaron excesivamente. Así, según datos de la Secretaría del Gobierno, en el año 1966, tan sólo 57 Mancomunidades de Municipios, con una media de poco más de una por provincia. Los servicios que éstas solían ofrecer, revestían un carácter mínimo, especialmente de abastecimiento de luz eléctrica y de agua potable. Evidentemente, teniendo en cuenta de que en dicho año ni Lugo, Orense, Pontevedra, Álava, Navarra, Gerona, León, Valladolid, Zamora, Ávila, Burgos, Soria, Ciudad Real, Guadalajara, Madrid, Castellón de la Plana, Murcia, Almería, Cádiz, Córdoba, Jaén, Málaga, Sevilla ni Baleares, contaban con Mancomunidad de Municipios alguna, unido al carácter tan perentorio de los

---

<sup>52</sup> En dichos Estatutos habrían de incluirse cuestiones tales como los Municipios integrantes, la sede de los órganos de administración, la composición de la comisión gestora, los fines y los medios económicos, la duración de su existencia y los supuestos de modificación estatutaria y de disolución, así como de admisión de nuevos Municipios. También en los Estatutos habría de recogerse el funcionamiento de las Juntas o Comisiones Gestoras, puesto que la Ley no decía nada al respecto. En dichos escritos estatutarios habría de regularse la capacidad representativa de cada miembro.

<sup>53</sup> Se pueden citar la Mancomunidad para la formación y ejecución conjunta de Proyectos de Urbanización (artículo 139 LRL); las Mancomunidades para el sostenimiento de la casa de socorro (artículo 82 del Reglamento del Personal Sanitario de las Corporaciones Locales), las Mancomunidades interinsulares del Archipiélago Canario ( artículo 427 del Reglamento de Organización); las Mancomunidades Urbanísticas (artículo 204 de la Ley del Suelo) y las Mancomunidades especiales de Madrid, Bilbao, Barcelona y Valencia, para finalidades urbanísticas; la Mancomunidad de Pastos (artículo 8 de la Orden de 13 de noviembre de 1952) y las Mancomunidades resultantes de las agrupaciones forestales voluntarias (del artículo 249 del Reglamento de Montes de 1962).



servicios ofrecidos, parece que ni existía política de fomento en el nivel local, ni existía instrumento territorial que la articulara.

#### 11.4. Los proyectos de comarcalización

En los años sesenta y, en cierta relación con los planes de desarrollo, se iniciaron ciertos proyectos de comarcalización, no tanto en un sentido institucional, sino en un mero sentido funcional, para planificar mejor los planes de obras y servicios provinciales. La Instrucción 910/01 de 1962, sobre cometidos de los Negociados de Planificación y Programación de los Gobernadores Civiles, se encargaba a éstos el estudio de las posibles comarcas que se podrían delimitar dentro de cada Provincia<sup>54</sup>.

Sin embargo, se esboza una posible articulación administrativa a nivel comarcal cuya naturaleza no queda claramente detallada. Del resto de la Instrucción parece deducirse un tipo de comarcalización de carácter claramente funcional, para una mejor coordinación de obras y servicios entre los niveles municipal y provincial, pero no tanto una comarcalización político-administrativa en términos generales. De hecho, los criterios que se establecían para dicha comarcalización eran de carácter claramente funcional, primando las consideraciones económicas por encima de las geográficas, culturales o históricas. En este sentido, la comarcalización aparecería como una exigencia tecnocrática para un mejor encaje del mundo rural dentro de los postulados del desarrollismo al uso, en aquellos momentos<sup>55</sup>. Así, los criterios más

---

<sup>54</sup> En la citada Instrucción 910/01, sobre cometidos de los Negociados de Planificación y Programación de los Gobiernos Civiles se establecía que *“el estado de necesidades de la provincia agrupará las necesidades de sus diversas comarcas”*, encomendando a los Negociados de Planificación y Programación *“el estudio y señalamiento en la provincia de tantas comarcas como posibles centros de desarrollo o promoción social puedan existir en el territorio de la misma, teniendo en cuenta como datos orientadores para la elección de cabecera o capitalidad de cada comarca la división en partidos judiciales, la existencia de mercados de cierto volumen, etc.”*

<sup>55</sup> En el año 1965 la Secretaría General Técnica del Ministerio de Gobernación publicaba Las provincias y sus comarcas, un estudio de delimitación comarcal en las provincias españolas. En este trabajo se recogían e interpretaban más abundantemente algunas de las claves de la Instrucción de 1962, para la elaboración de los mapas comarcales. La primacía de los criterios desarrollistas, por encima de cualquier otro parecía clara. *“Teniendo en cuenta la función que han de cumplir, no parece adecuado determinar las áreas comarcales*

importantes en el trazado de la división comarcal serían: la homogeneidad económica<sup>56</sup>, la estructuración económica complementaria entre las diferentes zonas y la dependencia del crecimiento económico de un factor natural básico<sup>57</sup>. Para las cabeceras de comarca se tomaban núcleos de población entre 10.000 y 30.000 habitantes<sup>58</sup>, con cierta tradición histórica y cierto nivel de desarrollo en el sector servicios<sup>59</sup>. Por último, se establecía un criterio relativo a la dependencia de unos núcleos respecto de las actividades de desarrollo a realizarse, es decir, como áreas territoriales para la implantación de políticas procedentes del Estado, con lo que el carácter funcional era prácticamente absoluto<sup>60</sup>.

---

*fundamentalmente en base a criterios exclusivamente geográficos, simplemente históricos o meramente administrativos, etc., por la posible artificialidad de los mismos, o, lo que es igual, por su escasa correspondencia con las exigencias de la realidad más inmediata; parece que es más adecuado a tales exigencias, y más útil, por supuesto, para la acción administrativa, tener en cuenta como criterios determinantes de las áreas citadas, es decir, sin desechar los aludidos, los derivados de las exigencias socio- económicas de la realidad, a semejanza de los utilizados para la determinación de las grandes regiones en función del desarrollo, por la técnica moderna". Op. Cit. Pág.12.*

<sup>56</sup> Las pautas para discernir la homogeneidad económica eran: el nivel de renta, el nivel de empleo, la tasa de natalidad, la distribución de la propiedad y de las zonas habitadas, uniforme destino agrario, ganadero o industrial de la riqueza.

<sup>57</sup> Este último criterio aparecía muy interrelacionado con la determinación de las Confederaciones Hidrográficas. Unos ejemplos claros de este aspecto serían una cuenca minera o una cuenca hidrográfica.

<sup>58</sup> En la Instrucción 910/01 se disponía: *"al fin de no multiplicar demasiado las comarcas se procurará que cada una de ellas se mantenga entre los 10.000 y 30.000 habitantes, sin computar los que integren el núcleo urbano de la cabecera de la comarca".*

<sup>59</sup> Se empleaban para la medición del nivel de desarrollo de los servicios los siguientes: los mercados periódicos de cierta importancia, sucursales de las entidades bancarias, almacenes, tiendas, número de profesionales libres, compañías de seguros, centros de enseñanza, etc.

<sup>60</sup> En la Instrucción 910/01 se añadía un cuarto criterio de comarcalización un tanto confuso, como era *"la dependencia de una serie de núcleos de las mismas soluciones futuras (construcción de redes de comunicaciones, realización de planes de desarrollo o de simple revalorización con fase de riegos para unos núcleos, mejora ganadera para otros o repoblación forestal en algunos e industrialización en todos".*

### 11.5. Los proyectos finales de Reforma Local (1971-1975)

El Régimen Local necesitaba reformas que se intentaron concretar a través de ciertos decretos - leyes, fracasando de forma sucesiva. El Gobierno nombrado en 1969 mostraba un cierto sentimiento reformista, intentando modificar el Régimen Local con un Proyecto de Ley. Éste se concretó en un Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, remitido a las Cortes el 19 de enero de 1972<sup>61</sup>.

En este intento de reforma de 1972 se observa un diseño de los Entes Locales bastante influido por la tipología demográfica de éstos. Se consideraba muy importante la articulación de escalones intermedios entre la Provincia y el Municipio, con alusión a los Entes Intermunicipales. En éstos, el protagonismo lo tenían las Comarcas y las Áreas Metropolitanas<sup>62</sup>. Quizás, lo más interesante de este Proyecto era la importancia que se daba, sobre el papel, a diseñar un Régimen Local adecuado a las necesidades de la diversidad de los Municipios, tanto en sus medios materiales, como en las variedades regionales<sup>63</sup>. Sin embargo, como se expondrá posteriormente, del resto del articulado del Proyecto se deduce una norma que pretende finalizar con la fragmentación municipal a través de anexiones encubiertas de una comarcalización en la que los Municipios de cabecera realizarían una labor de absorción de sus

---

<sup>61</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales nº1178 de 19 de enero. Pág. 28705.

<sup>62</sup> Así, en el punto segundo de la exposición de motivos se afirmaba: *“es común, en este sentido, la afirmación de que para ambas de las funciones públicas locales el territorio provincial y el término municipal se han quedado estrechos, colocándose en oposición dialéctica a los mismos, los espacios regional y comarcal. (...). La construcción de los espacios comarcal y regional se ha de hacer, precisamente, tomando como punto de partida la energía configuradora que late aún en las instituciones tradicionales: al espacio comarcal no se ha de llegar prescindiendo de la institución municipal, sino partiendo de ella, y dándole la instrumentación jurídico-positiva adecuada para que actúe en niveles comarcales. Esto es, la comarca ha de ser la resultante de una asociación de municipios que asuma el cumplimiento de aquellas tareas públicas que exijan una programación y ejecución sobre niveles comarcales.”* De la lectura parecería deducirse un interés en promover el desarrollo de Mancomunidades que sirviesen para la constitución de posteriores comarcas, pero de los artículos específicos del proyecto, que regulaban la cuestión, se observan unas disposiciones que siguen una línea muy imperativa.

<sup>63</sup> *“Hay una gran diferencia, por ejemplo, entre el Municipio andaluz, agrupación compacta de la población local, y el Municipio del Noroeste, cuya población se disemina a lo largo del término municipal en una pluralidad de unidades de vida colectiva.”* Pág. 28705

circundantes. En cuanto a las Áreas Metropolitanas, la tendencia a la anexión por parte de la ciudad central es un elemento dominante.

Se elaboraba una tipología muy amplia de Entes Locales, de límites, en ocasiones, extremadamente confusos. Ésta se basaba en criterios de diversidad social<sup>64</sup>. Estas especificidades se observaban en la base 16<sup>a</sup> (Municipios con núcleos diseminados de población), base 17<sup>a</sup> (Municipios turísticos) y la base 18<sup>a</sup>, Entidades Municipales de ámbito comarcal. En relación con las Entidades municipales de ámbito comarcal, éstas revestían un carácter absolutamente dependiente de los designios tecnocráticos del Estado Central, al servicio de la programación unitaria de su desarrollo económico y social (en una clara orientación piramidal de la política económica) y una organización en común de los servicios municipales<sup>65</sup>. Este carácter jerárquico de la estructuración del territorio quedaba asegurado con la posibilidad de comarcalización forzosa<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Esta cuestión se trata en el Libro I del Proyecto, considerando que *“la Ley se plantea y pretende resolver los problemas que presenta la diversa realidad sociológica de los municipios españoles, conservando, por una parte, el Régimen Especial de Carta y las Entidades locales menores, que se denominan Comunidades Locales Menores, y, por otra, regulando como grandes categorías los municipios con núcleos diseminados de población, los turísticos, las Entidades Municipales de ámbito comarcal y las Entidades Municipales Urbanas y ciudades representativas histórica artístico (sic), así como las municipalidades metropolitanas.”* Pág. 28709

<sup>65</sup> En la base 18<sup>a</sup> se establecía: *“Podrán los Municipios unirse entre sí, mediante las instituciones que se regulan en el presente Título, a fin de constituir entidades de base comarcal, que comprendan un área supramunicipal susceptible de una programación unitaria de su desarrollo económico y social o de la organización en común de los servicios municipales.”* La configuración de la Comarca parecía orientada a ser una zona de planificación por parte del Estado. Por otra parte, el otorgamiento de las áreas comarcales, corresponde a las Diputaciones Provinciales, encargadas de proponer al Gobierno la creación de éstas, de acuerdo con las instrucciones de los planes de desarrollo. Así, en el punto segundo de la misma base se manifestaba: *“las Diputaciones provinciales (sic) podrán proponer al Gobierno, de acuerdo con los criterios establecidos en los planes de desarrollo o de ordenación y acondicionamiento del territorio, el reconocimiento de las áreas comarcales a las que se refiere el número anterior. Delimitadas dichas áreas, el Gobierno podrá condicionar el otorgamiento de los beneficios que sean de aplicación a las uniones o asociaciones de municipios, al hecho de que abarquen el área delimitada.”*

<sup>66</sup> En el punto tercero de la base 18<sup>a</sup> se habilitaba al Gobierno para la citada agrupación forzosa. *“No obstante, el Gobierno podrá, de oficio, previa audiencia de la Diputación Provincial y de los Municipios afectados, acordar la aplicación con carácter forzoso de la fórmula comarcal pertinente en los casos en que haya sido aprobado un plan de ordenación y desarrollo económico y social del área, o cuando así se solicite por los dos tercios, al menos, de los Municipios comprendidos en la correspondiente área, siempre que reúnan más de la*

Pero la cuestión intermunicipal recibía en el Proyecto un tratamiento bastante diversificado. Además de los Municipios de ámbito comarcal se trataba, de modo más concreto, la figura del Municipio – comarca, que se asimilaba a un Municipio cabecera que se anexionaba toda su comarca. Eran zonas en las que no existía la figura de los Municipios de expansión<sup>67</sup> (base 19<sup>a</sup>), siendo éstos otro tipo que, sin ser municipalidad urbana (base 21<sup>a</sup>) ni comunidad metropolitana (base 24<sup>a</sup>), gozaban con cierta situación de crecimiento. Las únicas competencias que quedarían en manos de los pequeños Municipios pertenecientes al Municipio- Comarca eran las de conservación de su patrimonio<sup>68</sup>. La representación de los núcleos más poblados era bastante desequilibrada en su favor, dejando a los menos poblados en una posición incluso peor que una pedanía actual, que al menos cuenta con un concejal pedáneo<sup>69</sup>.

---

*mitad de la población total de la misma, o por la mitad de los Municipios interesados que sumen los dos tercios de la zona”.*

<sup>67</sup> En la Base 19<sup>a</sup> se describía la figura del Municipio en régimen de expansión. *“Cuando el proceso de expansión de un núcleo o núcleos urbanos aconsejaren la extensión de su zona de influencia sobre los términos de los Municipios circundantes, en defecto de acuerdo previo entre los Municipios interesados, el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Gobernación y Vivienda, acordará la formación por la Diputación Provincial de un plan de ordenación y acondicionamiento de un núcleo urbano central y de su área de influencia. En la elaboración del Plan tendrán intervención los Municipios afectados y su aprobación corresponderá conjuntamente a los Ministerios de la Gobernación y Vivienda. Continuaba la base citada en su punto 2 “el Plan de ordenación abarcará términos municipales completos y comprenderá tanto los aspectos urbanísticos como los relativos a la dotación de los servicios que en la zona sean necesarios para el mejor desarrollo de las comunidades afectadas.”*

<sup>68</sup> Así, en el punto 4 de la base 20<sup>a</sup> se establecía que *“el Municipio-comarca asumirá la competencia de los Municipios en él integrados.*

*De acuerdo con las directrices aprobadas por el Gobierno se procederá a la concentración en cabeceras de comarca y otros núcleos seleccionados de las obras y servicios, de tal modo que se facilite su acceso a todos los habitantes de la Comarca”* En el punto 5 se describía el raquítico campo competencial de los Municipios integrados. *“Los Municipios integrados limitarán su gestión a los asuntos privativos, tales como la administración de su patrimonio. El ejercicio de las funciones de policía rural y otras análogas precisará delegación previa de la Comisión de Gobierno comarcal”.*

<sup>69</sup> El sistema de representación se regulaba en el punto 2 de la base 20<sup>a</sup>. *“El Municipio- comarca se registrá por la Comisión de Gobierno comarcal, integrada por el Ayuntamiento del Municipio que pueda polarizar la vida comarcal, al que se unirá un concejal más por cada 2.000 habitantes o fracción procedentes de los demás Municipios, elegidos por sus respectivos Ayuntamientos, de entre sus miembros. El órgano así constituido ejercerá las competencias de ámbito comarcal a que se refiere la presente Base.*

Estas cabeceras de Comarca serían, a su vez, receptoras de las políticas de promoción por parte del Gobierno, sin que se comprometiese nada al respecto<sup>70</sup>.

En cuanto al fenómeno metropolitano, se establecían tres modalidades, el Municipio en expansión, la municipalidad urbana y la comunidad metropolitana. El primero se refería a municipios que sin contar con la población necesaria para ser municipalidad urbana (250.000 habitantes o, de modo excepcional 100.000), conocían un cierto crecimiento demográfico y económico. El segundo se refería a las ciudades de más de 250.000 habitantes o, excepcionalmente de más de 100.000, en aquellos casos en los que las necesidades del Municipio lo requirieran. Por su parte, las comunidades metropolitanas se formaban por decisión del Gobierno a petición de las dos terceras partes de los Municipios pertenecientes a la futura comunidad. Además habían de cumplir con determinados requisitos, como la contigüidad entre núcleos urbanos o un índice de crecimiento de los núcleos periféricos similar al del núcleo central.

De la regulación del fenómeno metropolitano, algunas cuestiones no quedaban totalmente claras, como eran las diferencias entre las funciones del núcleo de expansión y del Municipio-comarca, pareciendo basarse tan sólo en los distintos ritmos de crecimiento económico. Probablemente esta diferenciación pudiera obedecer a una mera catalogación para una posterior localización de las inversiones de los planes de desarrollo económico y social. En cuanto a las municipalidades urbanas, se establecía para éstas otra forma de elegir el Alcalde a la habitual, así como una organización en forma de Juntas de Distrito, como órganos de desconcentración administrativa y la integración vecinal. En cuanto a la Comunidad Metropolitana, para éstas se establecía una forma de representación en forma de Consejo Metropolitano, en proporción de la población de cada Municipio integrante. Pero la fuerza del Municipio capital se ponía nuevamente de manifiesto en la base 25<sup>a</sup>, puesto que se le otorgaba una capacidad representativa muy mayoritaria en la

---

<sup>70</sup> En el punto 6 de la base 20<sup>a</sup> se trataba la cuestión del fomento de la comarca, pero de un modo bastante difuso. *“Asimismo, la Comisión de Gobierno fomentará la instalación o promoción por particulares en la Cabecera de comarca de cuantas actividades o servicios permitan multiplicar las relaciones sociales para el desarrollo y bienestar de la población.”*

dirección de la Comisión permanente. Las competencias metropolitanas se centraban muy especialmente en las cuestiones urbanísticas<sup>71</sup>, en la coordinación con la Administración del Estado, en la dirección de servicios públicos de interés metropolitano, el Plan General de actuación de la organización metropolitana, la elaboración de las instrucciones generales y los pliegos de condiciones tipo para los proyectos de obras y el ejercicio de funciones que pudieran ser transferidas desde la Administración del Estado o desde la Administración provincial. Los Municipios integrantes, en este caso, aunque fuertemente liderados por el Municipio capital, conservarían casi todas sus atribuciones. Del texto del Proyecto se deduce un diseño de la Comunidad Metropolitana muy centrado en el urbanismo y en la provisión de las infraestructuras físicas<sup>72</sup>, por encima de las consideraciones relacionadas con las iniciativas de desarrollo urbano, en lo económico y en lo social.

A modo de conclusión, puede considerarse que el Proyecto se guiaba por los criterios evidentemente racionales de la planificación, pero que, a pesar de pretender una cierta flexibilidad a las necesidades de los Municipios, las soluciones eran siempre idénticas: en el caso de las zonas rurales, reducir la fragmentación vía

---

<sup>71</sup> Los cometidos urbanísticos eran preponderantes, algo muy lógico con la naturaleza de este tipo de Entidad. Así, en la base 27ª se establecían como competencias de las Comunidades Metropolitanas en materia de urbanismo: *“ejercer, de conformidad con la legislación general las siguientes funciones: la formación y gestión del Plan metropolitano, sus alteraciones y revisiones, la aprobación de los planes parciales y la elaboración las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento; la formación y ejecución de proyectos de urbanización, cuando su realización no sea exigida por necesidades surgidas en el Municipio a que se refieran, sino por el ordenado desarrollo del área, así como cuando se solicite por el Ayuntamiento afectado; refrendar con carácter general las licencias urbanísticas que otorguen los Ayuntamientos del área; inspeccionar obras de urbanización, con la facultad de suspenderlas cuando no se ajustaren al planeamiento, y de imponer sanciones por este motivo; subrogarse en la competencia de los órganos municipales en caso de que se realicen o toleren infracciones urbanísticas, o hagan dejación de sus competencias en esta materia, previo informe de la Comisión Provincial de Urbanismo; resolver los recursos de alzada que se interpongan contra los acuerdos municipales en esta materia; formar el patrimonio metropolitano del suelo.”*

<sup>72</sup> Se fijaban como servicios de establecimiento, dirección, prestación e inspección metropolitano, los siguientes: transportes, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y gas, fomento de la vivienda, destrucción tratamiento de basuras, servicios funerarios, con inclusión de cementerios, extinción de incendios, matadero y mercados centrales, los que debieran prestarse en vías públicas o instalaciones de carácter metropolitano y cualesquiera otros análogos o complementarios que se extendiesen, con unidad de explotación o de destino a varios Municipios del área aunque sus instalaciones radiquen en un solo término municipal.

## **CAPÍTULO IV. LA APORTACIÓN JURÍDICA DEL DESARROLLO LOCAL**

**SUMARIO. 1. La Constitución Española.** *1.1. El Anteproyecto de Constitución. 1.2. Los Entes intermunicipales en los debates de la Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas. 1.3. Algunos principios constitucionales relacionados con la Ordenación del Territorio y del Desarrollo Local. 1.4. El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación Territorial.* **2. La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981. 3. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.** *3.1. Los trabajos parlamentarios previos a la Ley. Aspectos generales. 3.2. Los Entes Intermunicipales: tramitación parlamentaria y configuración definitiva. 3.3. Los servicios públicos y su relación con las políticas de fomento.* **4. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales. 5. Las Entidades Intermunicipales y el Desarrollo Local en la Carta Europea de la Autonomía Local. 6. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.**



# 1. La Constitución Española

## 1.1. El Anteproyecto de Constitución

### 1.1.1. La iniciativa en política económica de los Entes Locales

El Anteproyecto de Constitución, presentado el 5 de enero de 1978, recogía la materia de la política económica, de forma específica en el Título VII, bajo el rótulo de Economía y Hacienda, siendo de interés otros preceptos, como eran el reconocimiento de la libre iniciativa económica privada (artículo 32), o todo el capítulo tercero, en el que se recogían los principios rectores y derechos económicos y sociales<sup>1</sup> (con los artículos 35, 37 y 38). En especial destacaba la redacción del artículo 35:

*“Los poderes públicos asumen la obligación prioritaria de fomentar una política que asegure el pleno empleo y la formación y readaptación...”*

El Título VII del Anteproyecto mostraba un cierto carácter intervencionista en la economía por parte de los poderes públicos. En opinión de Sebastián MARTÍN RETORTILLO, la ideología económica subyacente en la Constitución Española era el de la Economía Social de Mercado, elaborado a finales de los años cuarenta por los pensadores demócrata cristianos alemanes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En el capítulo tercero se reconocían, en relación con el fomento de la economía, la necesidad de una política tendente al pleno empleo, del artículo 35, el acceso a la cultura y la promoción, por parte de los poderes públicos de la investigación y la ciencia, del artículo 37 y la defensa del medio ambiente, del artículo 38. En el artículo 45 se establecía la cláusula conforme a la cual estos principios informarían a la legislación positiva, mas sin posibilidad de ser reconocidos ante los tribunales.

<sup>2</sup> “Se trata de armonizar el principio del mercado con el equilibrio y las mejoras sociales a través de una política de redistribución de ingresos y de nivelación de patrimonios y cargas”. MARTÍN RETORTILLO, Sebastián. Derecho Administrativo Económico en Editorial La Ley (vol.1). Madrid, 1987. Pág.83.

En el punto primero del artículo 118 se proclamaba la subordinación de toda la riqueza del país a los intereses generales<sup>3</sup> y, en su punto segundo, la capacidad de intervenir las empresas por parte de los poderes públicos. Esta referencia a los poderes públicos incluye a todas las Administraciones Públicas, con lo que la Administración Local podría estar capacitada para estas tareas de actuación económica. En el artículo 119 se reconocía la participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos y en su punto segundo, la promoción de las empresas cooperativas<sup>4</sup>, elemento muy importante dentro de las iniciativas de Desarrollo Local. El artículo 120 se refería al equilibrio entre los distintos sectores económicos, aunque con alusión expresa a la agricultura, ganadería y pesca<sup>5</sup>. Por

---

<sup>3</sup> A este punto de dicho artículo D.Manuel Fraga Iribarne, en representación del Grupo Alianza Popular, presentó una enmienda, pidiendo su supresión, estableciendo tan sólo una reserva de los servicios públicos esenciales, especialmente en los peligros de monopolio. Por su parte, el Grupo Parlamentario Comunista, a través de Jordi Solé Tura, presentó una enmienda para añadir un punto número cuatro, relativo a la capacidad de introducir procedimientos especiales de expropiación.

<sup>4</sup> Al apartado 1 de este artículo se presentaron ocho enmiendas: del Sr. Carro Martínez, Letamendia Belzunce, el Grupo Parlamentario de los *Socialistes de Catalunya*, el Grupo Parlamentario de los Socialistas del Congreso, el Sr. Sánchez Ayuso, el Sr. Camacho y el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático. Al apartado 2 se presentaron seis enmiendas: Sr. Del Valle Menéndez, Sr. de la Fuente, el Grupo Parlamentario de los *Socialistes de Catalunya*, el Grupo Parlamentario de los Socialistas del Congreso, el Sr. Sánchez Ayuso y el Sr. Camacho Abad. El Sr. Carro Martínez, de Alianza Popular pretendía la supresión de todo el artículo. El Grupo Parlamentario Socialista presentó una enmienda en la que se hacía referencia a la necesidad de permitir la participación de los trabajadores en la dirección y gestión de las *“Cajas y otras instituciones de ahorro y crédito popular, y de aquellos otros organismos vinculados a entidades económicas de interés general.”* En relación con las empresas cooperativas establecía que su constitución *“no estará sometida a autorización”*. Enmienda nº299. El Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático había pedido la eliminación del artículo entero (enmienda 779). Por su parte, Licinio de la Fuente, diputado de Alianza Popular introdujo una frase al apartado segundo del artículo 119, en la que se afirmaba *“que comprenderá medidas de promoción , subvenciones para trabajadores, y pequeños campesinos, créditos especiales y protección fiscal”*. Raúl Morodo y Sánchez Ayuso, del Partido Socialista Popular, se sumaron a la enmienda presentada por el Partido Socialista Obrero Español.

<sup>5</sup> A este artículo se presentaron cinco enmiendas, por parte del Sr. Carro Martínez y del Valle Menéndez, también por parte del Grupo Parlamentario Vasco, del Sr. Henríquez Hernández y del Grupo de Unión de Centro Democrático. Es interesante la fundamentación que realiza de la enmienda el Sr. Del Valle Menéndez, diputado por León, en donde pretende enfatizar la necesidad de actuación en sectores especialmente golpeados por la crisis económica, como la minería. *“El artículo contempla, dentro del espíritu de modernización y desarrollo, la necesidad de potenciar sectores deprimidos o con graves desequilibrios reflejados en la Renta Nacional; por eso, de alguna forma, deben contemplarse también las actividades mineras...”* (Enmienda nº2) Es interesante la consideración del Sr. Henríquez Hernández, del Grupo de Unión de Centro Democrático, que añadía consideraciones de tipo territorial a las propias de carácter sectorial. La redacción pretendida era *“El*

último, el artículo 121 trataba la controvertida cuestión de la planificación, en la que se hablaba de *“armonizar el desarrollo regional y sectorial”*. Los planes tendrían una elaboración democrática y se citaba expresamente que *“el Gobierno tendrá en cuenta las previsiones que le sean administradas por los Territorios Autónomos y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales y empresariales”*; sin que se insinuara la posición de los Entes Locales al respecto.

Del Título VII se deduce una posición de los Entes Locales, en relación con la política económica, de práctica marginación. Si bien no se les prohíbe expresamente dicha iniciativa, en tanto que se habla de capacidades de los poderes públicos, de la regulación del artículo 121, referido a la planificación, se podría observar una connotación centrada en la capacidad del Estado, dejando a los futuros Territorios Autónomos, una tarea de información, y no dejando a los Entes Locales nada<sup>6</sup>. El diseño de la planificación indicativa presenta un carácter piramidal, lejos de una concepción más descentralizada de la política económica, en la que las propuestas y las decisiones, circularían de abajo hacia arriba. El artículo 138, en su apartado 14, incluido en la lista del reparto competencial entre el Estado y los Territorios Autónomos, establecía como competencia exclusiva del Estado *“la coordinación y la planificación general de la actividad económica o industrial”*, con lo que la idea de una política económica en la que el Estado sería el protagonista central se reforzaba. Sin embargo, la idea de planificación general, dada su ambigüedad, probablemente se vería matizada, en caso de prosperar ese articulado, por la Jurisprudencia constitucional.

---

*Estado atenderá la equiparación de las condiciones y nivel de vida de los españoles mediante la mejora de todos los sectores económicos y el desarrollo equilibrado de las distintas áreas de su territorio.”* (Enmienda nº746). En su justificación afirmaba *“la nueva redacción elimina por superflua la referencia a determinados sectores económicos y, en cambio, introduce la exigencia de que el Estado fomente el desarrollo equilibrado territorial, tanto o más necesario que la promoción económica sectorial para la efectividad de la equiparación de las condiciones de vida entre los españoles”*.

<sup>6</sup> Tampoco entre las enmiendas presentadas existe alusión alguna a la participación de los Entes Locales en las tareas de planificación, sino que todas las discusiones se centran en la validez del modelo de planificación indicativa en una economía de mercado (caso del Sr. Muñoz Peirats, enmienda nº 741) o en la necesidad conceder más poder a los Territorios Autónomos en dicha materia (Sr. Letamendia Belzunce, enmienda nº 64).

Sin embargo, el reconocimiento de la autonomía local<sup>7</sup> en el Capítulo Segundo del Título V “Del Gobierno y de la Administración”, en su artículo 105, parecía abrirse la posibilidad de una Administración Local facultada para un ejercicio fuerte de competencias, en las que también se podrían ir incluyendo algunas relacionadas con la cuestión de la política económica. En este sentido, de la configuración de la Constitución Española, el cambio institucional ha ido por delante del cambio en el paradigma económico. La percepción que se tenía de la política económica era, en cierto modo, el heredado del Franquismo, aunque con una mayor participación de los agentes sociales y de los Territorios Autónomos, mientras que el concepto de Administración Local era mucho más moderno. Esta cuestión no es baladí, porque a medida que la democracia va avanzando, la posición de la Administración Local irá creciendo por su propia intencionalidad, facultada por el principio de autonomía local, para cubrir las demandas cotidianas de la ciudadanía, más que por una noción determinada de las políticas de actuación económica.

### 1.1.2. La regulación de los Entes Intermunicipales

En el Anteproyecto aparece cierta alusión a los Entes Intermunicipales, como era la redacción del apartado 2 del artículo 105, en donde se describía el papel de las provincias “o, en su caso, las circunscripciones que los estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios, gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración Pública, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin.”<sup>8</sup> Se aceptaba, por lo tanto, la existencia de unas Entidades que, sin

---

<sup>7</sup> El reconocimiento de la autonomía local no fue cuestión unívoca. Así D. Manuel Fraga Iribarne, a la vez que afirmaba la autonomía de Territorios Autónomos, Provincias y Municipios, había incluido en sus votos particulares al Anteproyecto redactado, la capacidad de tutela de otras Administraciones territoriales superiores sobre los Entes Locales. Dedicaba un capítulo entero en el Título VIII a los Municipios estableciendo que “*El estatuto de Administración Local coordinará las facultades de tutela de la Administración del Estado y las regiones autónomas sobre los municipios*”.

<sup>8</sup> A este apartado 2 del artículo 105 del Anteproyecto se presentaron las enmiendas del Sr. De la Vallina Velarde, Gómez de las Rocas, Letamendia Belzunce, del Grupo Mixto, del Sr. López Rodó, Sr. Bravo de Laguna e introdujeron nuevos apartados los Grupos Parlamentarios Catalán y Vasco. El Sr. De la Vallina Velarde, del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, introdujo una enmienda, pretendiendo extender el principio de

ser provincias, podían gozar de un estatuto casi similar al de éstas. La alusión a la agrupación de municipios no aclaraba si ésta tendría carácter voluntario o forzoso. No obstante, todo parecía indicar a un modelo de Ente territorial bastante estable y con cierta vocación general de fines, probablemente refiriéndose a la comarca<sup>9</sup>. Era una redacción previa al debate en la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Constitucionales, de donde la cuestión comarcal salió fuertemente disminuida. Su configuración parecía similar a la de la provincia, especialmente para la implantación de la Administración periférica de otros niveles territoriales. Evidentemente, por la referencia realizada acerca de los Estatutos de Autonomía, estos Entes parecían disponerse como ámbitos de descentralización de la Administración de los futuros Territorios Autónomos.

## 1.2. Los Entes intermunicipales en los debates de la Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas

En este debate se trataba la articulación de la Administración Local, de donde finalmente se dedujo el carácter fundamental de Municipios y Provincias. Todos los ponentes admitían la posibilidad de la existencia de Entes Intermunicipales, aunque la consideración que de ellos se ofrecía era diferente. Así, en el caso de D. Manuel

---

autonomía a todas las Entidades Locales y la eliminación del término circunscripción, al considerar que *“no resulta correcto la utilización de la expresión circunscripción para referirse a una entidad dotada de personalidad jurídica”*. En este sentido, destaca la enmienda número 542, del Grupo Mixto, por parte de D. Raúl Morodo, que propone sustituir la frase *“las circunscripciones u otras”* por *“las comarcas u otras”*. En la justificación, el diputado afirmaba que *“estimamos que debe recogerse la denominación de comarcas, realidad sociológica muy arraigada en gran parte de España”*.

<sup>9</sup> En los votos particulares al Anteproyecto, D.Manuel Fraga Iribarne introducía un concepto de Entes Intermunicipales de un diseño muy funcional. Así, en el apartado tercero del artículo segundo del capítulo dedicado a los Municipios del Título VIII, afirmaba que *“los municipios de una misma comarca natural pueden fusionarse o mancomunar sus servicios en los términos fijados por dicho Estatuto”*. Aceptaba el hecho comarcal como ámbito intermunicipal de la mancomunación voluntaria de municipios. Su fórmula era, en cierto modo, mixta: mancomunidades – comarcas. Previamente, en el artículo primero del título VIII, Fraga Iribarne había establecido la siguiente redacción: *“el territorio de España se divide en regiones, provincias y municipios, sin perjuicio de las demás divisiones territoriales que, a efectos específicos establezca la ley.”* (Resaltado nuestro). En el apartado 3 de ese mismo precepto todavía se detallaba más la cuestión, afirmando *“la ley puede crear divisiones intermedias, con funciones exclusivamente administrativas”*. La configuración de dichas divisiones es claramente funcional, al hablar de atribuciones exclusivamente administrativas.

Fraga Iribarne, representante en la Comisión del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, consideraba la posible existencia de Entes Intermedios, pero con funciones meramente administrativas. Se supone, que por lo tanto, sin el beneficio del principio de la autonomía local. Por otra parte, en el pensamiento de Fraga Iribarne, estos Entes se concebían como ámbitos para la descentralización de competencias procedentes desde otras Administraciones Públicas superiores. En los posibles casos de competencias procedentes de los Municipios integrantes, la figura concebida por Fraga era la de un Ente mixto Mancomunidad- Comarca<sup>10</sup>, como un estado evolutivo de comarcalización de los Municipios.

El Sr. MEILÁN GIL, representante del Grupo de la Unión de Centro Democrático, entendía que los Entes Intermunicipales serían un elemento fundamental en la articulación de una Administración Local moderna, pero que quizás sería excesiva su constitucionalización<sup>11</sup>.

Pero la parte de la discusión más importante es la dialéctica entre el discurso de GASTÓN SANZ y de PECES-BARBA. El primero consideraba a las comarcas como una pieza fundamental de la articulación regional, como base para la posterior

---

<sup>10</sup> *“Creemos que las bases de autonomía o de gobierno autónomo no deben ser más que estas tres, (región, provincia y municipio) bien entendido que en nuestra visión, por lo menos en la mía, el municipio debería comarcalizarse. Pero como en otros países europeos existen divisiones intermedias, sobre todo distritos o círculos, se prevé que tengan funciones puramente administrativas” Diario de Sesiones nº87* , de 13 de junio de 1978. Pág. 3223. En su concepto de “círculos”, Fraga Iribarne probablemente se refería a los Kreisen alemanes. La palabra *Kreise*, en un sentido estricto, significa círculo, y es el Ente Intermunicipal por antonomasia de la República Federal. Sin embargo, no se trata de un Ente con meras competencias administrativas. La Ley Fundamental de Bonn establece que todos los Entes Territoriales han de ser representativos y, además, elegidos por sufragio universal y directo, a diferencia de todos los Entes Intermunicipales españoles y de las Provincias. Sobre la idea de Fraga acerca de los Entes Intermunicipales, véase nota 8.

<sup>11</sup> *Hemos votado en contra de la enmienda que pedía la inclusión de las comarcas en el texto constitucional, por creer que no es éste el lugar para que figuren, no por la filosofía de fondo que subyace en la idea de la Comarca, sino porque, sencillamente, todo no puede estar en la Constitución. Las comarcas son una realidad innegable. Creo que, además, deben ser en la futura organización del régimen local una pieza básica y fundamental como lo han sido en Alemania, donde, por ejemplo los Landkreise han sido una de las piezas fundamentales de una articulación moderna de la vida superando esa dicotomía que tantas injusticias y tantas discriminaciones profundas ocasionan entre la vida rural y la vida urbana” Diario de Sesiones nº88* ,de 14 de junio de 1978, pág. 3249

planificación socio- económica. No citaba en cambio, la posición competencial de este nuevo Ente, ni en la posición en que quedaría el Municipio o la Provincia<sup>12</sup>. Por su parte, el segundo apreciaba la cuestión en términos más procedimentales, entendiendo que la facultad de los Estatutos de Autonomía para crear Entes diferentes de la Provincia ya resolvía la cuestión<sup>13</sup>.

### 1.3. Algunos principios constitucionales relacionados con el Desarrollo Local y la Ordenación del Territorio

Se pueden extraer un conjunto de derechos y principios que pueden informar toda la política económica y social y, por tanto, al desarrollo local y a la Ordenación del Territorio. Principalmente pueden citarse los siguientes: el derecho a la propiedad (artículo 33), el progreso como función social (artículo 40), el derecho a una vivienda digna (artículo 47), la preservación del medio ambiente (artículo 45) y el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico (artículo 46).<sup>14</sup> En opinión

---

<sup>12</sup> *"Para pedir que se cree (tomo la palabra y he presentado la enmienda) una figura que existe en España y que se ha obviado, aunque sabemos que va a seguir existiendo. Por este motivo, considerando que la ley debe ajustarse a la existencia real del país, debe configurarse y debe tenerse en cuenta la comarca (...) Las comarcas se componen de territorios de una configuración natural y espontánea. Su origen consuetudinario suele proceder de tiempo inmemorial. Son absolutamente históricas la mayoría de ellas. Tienen unos intereses económicos comunes y muchas de estas comarcas incluso tienen una lengua común, aparte de tener sus costumbres. La verdad es que estas comarcas podrían servir de base para realizar los estudios económicos precisamente por tener una configuración histórica y una configuración geográfica que lo permiten, y estos estudios socioeconómicos comarcales podrían ser una base perfecta para la posterior planificación que luego iría ascendiendo a los planes directores que son los que, normalmente, servirán para planificar las regiones". Diario de Sesiones nº88 ,de 14 de junio de 1978,pág. 3244*

<sup>13</sup> *"Ha hecho referencias a la situación natural y espontánea, referencias absolutamente ciertas, de las comarcas; pero de alguna manera la transferencia jurídica de esos planteamientos me ha recordado una concepción histórico-jurídica pasada. Me ha recordado a Sabigny (sic) y a principios del siglo XIX, de tal manera que nosotros entendemos la realidad, muy justa, que el Sr. GASTÓN ha señalado, está perfectamente recogida desde el punto de vista jurídico, que el que aquí nos interesa, en el apartado 3, que dice que se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia." La enmienda del Sr. GASTÓN fue rechazada por 17 votos en contra, 3 a favor y 14 abstenciones.*

<sup>14</sup> Podrían citarse otros derechos y principios que inciden en la materia de la Ordenación Territorial de un modo más indirecto, tales como: la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos , el derecho a la igualdad, el derecho a la libertad de empresa, el respeto a la autonomía local y regional, el principio de la equitativa distribución de la renta regional y personal y el principio de solidaridad y unidad del Estado.

de PAREJO ALFONSO, pueden citarse tres principios como ejes fundamentales de la actuación de los poderes públicos en la Ordenación Territorial: el desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente y el derecho a una vivienda digna (con la utilización del suelo conforme al interés general). En ocasiones, los dos primeros principios se oponen entre sí, puesto que el desarrollo económico y social requiere la explotación de los recursos naturales del medio.<sup>15</sup>

La fuerza de la Ordenación Territorial como disciplina con capacidad de incidir en su ámbito de aplicación, dependerá de que estos principios constitucionales sean considerados como más que meras fórmulas programáticas, así como la capacidad de alcanzar un equilibrio entre los distintos intereses públicos perseguidos.

#### a) El derecho de propiedad y su función social

El artículo 33 de la Constitución Española reconoce el derecho a la propiedad privada, con los límites de su función social determinados por las leyes. De este modo la propiedad privada no es una materia exclusiva de la legislación civil, sino que la función social de ésta vendrá delimitada por el Derecho Administrativo: Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa; Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; Ley de 8 de junio de 1957, de Montes; Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas; Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres; Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; entre otras normas. En este sentido, el artículo 348 del Código Civil define el derecho de propiedad como el derecho de gozar y disponer de las cosas, pero con las limitaciones establecidas por las leyes. Pero, en

---

<sup>15</sup>En este sentido es necesario un equilibrio entre ambos principios, intentando un desarrollo económico sostenible, que actúe de modo equitativo sobre unos recursos que no son inagotables. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre afirma: *"no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar con la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para mejorar el desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida"*



todo caso, los límites a la propiedad sólo podrán establecerse en virtud de ley y con el respeto a su contenido esencial. Dicho contenido esencial, respecto a las condiciones básicas de su ejercicio, sólo podrá ser delimitado por ley emanada de las Cortes Generales<sup>16</sup> , quedando abierta la posibilidad de la legislación autonómica para el ejercicio de condiciones no básicas, si los correspondientes Estatutos de Autonomía ostentan la competencia legislativa al respecto.

Por tanto, la Ordenación del Territorio, al igual que la otra gran disciplina de planificación territorial, el urbanismo; se ve obligada al respeto del núcleo esencial del derecho a la propiedad privada.

En conexión con el principio de la propiedad privada, se encuentra el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica, en el artículo 128 de la Constitución Española y la posibilidad de la planificación con el fin de la armonización económica regional y sectorial, reconocida en el artículo 131. Sin embargo LÓPEZ RAMÓN<sup>17</sup> considera que el seguimiento del artículo 131 plantea graves problemas prácticos en el momento de la adscripción de la Ordenación del Territorio a la planificación económica, por la dificultad de integrar ésta en el marco de la impredecibilidad de los agentes económicos de una economía de mercado. La única capacidad de vinculación quedaría limitada, por tanto, a los poderes públicos. Desde mi punto de vista esto ya sería positivo, intentando suavizar una tendencia a la sectorialización excesiva, en un sistema administrativo que, además, cuenta con un complejo sistema de múltiples niveles territoriales. No es de extrañar que haya sido la República Federal de Alemania la principal impulsora de las políticas de Ordenación

---

<sup>16</sup>La Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981 (Suplemento al BOE núm. 285, de 28 de noviembre) afirma que *"esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales"*.

<sup>17</sup>*"Por muy completos que sean los estudios e informes sobre las necesidades y posibilidades económicas y de equilibrio territorial, dentro de los sistemas de mercado nunca podrán llegar a preverse las actuaciones de los agentes económicos privados, aparte de otros sucesos imprevisibles. Por añadidura, las decisiones adoptadas en un plan económico sólo pueden ser completamente vinculantes para el sector público"*  
Véase FERNÁNDEZ RAMÓN, Tomás Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1995. Página 197.

Territorial, con el fin de armonizar, aunque tan sólo sea desde un punto de vista procedimental, las iniciativas emprendidas en su también compleja estructura territorial<sup>18</sup>.

## b) El progreso económico y social

El progreso entendido como el desarrollo económico y social es el objetivo último que han de seguir las distintas líneas-guía de los planes de Ordenación Territorial. En este sentido, la Constitución Española se enmarca en la concepción europea del desarrollo económico y social (establecida tanto en el Tratado de la Unión<sup>19</sup> como en la Carta Europea de la Ordenación<sup>20</sup> del Territorio). En opinión de AGOUES MENDIZÁBAL<sup>21</sup> cualquier demanda ciudadana que suponga desarrollo y acercamiento al bienestar social habría de tenerse en cuenta dentro de las previsiones del Plan. Este

---

<sup>18</sup>Véase el apartado dedicado al origen de la Ordenación del Territorio en la República Federal de Alemania, con el proceso dialéctico länder-Gobierno Federal en la elaboración de la primera Ley de Ordenación Territorial de la República.

<sup>19</sup> En el artículo B de las Disposiciones Comunes del Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, se establece como objetivo: *"promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado"*. Por su parte el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957, en su artículo 2º, modificado por el artículo G-B,2 del Tratado de la Unión Europea afirma: *"la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros"*

<sup>20</sup>En la Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 29 de mayo de 1983, se afirma que los objetivos de la Ordenación Territorial habrán de basarse en los principios del desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, gestión responsable de los recursos naturales, protección del medio ambiente y finalmente, la utilización racional del territorio. Véase en este sentido, BERMEJO VERA, José Derecho Administrativo Especial . Editorial Civitas, Madrid, 1994. Páginas 455-473.

<sup>21</sup>AGOUES MENDIZÁBAL, Carmen. El Régimen Jurídico de la Planificación Territorial: Conflictos Competenciales y Aspectos Jurídicos. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1996. Página 68.

principio ha de relacionarse con la equitativa distribución de la renta regional y personal, dentro de una política de estabilidad económica (artículo 40), así como el equilibrio regional y sectorial( artículo 131 ).

#### c) El derecho a una vivienda digna

Este derecho se regula en el artículo 47 de la Constitución Española y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, éste fue uno de los principales móviles de la política de Ordenación Territorial alemana, intentando dar cumplimiento al precepto equivalente de la Ley Fundamental de Bonn. Si aparentemente, este principio parece más relacionado con el urbanismo municipal, no cabe duda de que una Ordenación Territorial en los niveles provincial o autonómico, puede ayudar a la desconcentración de población de las zonas excesivamente masificadas y la relocalización en áreas con mercados de solares más asequibles. En este sentido parece deseable el desarrollo de los núcleos poblacionales intermedios, favoreciendo el nacimiento de redes de ciudades generadoras de espacios socio-económicos comunes. Por otra parte se reclama un "urbanismo con rostro humano", conectado con otras políticas públicas de bienestar e integración social.

#### d) La conservación del medio ambiente

El artículo 45 de la Constitución, en su apartado segundo, exige que los poderes públicos velen por la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida, apoyándose en la solidaridad colectiva. Es necesario conectar este principio con las leyes de protección del medio ambiente, como la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres, citada anteriormente y el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. Este principio se opone al expresado en el artículo 128 de la Constitución , en la que se afirma que toda la riqueza del país está subordinada al interés general. La repercusión económica y el impacto sobre el medio son dos valores que han de ser sopesados en la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial, al tratarse de intereses públicos concurrentes.

En este sentido, la filosofía del desarrollo sostenible, defendida tanto por las Naciones Unidas, como por la Unión Europea, en diversos documentos, conecta el medio ambiente y el desarrollo económico a largo plazo.

#### e) La conservación del patrimonio histórico y artístico

En el artículo 46 de la Constitución Española se recoge el principio de la protección del patrimonio histórico artístico español. Su importancia sobre los Planes de Ordenación Urbana resulta evidente y, al igual que en el caso de la protección del medio ambiente, en ocasiones, especialmente en los hallazgos arqueológicos, se contradice con otros intereses públicos relativos a la edificación y la construcción de infraestructuras.

Este precepto constitucional anteriormente citado se desarrolla a través de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español<sup>22</sup>. La autoridad autonómica competente puede requerir al municipio incumplidor en materia de protección del patrimonio cultural, paralizando la aprobación definitiva del Plan Urbanístico correspondiente<sup>23</sup>.

#### 1.4.El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación Territorial.

El Estado autonómico supuso el fin del modelo piramidal de planes de Ordenación Territorial jerarquizados. A partir de este momento una de las principales preocupaciones de la Ordenación del Territorio consistirá en la coordinación entre los

---

<sup>22</sup>Desarrollada por el RD 111/1986, de 10 de enero, modificado por el RD 64/1994, de 21 de enero (intentando adecuarse a la STC 17/1991, de 31 de enero).

<sup>23</sup> Determinadas Comunidades Autónomas han aprobado sendas normas de protección del patrimonio histórico: País Vasco, Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural; Cataluña, Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural; Galicia, Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio Cultural y Ley 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los Caminos de Santiago; Andalucía, Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico y Castilla-La Mancha, Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Artístico.

distintos instrumentos del planeamiento, que se desarrollan desde distintos niveles de Administración Territorial.

Todos los Estatutos de Autonomía han asumido la competencia con carácter exclusivo. Sin embargo, esto no supone el desapoderamiento del Estado, puesto que cualquiera de sus competencias tendrá una presencia en el territorio. Por otra parte, ni las competencias exclusivas son absolutas, puesto que no pueden concebirse como compartimentos estancos, tanto desde una perspectiva territorial como sectorial. En este sentido, PÉREZ ANDRÉS<sup>24</sup> considera que es necesaria una Ley General de Coordinación de la Actividad Administrativa sobre el Territorio (como una ley que detalle de forma más efectiva las relaciones interadministrativas). En la actualidad estamos ante un sistema en el que las Comunidades Autónomas muestran la competencia exclusiva en la materia, pero en el que el Estado conserva capacidad normativa sectorial la afecta directamente. Por último, la Ordenación del Territorio presenta límites muy laxos con el urbanismo municipal y provincial.

En el artículo 148.1.3 de la Constitución Española se incluye la Ordenación del Territorio dentro de la lista de competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas. Todas ellas van a incluir dicha competencia dentro de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Por lo tanto todas las potestades legislativas, reglamentarias y ejecutivas en materia de Ordenación Territorial corresponden a las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, cada uno de los instrumentos de la Ordenación Territorial presenta relación o forma parte de alguna política sectorial, objeto de legislación general por parte del Estado. La Ordenación del Territorio posee una naturaleza proclive a la planificación. Las políticas sectoriales, por su parte, también emplean habitualmente la planificación, produciéndose con facilidad la concurrencia de planes. Cuanto más integral pretende ser un modelo de Ordenación Territorial, más tiende a la colisión con las competencias sectoriales, hasta tal punto, que si se llevaran al extremo máximo las competencias ordenadoras se llegaría a la anulación

---

<sup>24</sup>Véase PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso "La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras", en Revista de Administración Pública nº147. Madrid, Septiembre de 1998. Página 110.

de aquéllas. Si por el contrario, se ensancharan las competencias sectoriales, se vaciaría la Ordenación del Territorio de su contenido específico.

El Estado, a su vez, posee competencia sobre ciertas políticas de infraestructuras: obras públicas relativas a la defensa nacional (artículo 149.1.4 de la Constitución Española) así como obras públicas que afecten a más de una Comunidad Autónoma o al interés general (artículo 149.1.24 de la Constitución Española), puertos y aeropuertos de interés general (artículo 149.1.20), los ferrocarriles y los transportes terrestres que atraviesen el territorio de varias Comunidades Autónomas (149.1.21 de la Constitución Española), y algunos aprovechamientos hidráulicos (artículo 149.1.22). En otras disciplinas presenta la capacidad de la legislación básica o la coordinación general, tal es el caso de la elaboración de las bases y la coordinación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 de la Constitución), aprobar la legislación básica relativa al medio ambiente (artículo 149.1.23 de la Constitución) y la defensa del patrimonio cultural (149.1.28). Pero, además de las citadas, cualquier localización geográfica de una determinada política ya supone, de por sí, una incidencia sobre el territorio en el que se implanta.

Todas las Comunidades Autónomas incluyen en sus estatutos de autonomía la competencia de Ordenación del Territorio. Generalmente, la puesta en práctica de las políticas territoriales suele pasar por tres fases:

- 1) Dotación de una legislación de Ordenación Territorial que sirva de marco para la aprobación posterior de las directrices correspondientes.
- 2) Elaboración de Planes Territoriales de ámbito regional.
- 3) Elaboración de Planes Territoriales Subregionales (que atienden a las áreas en función de las inversiones públicas proyectadas o la clase de servicios públicos que se pretende implantar).

En el año 1998, salvo las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y la Rioja, todas las Comunidades Autónomas contaban con una ley de Ordenación Territorial. Sin embargo, a pesar de este hecho, todas ellas preparaban sus Planes Territoriales, con lo cual es lógica la pronta aparición de una legislación que les dé cobertura.

En cuanto a las formas de organización de la planeación, programación, coordinación y ejecución, revisten múltiples variedades. Las figuras más habituales en la planificación son las Directrices Generales de Ordenación Territorial, las Directrices Parciales (Subregionales o Comarcales) y las Directrices Sectoriales. Sin embargo, la nota dominante es la del caos organizativo, en una dispersión de competencias entre diferentes consejerías e institutos públicos dependientes de éstas, que manejan escalas territoriales diferentes y producen un claro solapamiento de políticas sin la más mínima coordinación<sup>25</sup>. Los procedimientos para la aprobación del Plan suelen contar con la presentación de un avance previo. La aprobación definitiva se realiza por decreto del Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad o bien, a través de aceptación en la Asamblea Legislativa, en función del carácter más o menos unilateral o consensuado entre las fuerzas políticas que se le pretenda prestar.

## **2. La cuestión comarcal en la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981**

La configuración de los Entes Intermunicipales en sus límites con otros Entes Locales, como la Provincia o el Municipio, no se va a elaborar a partir de consideraciones técnicas (como las esgrimidas en el debate constituyente recientemente descrito), sino por una controvertida norma catalana que pretendía elaborar un mapa comarcal, en el que las Diputaciones Provinciales prácticamente desaparecerían. De esta Sentencia se iban a deducir importantes consecuencias para la configuración de la Administración Local. En primer lugar, el hecho de que los Municipios y las Provincias son Entes de naturaleza necesaria e inatacable. En segundo lugar, que la viabilidad de un Ente Intermunicipal que se nutriese de las competencias de ambos (Provincia y Municipio), sería prácticamente inviable. Por lo

---

<sup>25</sup> Baste como ejemplo, que en la Comunidad de Galicia, la Consejería encargada de la elaboración de tales directrices, que es la de Urbanismo, Vivienda y Suelo, que existe una Sociedad para el Desarrollo Comarcal, con competencias idénticas a las de la Ordenación del Territorio, un Instituto de la Vivienda y Suelo y un Instituto Gallego de Promoción Económica (encargado de la provisión de suelo empresarial).

tanto, parecía muy difícil que debates relacionados con el Ente Comarcal, como en la época constituyente, pudieran volver a reproducirse. El diseño de la Administración Local quedó fuertemente consolidado y, muy difícilmente variable, tras la citada sentencia. Sin embargo, los problemas de los Municipios para mantener unos servicios públicos con unas escalas territoriales adecuadas, proseguían. La solución a éstos ya no pasará por la figura de los proyectos de comarcalización, salvo en algunos casos excepcionales, sino por las Mancomunidades Intermunicipales.

La Sentencia citada estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación a la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regulaba la transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad<sup>26</sup>. En el recurso de inconstitucionalidad se consideraba que, a través de la norma citada, quedaban vulnerados los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución Española y los artículos 5 y 49 del Estatuto de Cataluña, así como su Disposición Adicional 4<sup>a</sup>, que configura a la Provincia como Ente Local. Se entendía, en el citado recurso, que la Provincia quedaba absolutamente vacía de competencias, propias y delegadas, y de su Hacienda, transferida a la Generalidad, y de su órgano de Gobierno y Administración, que era la Diputación Provincial.

El Presidente del Parlamento catalán y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad entendían en su súplica de desestimación del recurso, que la norma era plenamente constitucional, entendiendo que la Provincia no es un escalón indispensable en la organización del Estado, pudiendo ser sustituida por otras Entidades<sup>27</sup>. Por otra parte, la sustitución de las Diputaciones Provinciales por Consejos Territoriales, permitía que el principio representativo no desapareciese. Por último, los defensores de la norma atacada por el recurso, entendían que no existía norma alguna que

---

<sup>26</sup> Diario Oficial de Cataluña nº104 de 31 de diciembre de 1980

<sup>27</sup> El Presidente del Parlamento de Cataluña dirigió súplica para desestimación del recurso al Tribunal Constitucional con fecha de 2 de mayo de 1981, mientras que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad hizo otro tanto el 4 de mayo del mismo año. La ponencia colegiada del Tribunal Constitucional se constituyó el 9 de julio de 1981, compuesta por los Sres. Magistrados D. Francisco Rubio Llorente, D. Rafael Gómez- Ferrer Morant y D. Ángel Escudero del Corral.



definiera cuáles eran los límites de esa autonomía sancionada en la Constitución<sup>28</sup> . En un margen de apreciación tan amplio, correspondería a la Generalidad decidir cuáles serían los cometidos de los Consejos Territoriales.

La Sentencia aclararía todos estos puntos en sus fundamentos jurídicos. En primer lugar entendía que no se trataba de un conflicto de competencias, sino de un recurso de inconstitucionalidad contra una norma autonómica. De este modo, se desechaba, también, una de las excepciones propuestas por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, en la que se afirmaba que con dicho recurso se pretendía asumir las competencias de auto-organización de la Generalidad, por parte del Estado.

En segundo lugar, la norma citada suponía una vulneración directa de los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución Española y el artículo 5, apartado 4, del Estatuto de Autonomía de Cataluña. A su vez, implicaba la vulneración indirecta del artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la constitución y la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía. En este sentido, de los artículos 137, 141 y 142, se consideraba en la Sentencia que la provincia era uno de los "elementos arquitecturales" del orden jurídico constitucional. El Tribunal Constitucional consideraba a la Provincia como algo más que una mera jurisdicción electoral (artículos 68.1 y 69.2 de la Constitución Española), como ámbito territorial para el ejercicio de la iniciativa autonómica (143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (artículo 141.1), sino muy especialmente, como Ente Local, dotado de autonomía para la gestión de sus intereses.

En tercer lugar, la Sentencia admite la creación de Entes Intermunicipales, por parte de las Comunidades Autónomas, con traslado a éstos de algunas de las competencias provinciales. Sin embargo, no quedan muy claros los límites de lo que podría definirse núcleo competencial básico de cada institución. En esa distribución

---

<sup>28</sup> En la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, se entendía que *"la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio"*. En la propia Sentencia de 28 de julio de 1981 que estamos tratando, se afirmaba *"la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, son la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar"*.

de competencias, cada Entidad vería las suyas propias modeladas y reducidas. La reducción de cada autonomía local, por otra parte, no puede llevarse a cabo a través de una simple ley ordinaria <sup>29</sup>.

En cuarto lugar, la autonomía vendría fuertemente definida por la capacidad de participación que, a través de los Consejos Territoriales proyectados por la norma recurrida, no se garantizaba adecuadamente <sup>30</sup>.

En definitiva, quedaba configurada una Comarca como un Ente que absorbería competencias de los Municipios integrantes, de la Diputación Provincial y de la Comunidad Autónoma. De los dos primeros, las competencias asumidas sería aquellas que perteneciesen a la parte exterior del núcleo constitucionalmente garantizado. De la segunda, dependería de la voluntad autonómica en el ritmo de delegación de atribuciones y de transferencia de fondos para su ejercicio <sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> "No cabe establecer a priori cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución Española les otorga desborda con mucho la simple remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias."

<sup>30</sup> "La autonomía local ha de ser entendida como el derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supra -locales dentro de tales asuntos o materias".

<sup>31</sup> "Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no parece constitucionalmente garantizada, pero tiene una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (artículo 5), podrán asumir el desempeño de funciones que correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de éstas, pero también al ejercicio de competencias que eran anteriormente provinciales con lo que por esta vía puede producirse igualmente una cierta reducción en el contenido de la autonomía provincial".

En opinión de PRATS i CATALÁ<sup>32</sup>, no se debiera confundir la Provincia en cuanto circunscripción electoral, división territorial de la Administración del Estado, etc. de la Provincia como Ente Local. Entonces, en opinión del autor, la disminución competencial de la Provincia, como Ente Local, no requeriría Ley Orgánica, entendiendo que esta garantía se habría establecido para la salvaguarda de la Provincia como circunscripción estatal. Opinamos que este planteamiento no es el que se deduce de la Sentencia, porque dicha Sentencia se basa constantemente en la garantía de la autonomía local del artículo 137 de la Constitución, vulnerada por dicha norma autonómica. La Sentencia sí concibe que lo que se protege es la Provincia como Ente Local.

MUÑOZ MACHADO comparte la opinión del autor citado en el párrafo anterior. A su entender, habría que distinguir entre Provincia, susceptible de protección, de Diputación Provincial, órgano que sí podría ser sustituido por otro u otros a escala comarcal. Del texto de la Sentencia creemos deducir exactamente lo contrario<sup>33</sup>. Finalmente, MUÑOZ MACHADO considera que esta sentencia abre una situación problemática, ya que sobre un mismo espacio disponen tanto la Administración estatal como autonómica. Así las Comunidades Autónomas pueden modificar y ordenar ciertos aspectos de la Administración Municipal, crear comarcas, pero habiendo de respetar el ámbito inamovible de la Provincia. La consecuencia de esto es evidente. Si no se puede mover la Provincia, ésta va a quedar como único Ente supramunicipal estable, a no ser que se constituyan unas Comarcas con todas sus competencias procedentes del ámbito autonómico o que, voluntariamente les transfieran los Municipios<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Véase PRATS i CATALÁ "La Comarca" en Tratado de Derecho Municipal (comp.) MUÑOZ MACHADO, Santiago. Editorial Civitas, Madrid, 1988. Pág.819

<sup>33</sup> . *"Ni la gestión desconcentrada puede ser sustitutivo de la descentralización que implica autonomía ni podría la lícita transferencia a las comarcas y otras entidades territoriales de competencias hoy atribuidas a las provincias llevarse hasta el extremo de vaciar totalmente a éstas de sus actuales funciones como Entes Locales, vaciamiento que implica una infracción de los artículo 137, 141 y 142 de la constitución y del artículo 5, apartado 4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña".*

<sup>34</sup> Véase MUÑOZ MACHADO, Santiago Derecho Público de las Comunidades Autónomas Madrid, Editorial Civitas, 1984. Págs. 215 y 216.

A los efectos del Desarrollo Local por parte de los Entes Intermunicipales, ¿cuáles serían las consecuencias? Creemos que la más importante es que, salvo ciertas Comunidades Autónomas más intervencionistas al respecto, no se pueden articular espacios entre los Municipios y las Comunidades Autónomas fuera del provincial y, si las normas lo admiten, no parece conveniente por la opresiva, desde el punto de vista fiscal, multiplicación administrativa. El espacio provincial, tal vez con una buena provisión de fondos y una articulación adecuada, serviría a las necesidades locales de desarrollo, pero no parece que ni las Comunidades Autónomas estén dispuestas a ello, ni las propias élites provinciales (ya que una modernización profunda habría de pasar por exigencias en la gestión que introducirían unos cambios políticos insospechados).

Sin embargo, la prestación de servicios locales cotidianos sigue requiriendo de la asociación de los Municipios implicados. Las políticas de Desarrollo Local, por su necesidad de generar iniciativas con escalas espaciales adecuadas, parecen muy evidentes en este sentido. La solución que se ha ido imponiendo es la de las Mancomunidades de Municipios, más anárquicas en la asunción de competencias, menos brillantes desde una concepción cartesiana de la Administración Territorial y de la planificación del desarrollo económico; menos estables, pero muy efectivas para la inmediatez de las necesidades cotidianas.

La política de Desarrollo Local requiere una cierta estabilidad en el tiempo y una capacidad de integración de atribuciones o transversalidad en sus planteamientos, que el aspecto de provisionalidad de las Mancomunidades, dificulta. La consolidación de los fenómenos asociativos intermunicipales en el tiempo, junto con unas buenas experiencias en la gestión conjunta de competencias, vendrían a paliar esta carencia.

### 3. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local

#### 3.1. Los trabajos parlamentarios previos a la Ley. Aspectos generales

La norma presenta un carácter bastante uniformizador, al considerar que cualquier intento de tipificación no es más que una pequeña corrección a un problema difícil de solucionar. Al menos es lo que se deduce de la Exposición de Motivos<sup>35</sup>. Por otra parte, el Partido Nacionalista Vasco había presentado previamente una Proposición de Ley, que fue abandonada por el propio partido, en la que sí se trataba, ampliamente, la cuestión municipal<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> "Resurge aquí la vieja polémica entre el uniformismo y diversidad en la organización local, en modo alguno resuelta con los intentos frustrados de tipificación de regímenes locales (que sólo supone una estéril flexibilización del uniformismo), sólo que ahora transmutada en la tensión entre los valores constitucionales de unidad y autonomías (de las nacionalidades y regímenes de los Entes Locales) Pág. 1224

<sup>36</sup> El Grupo Parlamentario Vasco había presentado el 13 de septiembre de 1983 un Proyecto de Ley de Regulación de las Bases de Régimen Local. En su artículo 2 se recogía la cuestión de los Entes Intermunicipales, afirmando que *"los municipios y las provincias podrán asociarse entre sí y con otros entes territoriales de niveles superiores para gestionar servicios de su competencia, o interés común"*, introduciendo en este caso, la figura del consorcio interadministrativo. Se admitía en el citado proyecto la capacidad de los Entes Locales de intervenir en la actividad económica de su término, en el artículo 4, apartado 3, en el que se afirmaba *"Los entes locales tienen iniciativa en la actividad económica, en el ámbito de sus intereses peculiares, pudiendo la ley, si éstos fueran predominantemente locales, reservarles recursos o servicios esenciales, especialmente, en caso de monopolio, y, asimismo, acordar la intervención de empresas"*. La actividad de fomento y de desarrollo local se encomendaría a las Diputaciones Provinciales (no hay que olvidar el especial carácter que tienen, en este sentido, las diputaciones vascas). En el artículo 9,2 se establecía que tendrían el carácter de actividades las siguientes:

c) *Fomento de actividades agrícolas, industriales y comerciales.*

De modo más concreto, las Mancomunidades de Municipios se regulaban en el artículo 23, dentro del capítulo 2 del Título II acerca de *la actividad de los Entes Locales*. En este artículo se establecía *"los municipios podrán mancomunarse para la prestación de servicios de su competencia. La mancomunidad gozará de personalidad jurídica y tendrá las competencias y organización que determinen sus estatutos"*.

Finalmente, el 24 de mayo de 1984, previa reunión de la Junta de Portavoces, de 16 de ese mismo mes, quedó retirada tal proposición de ley.

Del estudio de los trabajos parlamentarios previos a la aprobación de la actual norma básica local, deducimos que la Administración Local era una cuestión secundaria para los legisladores, frente al tema clave de la Administración Pública en los años ochenta, es decir, la cuestión autonómica. De hecho la dialéctica del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas iba a hurtar del debate parlamentario el tratamiento de las circunstancias y necesidades de la Administración Local española. Los Entes Locales serían, simplemente, un escenario más del reparto de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Además de parecer uno de los debates más pobres de los estudiados hasta ahora (excluidas, por supuesto las etapas más o menos autoritarias, en las que de estar convocadas las Cortes, servían claramente al correspondiente régimen), apenas entró en la realidad local en sí misma. Se realizaron muy pocas alusiones a los problemas de los Entes Locales, a las tipologías de éstos, a la crisis demográfica de amplias zonas del país, a la fragmentación, a la gestión de los servicios, a los problemas de financiación de las haciendas locales, etc. Los discursos parlamentarios se centraron en cuestiones formalistas y procedimentales, escasamente sustantivas. Esto era así porque lo que se debatía no era la realidad local en sí misma, sino su articulación en el Estado autonómico, cuestión de importancia, pero que probablemente desvirtuó el sentido último de la Ley. También se echó en falta la presencia de representantes de las asociaciones de Municipios o una Comisión previa que realizase una gran encuesta nacional sobre la materia, al estilo, por ejemplo, de la activa Comisión Barham, en el Reino Unido.

### 3.2. Los Entes Intermunicipales: tramitación parlamentaria y configuración definitiva

En relación con los Entes Intermunicipales, la tramitación más polémica fue la de la Comarca, regulada en el artículo 41 del Proyecto<sup>37</sup>. Su ubicación resultaba difícil entre la Provincia y el Municipio, chocando las posiciones del Grupo de Minoría

---

<sup>37</sup> El Grupo Popular había presentado a este artículo varias enmiendas (núm.457, 458 y 459), siendo todas ellas rechazadas por 23 votos en contra, 5 a favor y 1 abstención

Catalana y del Grupo Popular en la Comisión encargada de trabajar el Proyecto. El Grupo de Minoría Catalana entendía la Comarca como una tradición histórica catalana y se fundamentaba en toda la tradición comarcalista<sup>38</sup>, mientras que el Grupo Popular temía que la Comarca se convirtiese en una imposición sobre los Municipios, a espaldas de las provincias<sup>39</sup>. En el debate no aparecían para nada los problemas de los Municipios rurales, las escalas espaciales de intervención, ni cualquier otro aspecto sustantivo relacionado con la Comarca. Finalmente, la configuración de la Comarca en la legislación básica quedó configurada en el artículo 42, con ciertas características fundamentales<sup>40</sup>: ser Entes Locales de constitución

---

<sup>38</sup> Minoría Catalana, a través de la intervención del Sr. Cuatrecasas, se centró en la raigambre de la figura comarcal en Cataluña. *"Y es precisamente por esta vía - no le quepa duda al Sr. Aznar por donde la Generalitat que no haya equívoco en esto, el Parlamento de Cataluña, atenderá todas las sugerencias que le puedan venir desde la base local que ud. dice, desde la iniciativa local. Así se atendió ya cuando un ilustre geógrafo, llamado Pau Vila, en el año 32 ó 33, si no recuerdo mal, empezó a elaborar todo este estudio que después fue la base de la división comarcal. Y le puedo garantizar al Sr. Aznar que esto es una realidad viva, sentida en Cataluña".* Diario de Sesiones nº223, de 25 de octubre de 1984. Pág 7279

<sup>39</sup> En su intervención, el Sr. Aznar López se preguntaba sobre todas estas cuestiones. *"Y bien, llegamos al artículo 41 del proyecto, y llegamos a esta enmienda transaccional. ¿Y qué resulta? Pues resulta que según el proyecto y según el informe de la Ponencia, a la hora de la creación de las comarcas, no hay voluntariedad por parte de los municipios. Dice el artículo 41 que la iniciativa para la creación de una comarca podrá partir - podrá partir- de los propios Municipios interesados. Si dice que podrá partir, quiere decir que a lo mejor se pueden establecer comarcas sin contar con la voluntad de los municipios afectados (...) Más aún, señores de la mayoría. ¿Dónde está la autonomía provincial? Nadie va a negar en nuestro Grupo que en Cataluña puede existir una tradición comarcal; nadie lo va a negar. Lo que sí vamos a decir es ¿creándose una comarca, los municipios no tienen nada que decir, y las provincias afectadas tampoco pueden decir absolutamente nada? ¿Ese es el respeto a la autonomía municipal y provincial que la Constitución garantiza?"* Diario de Sesiones de las Cortes nº223, de 25 de octubre de 1984. Págs. 7276 y 7277.

<sup>40</sup> Este artículo quedaba redactado en los siguientes términos:

1. *"Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.*

2. *La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba*

autonómica, compatible con la iniciativa de los Municipios integrantes, sus normas de funcionamiento (en todo caso, representativas de los Municipios incluidos) también serían de factura autonómica y la conservación de las competencias fundamentales por parte de los Municipios integrantes de esta Entidad.

En cuanto a las Áreas Metropolitanas, reguladas en el artículo 42 del Proyecto, la pobreza del debate fue, también, evidente. En un año, 1984, en que la reconversión industrial aparejada a la crisis económica, afectaba a amplias capas de las poblaciones urbanas, los Sres. diputados no incluyeron en su debate alusión a cuestión social alguna. El elemento protagonista de todas las discusiones era el de la iniciativa para crear un Área Metropolitana, si correspondía a los Municipios afectados, a la Comunidad Autónoma y la intensidad de control por parte del Estado, en todo el proceso. Todas estas cuestiones, aun siendo necesarias, no entraban en el fondo del asunto<sup>41</sup>. El artículo 42, definitivamente aprobado, configura un Área Metropolitana muy controlable por la legislación autonómica, en donde la Administración del Estado y las Diputaciones, realizan una labor de mero trámite de constancia. Existe una alusión a las vinculaciones económicas y sociales de las

---

*agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios.*

3. *Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.*

4. *La creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia de prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25".*

<sup>41</sup> Así, el Grupo Popular, a través de su enmienda 460, pretendía que el Estado tuviese una participación más amplia en la aprobación de la constitución de las Áreas Metropolitanas, a las que consideraba como una cuestión nacional. En cambio, el Grupo Vasco (enmiendas núm. 798, 799 y 800) y el Grupo de Minoría Catalana (enmienda núm. 979), se oponían al trámite de audiencia de la Administración del Estado. El Sr. López Raimundo presentó la enmienda núm. 623, en la que consideraba que en la constitución de Áreas Metropolitanas, la iniciativa habría de corresponder a los Municipios afectados. Además, introdujo en su intervención un mínimo diseño de la vocación de esta Entidad. *"El texto que nosotros proponemos en sustitución del que hay, dice así: en las grandes aglomeraciones urbanas, los municipios que lo estimen podrán asociarse en áreas metropolitanas que desarrollarán una planificación completa en conjunto y coordinarán los servicios y obras que estimen pertinentes".* Diario de Sesiones n223, de 25 de octubre de 1984. Pág. 7283



poblaciones incluidas en las áreas metropolitanas, pero no a las competencias de intervención económica, limitándose a la planificación (se entiende que física) y a las obras y servicios comunes. En cuanto a la representatividad, se intenta velar por la presencia de los Municipios integrados en los órganos de gobierno y una justa distribución de los costes de funcionamiento entre los Ayuntamientos integrantes. Las demás cuestiones relativas a su funcionamiento se remiten a la futura legislación autonómica<sup>42</sup>.

Las Mancomunidades no supusieron excesivos problemas en su tramitación. Tal vez eran las Entidades que menos precisaban de reparto entre Administraciones superiores. La única cuestión tratada fue la de las agrupaciones forzosas, eliminadas de la legislación local, aunque el Grupo de Minoría Catalana, las había admitido en su enmienda núm. 983, pretendiendo un artículo 42 bis, para situaciones especialmente excepcionales de inhibición en la prestación de los servicios. Nuevamente se echa en falta en el debate una alusión a la operatividad de las Mancomunidades, a su número entonces existente, a sus problemas o expectativas.

Finalmente, el artículo 44, que regula las Mancomunidades, reconoce el derecho de los Municipios a asociarse para la realización de obras y servicios, y también proclama la personalidad y capacidad jurídicas de obrar para el cumplimiento de sus fines<sup>43</sup>. También se mantiene la existencia de las asociaciones de

---

<sup>42</sup> Las Áreas Metropolitanas quedan definitivamente configuradas del siguiente modo, en el artículo 43:

1. *Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, Áreas Metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.*

2. *Las Áreas Metropolitanas son Entidades Locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.*

3. *La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área: el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.*

<sup>43</sup> El artículo 44 quedó definitivamente configurado del modo siguiente:

municipios históricas, es decir, las comunidades de villa y tierra, socios, y similares<sup>44</sup>. Se extiende el precepto en la regulación de la aprobación y modificación de los estatutos de la Mancomunidad, con participación de los concejales de los Municipios asociados e informe preceptivo de las Diputaciones correspondientes<sup>45</sup>. En el artículo 36 se enumeraban los elementos mínimos que habrían de hacer mención los estatutos de las Mancomunidades. En este caso, la

---

1. *Se reconoce a los Municipios el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.*

2. *Las Mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la Entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.*

*En todo caso los órganos de gobierno serán representativos de los Ayuntamientos mancomunados.*

<sup>44</sup> Estas modalidades tradicionales se regulan en el artículo 37:

“Las Entidades conocidas con las denominaciones de Mancomunidades o Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, Leñas, Aguas, y otras análogas, continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales y, sin perjuicio de la autonomía de que disfrutaban, deberán ajustar su régimen económico a lo prescrito en la legislación de régimen local sobre formación de presupuestos y rendición de cuentas, liquidaciones, inventarios y balances.”

<sup>45</sup> La norma trata la cuestión de los Estatutos en los apartados siguientes del citado artículo 44:

3. *El procedimiento de aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:*

a) *La elaboración corresponderá a los Concejales de la totalidad de los Municipios promotores de la Mancomunidad, constituidos en Asamblea.*

b) *La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de Estatutos.*

c) *Los Plenos de todos los Ayuntamientos aprueban los Estatutos.*

4. *Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de Mancomunidades.*

norma básica estatal presentaba una regulación más desarrollada de lo que se puede esperar de una ley de bases<sup>46</sup>.

Tras estos trabajos en sede parlamentaria, quedaba configurada una Administración Local bastante disminuida en favor de otras Administraciones, las Autonómicas y la del Estado. De esta situación se hacía eco DE LA VALLINA VELARDE, en su intervención<sup>47</sup>.

### 3.3. Los servicios públicos y su relación con las políticas de fomento

En relación con los servicios prestados por los Entes Locales, no existe alusión a las cuestiones de la promoción económica local o el fomento. La cuestión de los servicios y atribuciones tampoco se analizó en los debates desde una óptica de operatividad en la gestión o de su calidad, sino en relación con la capacidad autonómica para subrogarse en algunos casos de manifiesta imposibilidad de prestación por parte de los Municipios<sup>48</sup>, o intentos de salvaguardar a la iniciativa

---

<sup>46</sup> En el citado artículo 36 se afirmaba:

*"Los Estatutos de las Mancomunidades municipales habrán de expresar al menos:*

*1º Los Municipios que comprende.*

*2º El lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración.*

*3º El número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que han de integrar los órganos de gobierno de la Mancomunidad.*

*4º Los fines de ésta.*

*5º Los recursos económicos.*

*6º El plazo de vigencia.*

*7º El procedimiento para modificar los Estatutos, y*

*8º Las causas de disolución."*

<sup>47</sup> DE LA VALLINA VELARDE, conocedor de la Administración Local, a la que ha dedicado abundante estudio, lamentaba que *"so capa de coordinación, se producen atentados manifiestos a la autonomía de las Corporaciones Locales, que quedan sometidas, como tendremos ocasión de ver claramente, al control, a la tutela y en ocasiones, al vaciamiento de competencias por parte de los órganos de la Administración del Estado o de las Administraciones autonómicas"*. Diario de Sesiones nº 234, de 29 de octubre de 1984. Pág. 7323.

<sup>48</sup> A este respecto pueden citarse las enmiendas que al artículo 25 presenta el Grupo de Minoría

privada frente al municipalismo<sup>49</sup> Teniendo en cuenta que, dentro de las discusiones acerca de los servicios específicos de los Municipios, el que más tiempo llevó fue el de los mataderos municipales, podemos hacernos una idea de la percepción estratégica que nuestros legisladores tenían de la materia.

#### **4. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales**

La configuración de los Entes Locales y su capacidad de intervenir en la economía queda condicionada a su facultad de financiación. En el caso de las políticas de desarrollo local, este aspecto es de especial importancia, por su fuerte componente inversor. La insuficiencia financiera crónica de los Entes Locales españoles, reconocida por la propia Ley<sup>50</sup>, deja vacío de contenido el principio de la

---

Catalana (enmiendas núm 957 y 958). En la defensa de éstas, el Sr. CUATRECASAS i MEMBRADO afirmaba. " *El propio texto del informe de la Ponencia, que reproduce sustancialmente el del proyecto de ley, ya reconoce, por toda la casuística, sobre todo procedimental, que establece en su articulado, la dificultad de una actuación en este tipo, pero básicamente el hecho es que en esto, que quiere hacerse en beneficio del municipio, hay que plantearse la cuestión de si realmente el municipio estará en situación de poder prestar este servicio con sus propios recursos, con sus propias posibilidades*" Diario de Sesiones ,de 22 de octubre de 1984. Pág. 7049.

<sup>49</sup> En los debates del Pleno a las enmiendas del Senado, interviene el Sr. NÚÑEZ PÉREZ, del Grupo Centrista, criticando el cierto carácter intervencionista de la ley en materia de actividades y servicios, sosteniendo el interviniente una concepción más liberal o abstencionista al respecto. " *Otro aspecto negativo de esta valoración de la ley, tal como lo hemos estudiado ahora, es una especie de municipalismo centralizador en materia de actividades y servicios. Esta posibilidad de municipalización tiene un tratamiento preocupante al no exigirse como requisito indispensable la existencia de un interés público en la mejora y ventajas que para los usuarios pudiera reportar la municipalización de un servicio público con respecto a la alternativa que para el mismo pudiera ofrecer la iniciativa privada, con lo cual se están desbordando los requisitos que se señalan en la Constitución*" Diario de Sesiones nº187, de 12 de marzo de 1985.

<sup>50</sup> En la Exposición de motivos de esta norma se reconoce este hecho, al afirmarse que " *la evolución histórica de la Hacienda Local española, desde que ésta pierde su carácter patrimonialista durante la primera mitad del siglo XIX y se convierte en una Hacienda eminentemente fiscal, es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica*" Boletín Oficial de las Cortes Generales. Proyecto de Ley presentado el 8 de junio de 1988. Apéndice núm.1 al núm.85. Pág. 1

autonomía local<sup>51</sup>. La ley expresa su intención de dotar de fondos a los Entes Intermunicipales, regulando esta cuestión en el Título IV, con el rótulo de Recursos de otras Entidades Locales, y en su capítulo primero se recogen los recursos de las Entidades Supramunicipales<sup>52</sup>.

Además de los recursos que se establezcan en sus normas de creación (artículo 132)<sup>53</sup>, éstos podrán asimilarse a lo dispuesto en la propia Ley para los Ayuntamientos. Se establecen, también, previsiones, para las contribuciones especiales (artículo 133)<sup>54</sup>, teniendo cada Ayuntamiento integrante, la calidad de contribuyente. Se admite, a su vez, la capacidad de los Entes Intermunicipales para imponer tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de acuerdo con lo

---

<sup>51</sup> Que, por otra parte, se reconoce para las Comunidades Autónomas en sentido estricto, en tanto que para las Entidades Locales, sólo se reconoce para la “gestión de sus intereses”. Véase COLLADO YURRITA, Miguel Ángel y GIMÉNEZ REYNA, Enrique. La nueva hacienda local española en Editorial Civitas. Madrid, 1990. Pág. 34.

<sup>52</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley de Haciendas Locales se afirmaba “*por último, también se prevé la financiación de las Entidades Supramunicipales concretadas en las Comarcas, Entidades Municipales Asociativas y Áreas Metropolitanas, creándose, además, a favor de estas últimas, un recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sitos en el territorio de dichas Entidades. Igualmente se regula la financiación de las entidades locales de ámbito inferior al Municipio*”. Proyecto de Ley de Haciendas Locales. BOCG nº85 ap.1 de 8 de junio de 1988.

<sup>53</sup> El artículo 132 establece que “*constituyen recursos de las Entidades supramunicipales los previstos en sus respectivas normas de creación y los establecidos en la presente ley y en las disposiciones que la desarrollen.*” Además, en el apartado 2 del mismo artículo se indica “*será de aplicación a las Entidades supramunicipales lo dispuesto en la presente ley respecto de los recursos de los Ayuntamientos, con las especialidades que procedan en cada caso*”.

<sup>54</sup> Respecto de las contribuciones especiales, la ley prescribe que “*en los supuestos especiales de establecimiento de contribuciones especiales por las entidades supramunicipales con motivo de la realización de obras o servicios que afecten a uno o varios términos municipales, el órgano superior de gobierno de aquéllas, al determinar las zonas afectadas por la obra o conectar el beneficio especial que representa para cada una de dichas zonas, podrá distinguir entre el interés directo de los contribuyentes y el que sea común en su término municipal o en varios*”. En el apartado 2 se continúa describiendo esta modalidad de tributo. “*En este caso, los Ayuntamientos afectados que estén integrados en dichas Entidades tendrán el carácter de contribuyente al objeto del pago de las cuotas individuales correspondientes, que serán recaudadas por los mismos de acuerdo con las normas reguladoras de este tributo municipal*”

dispuesto en los respectivas normas de creación<sup>55</sup>.

La norma tiene en cuenta el fuerte componente urbanístico de las competencias de las Áreas Metropolitanas, cuando regula su capacidad para introducir un recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles<sup>56</sup>. Esta capacidad se une a las posibles subvenciones finalistas procedentes de otras Administraciones Públicas<sup>57</sup>.

Para las Mancomunidades de Municipios se establece, como fuente de ingresos, las cuotas de los Ayuntamientos respectivos. Tales aportaciones se establecen de acuerdo con los estatutos de creación respectivos<sup>58</sup>.

Con las Comarcas, la Ley adopta una actitud restrictiva en cuanto a su financiación, estableciendo que no podría nutrir sus fondos de ninguno de los impuestos regulados en la ley ni participar de los tributos del Estado.

Durante la tramitación parlamentaria, esta configuración de la financiación de

---

<sup>55</sup> El artículo 134 afirma: *“las Comarcas, Áreas Metropolitanas, Entidades Municipales Asociativas y demás Entidades supramunicipales podrán establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos en conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en la presente ley y disposiciones que la desarrollen.”* Además *“el régimen financiero de las Entidades supramunicipales no alterará el propio de los Ayuntamientos que las integren.”*

<sup>56</sup> En el artículo 135 se fija la financiación de las Áreas Metropolitanas. *“Las Áreas Metropolitanas podrán establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sitios en el territorio de la Entidad. Dicho recargo se exigirá a los mismo sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladores de este impuesto y consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre la base imponible del mismo y su tipo no podrá ser superior al 0,2 por ciento.”*

<sup>57</sup> En el apartado b) del artículo 135 antedicho se admiten las subvenciones. *“Las subvenciones de carácter finalista que se podrán fijar en los Presupuestos Generales del Estado, para la financiación de aquellos servicios específicos que constituyan el objeto de las Áreas Metropolitanas y cuya cuantía, preceptor y forma de distribución se determina anualmente.”*

<sup>58</sup> La financiación de las Mancomunidades de Municipios se regula en el artículo 136. *“Las Mancomunidades y demás Entidades Municipales asociativas dispondrán, además de los recursos citados en el artículo 133, de las aportaciones de los Municipios que integren o formen parte de las mismas, determinadas de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de creación respectivos.”*

los Entes Intermunicipales permitió la observación de las diferentes posiciones en cuanto al tipo de Ente Intermunicipal a potenciar por parte de algunos Grupos Parlamentarios. Así, el Grupo de Minoría Catalana era partidario de conceder a las Comarcas el recargo sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles y reduciendo, a su vez, la capacidad fiscal de las Áreas Metropolitanas<sup>59</sup>. Presentaron enmiendas a la totalidad RODRÍGUEZ SAHAGÚN, BERNÁRDEZ ÁLVAREZ, LARRINAGA APRAIZ, AZCÁRRAGA ROMERO, ROCA i JUNYENT y TAMAMES GÓMEZ<sup>60</sup>.

## **5. Las Entidades Intermunicipales y el Desarrollo Local en la Carta Europea de la Autonomía Local**

La Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada en Estrasburgo por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985, siendo firmada por España ese mismo día, pero ratificándola el 20 de enero de 1988. Este convenio internacional no es una mera declaración de buenas intenciones, sino, una vez publicada en el Boletín Oficial del Estado, una norma de derecho positivo, y por lo tanto, reivindicable en los tribunales. El texto proclama diversos principios, tales como el principio democrático

---

<sup>59</sup> El Grupo de Minoría Catalana presentó una enmienda que pretendía dar prioridad a la financiación de la comarca como verdadero Ente Territorial. Propuso en su enmienda núm. 634 una modificación en la redacción del artículo 137, pretendiendo *“garantizar como mínimo para las comarcas, posibilidades de obtener recursos, establecidos para las Provincias y para las Áreas Metropolitanas”*.

<sup>60</sup> RODRÍGUEZ SAHAGÚN, del Grupo del Centro Democrático y Social, presentó enmienda a la totalidad *“porque no se garantizan suficiente y explícitamente los principios constitucionales de suficiencia financiera y autonomía local”* (enmienda núm. 37); SENÉN BERNÁRDEZ, del Grupo Mixto y miembro de Coalición Galega, presentó enmienda a la totalidad, considerando que *“el proyecto no coordina adecuadamente las Haciendas Estatal, Autonómica y Local, según las competencias que a cada Administración le reconoce la Constitución, sino por el contrario, ofrece una versión centralista del Estado que todos creíamos haber superado con la Constitución”* (enmienda núm. 38). Destaca especialmente la enmienda a la totalidad, presentada por D. Miguel ROCA i JUNYENT, del Grupo de Minoría Catalana, fundamentando en su motivo quinto que la norma *“carece de una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de Haciendas: estatal, autonómica y local ; sin atender a las necesidades financieras planteadas con la nueva configuración supramunicipal que ya se está desarrollando en algunas Comunidades Autónomas”* (resaltado nuestro). Enmienda núm. 132. Conviene observar que, en Cataluña, ya se habían promulgado las leyes de Administración Local que diseñaban el funcionamiento y división comarcal de Cataluña. Las posibles restricciones a la autofinanciación de estos Entes incrementarían su coste sobre los presupuestos autonómicos.

de la autonomía local<sup>61</sup>, derecho ejercido por asambleas o consejos locales democráticamente elegidos; el principio de subsidiariedad<sup>62</sup>, según el cual las competencias públicas deben corresponder a la Administración Pública más cercana al ciudadano y otros principios aparejados a los anteriores, como los de suficiencia<sup>63</sup> y autonomía financiera<sup>64</sup>, el derecho de asociación de las Entidades Locales<sup>65</sup> y el derecho a la protección jurisdiccional de la autonomía local<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> Se regula en el apartado 2 del artículo 3 de la Carta, afirmando que *este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.*

<sup>62</sup> Se recoge en el apartado 3 del artículo 4 de la Carta, preceptuando que *el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.*

<sup>63</sup> A él se refiere el artículo 9 de la Carta, al afirmar que *“Las Entidades Locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes (apdo.1) (...) deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley (apdo. 2)”*. Si observamos la realidad municipal española, muchos pequeños municipios, por la escasez de recursos a su disposición, apenas pueden cumplir con las competencias obligatorias que les exige la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

<sup>64</sup> En este principio se considera la capacidad de auto-financiación de los Entes Locales, a través de tributos locales y recursos de naturaleza patrimonial, con libertad para la disposición de los gastos, dentro del límite de sus competencias. Por otra parte, también se presenta la cuestión de las subvenciones, entendiéndose que las subvenciones no finalistas han de ser las preponderantes, ya que de lo contrario se disciplinan las políticas locales hacia fines determinados por otras Administraciones.

<sup>65</sup> Esta asociación puede ser para la realización de tareas de interés común (equivalente a las Mancomunidades de Municipios españolas), como a la asociación para la defensa de sus intereses. Se admite la posibilidad de asociaciones de ámbito internacional.

<sup>66</sup> Aparece recogido en el artículo 11 de la Carta, afirmando que *“las Entidades Locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o la legislación.”*



A pesar de su carácter positivo, se hace alusión a la Carta Europea de la Autonomía Local, por vez primera, dentro de nuestro Derecho Local, en las Exposiciones de Motivos del Anteproyecto de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, como resultado del denominado Pacto Local. Algunos aspectos de la reforma se identifican, directamente, con algunos de los postulados de la Carta. Tal es el caso de la modificación de la distribución de atribuciones entre el Presidente de la Corporación local y el Pleno; el fortalecimiento de las funciones de control del Pleno sobre el Presidente y los demás órganos; la mejora de los mecanismos de responsabilidad política del Presidente ante el Pleno; la introducción del conflicto para la defensa de la autonomía local; la regulación de la participación de los Municipios en los planes generales de obras públicas que les afecten y la inclusión de la dedicación parcial retribuida de los miembros de la Corporación.

Sin embargo, en la legislación de régimen local siguen existiendo ciertas limitaciones en relación con la Carta Europea de Autonomía Local, como son la necesidad de desarrollar mejor los principios de autonomía y de suficiencia financiera de los Entes Locales, tanto por parte del Estado, como por parte de las Comunidades Autónomas; el cumplimiento efectivo del principio de subsidiariedad, con una mayor atribución competencial.

Se define la autonomía local en el artículo 3º 1. de la Carta, como la capacidad de los Entes Locales para gestionar y ordenar una parte importante de los asuntos públicos<sup>67</sup>. En el apartado 2º de este mismo artículo se conecta con el principio de democracia local<sup>68</sup>. A este principio, España formuló una reserva, muy conectada con los Entes Intermunicipales y, más concretamente, con las Diputaciones Provinciales,

---

<sup>67</sup> En el artículo 3.1º se establece el principio de autonomía local como *“el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y de gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*.

<sup>68</sup> El derecho democrático de los Entes Locales se ejerce *“por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos”*

cuyo sistema de elección se realiza a través de sufragio indirecto. En opinión de LÓPEZ MIRA este hecho supone una perversión de todo el sistema local, en tanto que es una excepción al sentido general de la Constitución Española (todos los órganos representativos regulados por la Constitución Española lo son por sufragio universal, libre, directo y secreto), favorece las lealtades de los representantes políticos a los partidos y no a los electores, e introduce ciertos vasallajes por parte de los cargos municipales.

El principio de subsidiariedad es el que, quizás, esté más relacionado con el desarrollo local, al afirmarse en el artículo 4º3., que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.” En relación con las competencias ejercidas por otras Administraciones de niveles territoriales superiores (artículo 5º6), y en el caso del Desarrollo Local, bien pudiera tratarse de la Ordenación del Territorio y la Planificación, “las Entidades Locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y en la forma apropiada, en los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente”.

El principio de subsidiariedad se complementa, necesariamente, con el de suficiencia financiera, puesto que de lo contrario, éste no tendría contenido real. La posibilidad de asociación intermunicipal permitiría la intervención de los Entes Locales en determinados campos, que de no ser así, sería inviable. La fragmentación municipal excesiva puede superarse a través de la asociación, evitando, de este modo, las indeseadas anexiones entre municipios. Esta capacidad de asociación aparece reconocida en el artículo 10.1º de la Carta.

*“Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común”.*

## **6. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.**

La nueva norma intenta paliar el clásico uniformismo<sup>69</sup> de las regulaciones vigentes en materia de régimen local de nuestro país (hecho compartido con otros países de tradición napoleónica) . Dicha ley De hecho, la ley surgió a partir de un Informe sobre las Grandes Ciudades enviado por el Gobierno, a través del Ministerio de Administraciones Públicas a la Comisión de Entidades Locales del Senado (en octubre de 2001). Curiosamente, a petición de los propios grupos parlamentarios se amplió el ámbito de la ley, afectando a todo el régimen local en general. De algún modo, dieciocho años después parece existir un interés por las cuestiones locales en la clase política que no se mostró en los debates de la Ley de Bases de 1985.

En términos generales hay que felicitarse de la aparición, por primera vez en la historia de nuestro régimen jurídico, de la expresión “desarrollo local”, si bien es cierto que bajo otras denominaciones se habían apuntado algunos antecedentes en nuestra historia.

En este sentido, ha recibido una atención diferenciada y específica la dimensión metropolitana del desarrollo local. Se introducen elementos de organización nuevos para las grandes ciudades, tomando diferentes tramos de población. Específicamente en el terreno del desarrollo local se establece el Consejo Social de la ciudad como mecanismo participativo consultivo con presencia de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio, siendo sus ámbitos de actuación los del desarrollo local y la planificación estratégica urbana. También aparecen como elementos de la reforma un nuevo tratamiento de la participación ciudadana <sup>70</sup>y de los mecanismos de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información al servicio de la Administración Local.

---

<sup>69</sup> “De este uniformismo se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas, que han venido reclamando un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político – administrativas (...)” Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local (BOE núm 301, de 17 de diciembre de 2003. Pág. 44772.

<sup>70</sup> Se considera en la Exposición de Motivos de esta norma que la Ley de Bases de 1985 mantenía una actitud puramente declarativa en materia de participación ciudadana, resultando totalmente insuficiente en

Fuera del ámbito metropolitano adquiere gran importancia en la articulación de la nueva ley la figura de las Diputaciones Provinciales, como ámbitos de asistencia para el desarrollo local de primer nivel, especialmente en el caso de los Municipios rurales. Así, entre las competencias propias de la Diputación se incluye en el artículo 36,1,d) *“la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”*. De este enunciado podrían entresacarse todas las dificultades y contradicciones vividas por las Diputaciones Provinciales y su dificultoso encaje en el Estado Autonómico. Si bien es cierto que es posible el desarrollo de este tipo de actividades, no es menos cierto que no parece sencillo desarrollar positivamente el enunciado *“de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”*. Habrá que esperar al desarrollo reglamentario de la ley y también a la interiorización autonómica de ésta para ver en qué se materializa el contenido de estas competencias provinciales en materia de desarrollo local.

En relación con la dimensión intermunicipal del desarrollo local, en la ley se pretende la potenciación de las Mancomunidades de Municipios. Así, se permite la posibilidad de mancomunar municipios de diferentes Comunidades Autónomas. También se admiten fórmulas que favorezcan los consorcios transfronterizos.

En términos generales, podemos considerar a la ley de gran interés para el desarrollo local, aunque sólo sea por su inclusión como concepto y su definitivo formalización tras su asentamiento en la agenda pública. Para observar los resultados concretos y el grado de profundización en las actuaciones se precisará algo más de tiempo, al ser esta norma todavía muy reciente en el tiempo.

---

términos reales. En el momento actual se intenta paliar el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. Se respeta la capacidad de auto – organización de las Entidades Locales, aunque se requiere de la fijación de unos estándares mínimos.

## **CAPÍTULO V. LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS LOCALES COMO ACTORES DEL DESARROLLO LOCAL EN EL SISTEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

**SUMARIO.-1. Las políticas de desarrollo local y el cambio institucional. 2. Las Entidades Locales en el sistema de relaciones intergubernamentales en España. 2.1. El sistema de relaciones intergubernamentales en España. 2.2. La posición institucional del del Gobierno Local en la red de Relaciones Intergubernamentales. 3. La gobernanza y las redes de actores en el desarrollo local. 3.1. Acerca de la gobernanza en el ámbito local. 3.2. Las redes de actores locales y sus características. 3.3. Las retos del gobierno relacional y el desarrollo local. 4.La participación ciudadana en el desarrollo local. 5. Las relaciones de las Entidades Locales con el contexto socio-económico local**

## **1. Las políticas de desarrollo local y el cambio institucional**

Las políticas de desarrollo local forman parte del conjunto de políticas y atribuciones de las Entidades Locales, con ciertas capacidades por parte de otras Administraciones Públicas (al menos en lo que respecta a su financiación, programación, fiscalización y control). Se desenvuelven en el marco de una organización local, dentro de un esquema competencial determinado, con unas capacidades financieras limitadas y fuertemente marcadas por las relaciones del Gobierno Local con otras Administraciones Públicas y con su propio contexto socio – económico (en donde operan diferentes actores). La cuestión institucional afecta al desarrollo local de modo muy directo, así como la evolución de las Entidades Locales en el sistema de relaciones intergubernamentales.

Por todo lo anterior, acometemos un análisis del contexto institucional del Gobierno y la Administración Local en España, poniéndolo en relación con el Desarrollo Local. Para ello, adoptamos algunos de los planteamientos del neo – institucionalismo y del enfoque de las relaciones intergubernamentales. En la parte final del capítulo, analizaremos las relaciones entre las Entidades Locales y su contexto socio – económico, aludiendo al fenómeno de la gobernanza.

## **2. Las Entidades Locales en el sistema de relaciones intergubernamentales en España**

### **2. 1. Introducción**

Las instituciones, que tienen sustantividad propia e influyen sobre el sistema social, interactúan entre sí y con las sociedad. No se puede explicar mínimamente la configuración institucional de las Entidades Locales y la política de desarrollo local que en ellas se circunscribe, sin aludir a su posición en el esquema de relaciones intergubernamentales en el país.

La llegada de la democracia a España ha supuesto la modificación de las relaciones entre Administraciones Públicas. La autonomía local, reconocida en el artículo 137 de la Constitución, permite superar el viejo sistema de relaciones jerárquicas en el que se conformaba el anterior modelo territorial del Régimen franquista. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 diseñó el marco en el que han de desarrollarse tales relaciones.

Ahora bien, si legalmente han quedado establecidas las líneas fundamentales de estas interacciones entre Administraciones Públicas, la realidad cotidiana va a imponerse según las distintas posibilidades que las normas han permitido. En algunas ocasiones se sigue la colaboración administrativa, especialmente para la solución de problemas concretos, mientras que, en otros, se potencia la coordinación e incluso, sencillamente el control directo (por ejemplo, a través de las subvenciones y las transferencias). Se hace necesario un análisis que vaya más allá del “deber ser” de lo jurídico y lo complemente. El enfoque de las Relaciones Intergubernamentales parece bastante oportuno al respecto.

## **2. 2. El sistema de relaciones intergubernamentales en España**

### **2.2.1. Consideraciones generales sobre las características del sistema**

El punto de partida del Estado Autonómico era heterogéneo, en el sentido de que las Comunidades Autónomas accedieron a su autonomía por diferentes vías y fueron alcanzando mayores niveles de desarrollo competencial a diferentes ritmos. Así, las denominadas regiones históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) accedieron a la autonomía a través del artículo 151 CE con mayores cotas de autonomía y recursos, al haber plebiscitado sus respectivos estatutos durante la Segunda República. Sin embargo, las demás regiones no quisieron quedarse fuera de esta vía, intentando acceder a través de otros medios. Así Andalucía, Navarra, la Comunidad Valenciana y Canarias accedieron a un mayor nivel de autonomía a través del artículo 150 CE. Finalmente, con los Pactos Autonómicos de 1992 se abrió un proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía y de una creciente equiparación competencial entre las denominadas históricas y el resto de las Comunidades Autónomas.

El sistema actual es abierto y en continuo proceso de acomodación de intereses y negociación, con fases de ciertas tensiones centrifugas. Los acuerdos se han ido alcanzando a través de las negociaciones entre partidos políticos o en el seno de un mismo partido. El Tribunal Constitucional ha jugado el papel de árbitro entre las posiciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, especialmente en la fase inicial del proceso. El esquema de reparto competencial no es claro, siendo predominante el sistema de competencias compartidas y tratándose, por tanto, de un ámbito abonado a las transacciones, negociaciones y ajustes. Por otra parte, ciertas competencias de titularidad estatal también pueden ejercerse por algunas Comunidades Autónomas de forma delegada, de acuerdo con la posibilidad que establece el artículo 150 CE.

En relación con los recursos, se puede afirmar que se ha producido una importante descentralización del gasto hacia el nivel autonómico, que no hacia el nivel local (en situación de descentralización inferior en relación con otros Estados de carácter federal). Sin embargo, no se ha descentralizado al mismo ritmo la capacidad de generar ingresos propios. La mayor parte de la financiación autonómica depende de las transferencias estatales (la mitad de éstas condicionadas a servicios transferidos), en la cesión de algunos tributos y en la participación en los ingresos del Estado. Los intentos de reforma de la financiación no se han llevado a cabo basándose en motivos de racionalidad técnica, sino en situaciones coyunturales de mayoría relativa del gobierno, en las que éste necesitaba pactar con los nacionalistas catalanes.

Faltan ámbitos de participación colectiva de las CCAA, a diferencia de los Estados propiamente federales. En opinión de AJA España es uno de los pocos Estados descentralizados en los que apenas se dan las relaciones horizontales entre Entes subnacionales. Esta debilidad se debe a la falta de previsión constitucional, introduciendo requisitos excesivos para la celebración de convenios o no previendo, tan siquiera, las Conferencias Sectoriales ni una posible conferencia de presidentes autonómicos, ni convenios verticales (con ciertos problemas de regulación) <sup>71</sup>. Se

---

<sup>71</sup> Considera Eliseo AJA excesivamente riguroso e inadecuado el actual régimen de convenios entre Comunidades Autónomas. Así afirma que *“en España no sólo es mucho más sencillo firmar un convenio vertical*



aplican sistemas de ajuste informal o instrumentos alternativos de derecho privado, dificultando la transparencia necesaria.

Por otra parte, el Senado no es una cámara territorial que represente a las diecisiete Comunidades Autónomas. De este modo, no han participado en el proceso legislador, ni tampoco han podido ejercer una labor de control al Gobierno. Queda abierta la posibilidad de reforma del Senado para su conversión en una verdadera instancia para las relaciones intergubernamentales.

Las situaciones conflictivas se han solventado a través de la intervención del Tribunal Constitucional, de la disciplina de partido en aquellas Comunidades gobernadas por el partido del Gobierno o a través de costosas negociaciones con las CCAA gobernadas por partidos nacionalistas, evolucionando en función de la mayoría absoluta o relativa en las Cortes Generales del grupo del Gobierno de la Nación. En algunos casos, se ha llegado a acuerdos PP-PSOE, como es el Pacto Autonómico de 1992.

## 2.2. 2. La aproximación jurídica de las relaciones intergubernamentales o interadministrativas en el nivel local

Las relaciones intergubernamentales tienen una definición jurídica en los principios constitucionales y en la normativa de régimen local. En su denominación jurídica, las relaciones interadministrativas nacen con la necesidad de armonizar los principios constitucionales de autonomía territorial (artículo 137) con el de eficacia (artículo 103). Al legislador le corresponde el determinar hasta dónde llega uno y otro principio<sup>72</sup>.

---

*que un convenio entre Comunidades Autónomas. La actual regulación lleva también a una situación tan chocante como constatar que para las Comunidades Autónomas es más fácil suscribir convenios de colaboración transfronteriza con regiones vecinas que firmar un convenio con otras Comunidades Autónomas colindantes, aunque las actuaciones pactadas sean similares".* AJA, Eliseo "La consolidación definitiva del Estado Autonómico" en El Estado de las Autonomías en el Siglo XXI Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Madrid, 2001. Pág. 255.

<sup>72</sup> Así, en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (de acuerdo con la redacción introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se recogen los principios generales que regulan la actividad de las Administraciones. Esta

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local pretende marcar los contenidos específicos de la autonomía local, a través de la definición de las competencias locales, así como a través de la definición de la coordinación con los demás niveles de Administración. Así, en su artículo 7.2 se afirma que *“las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas”*.

Los deberes que se derivan de las relaciones interadministrativas son el de colaboración, de coordinación y de información y respeto mutuos (artículo 10, 2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local<sup>73</sup>). De acuerdo con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 4 (en plena correspondencia con el artículo 55 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local), tales relaciones conllevan unos deberes más específicos, como el respeto del ejercicio legítimo de las competencias de otras Administraciones, el deber de ponderar todos los intereses públicos encomendados, el facilitar información, el prestar, en el ámbito propio de sus competencias, el prestar asistencia y cooperación. Sin embargo, en virtud del artículo 9 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, dicha norma tiene carácter supletorio respecto de la Ley de Bases de Régimen Local, en las relaciones entre la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, con la Administración Local. Dicha norma trata la cuestión de las relaciones interadministrativas en el Capítulo II del Título V.

---

necesidad de armonizar ambos principios parece desprenderse del apartado 2 del citado precepto, cuando se afirma *“las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”*.

<sup>73</sup> En el citado artículo se prescribe que *“la Administración Local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos”*. Este artículo se relaciona con los artículos 3,4 y 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En materia de colaboración, el conjunto de técnicas posibles no aparecen limitadas jurídicamente. Sin embargo, la doctrina administrativista distingue dos clases de técnicas: las orgánicas, reguladas en el artículo 58 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, y las funcionales (artículo 57 de la misma norma). Se trata de un deber que, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo, “no es menester justificar en preceptos concretos”.

En relación con el concepto de coordinación, éste resulta verdaderamente complejo, ya que puede entenderse en un sentido amplio y en un sentido restringido. La acepción amplia de término alude a la capacidad de mando, a la capacidad de dirección. Aparece como una especie de eufemismo del principio de jerarquía. Permite importantes márgenes de apreciación. El Tribunal Constitucional se ha decantado por una armonía de este principio con el de la autonomía local, en su Sentencia 2/1981, de 2 de febrero<sup>74</sup> y una matización del principio de coordinación, en la Sentencia 27/1987, de 27 de febrero<sup>75</sup>.

#### a) Las relaciones de colaboración

##### a.1. Principios relacionados con el principio de colaboración.

El elemento fundamental de las relaciones interadministrativas es el principio de unidad de la Administración Pública. Tal postulado se corresponde, además, a la percepción que el ciudadano posee de la Administración Pública, en su funcionamiento cotidiano. La armonización de los dos principios citados, de autonomía y de eficacia, obliga a indagar en los límites de ambos. Sin embargo,

---

<sup>74</sup> En dicha Sentencia se afirma “el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos o indeterminados que sitúen a las entidades locales en una situación de dependencia cuasi-jerárquica respecto de la Administración del Estado o de otras Entidades Territoriales”.

<sup>75</sup> Dicha Sentencia expone lo siguiente: “la coordinación implica la fijación de medios y sistemas de relación que haga posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las Administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.”

existirían otros principios que podrían influir en la configuración de dicho equilibrio: los principios de lealtad institucional, de solidaridad y de subsidiariedad<sup>76</sup>.

El principio de lealtad institucional se relaciona con la dimensión derivada del propio principio de autonomía en la gestión de los intereses respectivos, entendido como el respeto debido a las competencias de otros Entes. Al no poder funcionar la Administración como si se tratara de apartados incomunicados, se hace necesario el establecer una serie de fórmulas de colaboración y de coordinación interadministrativas. Se trata de una limitación en el ejercicio de los propios poderes<sup>77</sup>.

El principio de solidaridad hace referencia, en primer lugar, a la necesaria colaboración entre Administraciones Públicas, en todas aquellas políticas y decisiones que afecten a las colectividades de las que cada nivel de gobierno es representante y sobre el que cada Administración Pública ejerce su ámbito material y territorial de competencias. En segundo lugar, se refiere a la necesidad de justicia territorial, según la cual, las instancias más fuertes han de apoyar a las más débiles, en el cumplimiento de sus cometidos. Este segundo aspecto aparece recogido claramente en el artículo 138 de la Constitución<sup>78</sup>. Implica la articulación de mecanismos de colaboración que permitan un reparto de medios en términos redistributivos.

El principio de subsidiariedad viene a orientar el reparto de poderes entre los tres niveles de Administración Pública. Según tal principio, las instancias

---

<sup>76</sup> Véase VV.AA. Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales Diputación de Barcelona, 1987. Pág.10.

<sup>77</sup> En este sentido, destacan algunas sentencias del Tribunal Constitucional: STC 46/1990, de 15 de marzo, acerca de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la STC 214/1989, de 21 de diciembre, acerca de las relaciones de las Entidades Locales con el resto de las Administraciones.

<sup>78</sup> El principio de solidaridad no sólo entra en conflicto con el de coordinación, sino con el propio de autonomía. Posee, por otra parte, un contenido fuertemente relacionado con el desarrollo regional y local, afirmándose en éste: *“el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”*.

administrativas superiores sólo deben asumir aquellas competencias y poderes que no pueden ejercer las inferiores. Se trata de un precepto que recoge viejas aspiraciones federalistas, con una distribución del poder territorial lo más equitativamente posible<sup>79</sup>. Sin embargo, habría que preguntarse si la distribución de poderes desarrollado tras la Constitución responde a este principio, o más bien a un pacto estratégico entre Estado y Comunidades Autónomas, en donde la Administración Local quedó relativamente excluida. Así, aunque el artículo 4,5 de la Carta Europea de Autonomía Local establece que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”, en España, la transferencia de competencias ha seguido más bien los criterios de la oportunidad política que una verdadera voluntad de aplicar el principio de subsidiariedad. A los gobiernos locales les resulta más difícil el acceder al juego político nacional que a los autonómicos (siendo necesarios algunos partidos de ámbito regional para la formación de mayorías parlamentarias). En este sentido las Federaciones y Asociaciones de Entes Locales (ejemplo de la Federación Española de Municipios y Provincias) poseen una capacidad de presión relativa.

#### a.2. Los términos de la colaboración

Las relaciones de colaboración han de perseguir la eficacia y la economía. Se precisa una relación de asistencia entre los diferentes niveles. Sin embargo, una necesidad excesiva de asistencia revela alguna patología en el sistema, es decir, que se ha generado una dependencia, pasándose de la colaboración a la subordinación (especialmente si ha habido una intencionalidad en este sentido). La colaboración ha de poner en marcha los medios humanos y materiales que faciliten y hagan efectiva la autonomía, y no que la desdibujen.

Abundando en dicha cuestión, la cooperación voluntaria ha de establecerse de modo que la autonomía de las partes se mantenga intacta, así como la propia personalidad de cada Ente, con el reconocimiento de que se actúa en pie de igualdad.

---

<sup>79</sup> Véase ALBERTI ROVIRA, Enoch “La inserción de los Entes Locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones” en Informe sobre el Gobierno Local Fundació Carles Pi i Sunyer. MAP, 1992. Págs. 125-172.

Las formas de colaboración voluntarias presentan una formalización jurídica en las figuras de los consorcios y los convenios interadministrativos. Así aparece reconocido en el artículo 57 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local<sup>80</sup>. A estas fórmulas de colaboración voluntaria, que no dan lugar al establecimiento de órganos de colaboración, es lo que se denomina colaboración funcional.

### a. 3. Los convenios y los consorcios como fórmulas de colaboración.

Si bien estas figuras no dejan de ser unas meras fórmulas de colaboración más, por su relativa abundancia en el ámbito de las asociaciones y Ente intermunicipales, requieren especial interés. Ante todo, convendría precisar que los convenios y los consorcios, más que relaciones administrativas en sí mismas, son un resultado de éstas.

De modo explícito, la Constitución de 1978 sólo cita los convenios entre Comunidades Autónomas (artículo 145,2)<sup>81</sup>. Todos los Estatutos de Autonomía reconocen esta posibilidad, distinguiendo entre convenios para la prestación de servicios y meros acuerdos de colaboración. Algunos autores, como MUÑOZ MACHADO y CLIMENT BARBERÁ<sup>82</sup> los consideran como un ejemplo más de colaboración interadministrativa en términos funcionales.

### Puede definirse el convenio como el “establecimiento de una relación

---

<sup>80</sup> *“La cooperación económica, técnica y administrativa se llevará a cabo de forma voluntaria en servicios locales de interés común, bajo las formas y términos previstos en las leyes, mas pudiendo tener lugar mediante consorcios y convenios administrativos que suscriban.*

*Los acuerdos de cooperación formalizados por alguna de las Administraciones se informarán a otras interesadas, que no hayan intervenido en el mismo”*

<sup>81</sup> Según este artículo *“los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en los que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales”.*

<sup>82</sup> CLIMENT BARBERÁ, Juan. *“La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales” en Tratado de Derecho Municipal.* Civitas, Madrid, 1988. Pág. 279

contractual entre dos o más Administraciones Públicas. Dentro de los convenios existe una especialización muy fuerte, en función del objeto tratado en ellos. Los consorcios, en cambio, serían “órganos comunes a los que se les encomiende la gestión de un servicio” (según el artículo 87 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local). Se han establecido diferentes clasificaciones de los distintos tipos de convenios interadministrativos, basándose en criterios más o menos convencionales, sin que sean excesivamente relevantes desde un punto de vista operativo<sup>83</sup>.

#### a. 4. Las formas de la colaboración orgánica

En el artículo 58 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local se admite la posibilidad de constituir órganos de representación paritaria de las diversas Administraciones con la propia de los Entes Locales<sup>84</sup>.

En el año 1977 se había incluido dentro de la legislación local la denominada actualmente Comisión Nacional de Administración Local, regulada en el artículo 117 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, posteriormente desarrollada por el Real Decreto 147/1989, de 10 de febrero. Esta Comisión, cuyas funciones son meramente facultativas y no vinculantes, con representación interna de las Corporaciones Locales, del Ministerio de Administraciones Públicas, del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio del interior<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> La distinción entre convenios se establece según el hecho de que supongan el nacimiento de una nueva personalidad jurídica o no, recibiendo también el nombre de convenios relacionales y organizacionales. También se distinguen los convenios interadministrativos que conlleven su fijación en actos reglados o no, dando lugar a convenios normativos y no normativos.

<sup>84</sup> La capacidad de constituir órganos de colaboración se recoge en el citado artículo, afirmándose que:

*“Las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas pueden poner en marcha órganos de colaboración entre las Administraciones correspondientes y las Entidades Locales. Serán órganos meramente deliberantes o consultivos; pueden tener ámbito autonómico o provincial, general o sectorial.”*

<sup>85</sup> La Comisión Nacional de Administración Local se limita a la emisión de informes previos. Se entiende que ha de participar en aquellas tomas de decisiones del nivel estatal que afecten al ámbito local, especialmente ciertos proyectos de ley y reglamentos. Otras materias de especial tratamientos son las relacionadas con los criterios a seguir por parte del Estado para autorizar el endeudamiento de los Entes Locales, la disolución de las

En el ámbito provincial se constituyen Comisiones Provinciales de colaboración con las Corporaciones Locales, en las que se intenta coordinar la Administración Periférica del Estado con la Administración Local. Cuentan con representación del Estado y de las Entidades Locales de dichas provincias. Sus funciones son consultivas, deliberantes, de coordinación y de colaboración entre Administraciones.

#### b) Las relaciones de coordinación

Las relaciones de colaboración expuestas anteriormente, suponen una ruptura con el tipo de relaciones interadministrativas del anterior modelo de Estado centralista. Las situaciones disfuncionales entre Administraciones Públicas requerirían la vía del acuerdo, quedando eliminada la fórmula de las soluciones bajo la forma del control de oportunidad, más o menos ligado al principio jerárquico. La doctrina del Tribunal Constitucional ha eliminado dicha fórmula, considerando que: sobre la Administración Local no es posible el control de oportunidad, sino tan sólo el control legal; que los controles han de ceñirse a casos concretos y no a situaciones genéricas; y por último, que los controles de legalidad pretenden garantizar los ámbitos de competencias de cada una de las Administraciones, evitando las intromisiones.

Los casos de control judicial se considerarían excepcionales y subsidiarios frente a los posibles acuerdos voluntarios entre Administraciones. Así, el artículo 63 de la Ley Reguladora de las Bases se dedica a la impugnación de los actos y acuerdos, como recurso frente a los acuerdos de los Entes Locales que incurran en infracciones del Ordenamiento Jurídico. En este sentido, estarían legitimadas la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. En el artículo 66 se recoge la posibilidad de introducir recursos contra las disposiciones y los actos de los Entes

---

corporaciones Locales, la delegación de competencias desde el nivel estatal, la concesión de subvenciones, los créditos, la participación en los ingresos tributarios del Estado y en las partidas de los Presupuestos Generales del Estado que pudieran influir directamente sobre el ámbito local. También puede solicitar la interposición del recurso de inconstitucionalidad en los casos en los que el principio de la autonomía local se encuentre en peligro. La solicitud puede partir unilateralmente de la representación de los Entes Locales dentro de la Comisión.



Locales que menoscaben o lesionen las competencias de las Comunidades Autónomas o del Estado. En virtud del artículo 67 de la citada norma es posible la suspensión excepcional por acción del Delegado del Gobierno, cuando se trate de una situación que atente contra el interés o la seguridad nacional. Incluso, el artículo 60 permite la subrogación de una Administración por otra, admitiendo en el artículo 61 la disolución de la Corporación Local protagonista de tales acciones. De cualquier modo, se trata de situaciones de especial excepcionalidad, con necesidad de previo requerimiento a las autoridades en cuestión.

En el sentido contrario, hasta la reforma de, tal medio de control era muy difícil. Probablemente, el aspecto más importante de la reforma sea la introducción de un mecanismo de acceso al Tribunal Constitucional, por parte de los Entes Locales, conocido como la vía para la defensa de la Autonomía Local. Se aprobó por la Ley Orgánica 7/ 1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1999, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. El Tribunal reconoce la Autonomía Local, como un contenido mínimo competencial, que el legislador debe respetar, arrogándose para sí mismo la condición de garante de aquélla. Sin embargo, este planteamiento es válido en la medida de que la Autonomía Local sea defendible jurisdiccionalmente<sup>86</sup>. La implantación de este recurso supone cubrir una necesidad histórica que sufrían las Entidades Locales, cumpliéndose, de este modo, las prescripciones de la Carta Europea de la Autonomía Local<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Hasta el momento, los Entes Locales podían acudir a la vía contencioso – administrativa para defenderse de actos administrativos y normas reglamentarias que vulnerasen su autonomía. También podían interponer recurso de amparo, previo agotamiento de la correspondiente vía jurisdiccional, si se les vulneraba algún derecho fundamental del que fuesen titulares, mas no poseían la capacidad de impugnación directa de las normas que lesionasen su autonomía. No tenían la capacidad de interponer recurso de inconstitucionalidad, puesto que no se encontraban dentro del número tasado de legitimados para hacerlo. Tampoco podían introducir la cuestión de constitucionalidad, ya que esta posibilidad corresponde a los órganos judiciales. Además, quedaban relegadas del planteamiento de conflictos competenciales, ya que éstos se refieren a las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas.

<sup>87</sup> En su artículo 11, la Carta Europea de la Autonomía Local afirma *“las Entidades Locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación”*.

El objeto de este nuevo recurso se refiere a las normas con rango de ley que lesionan la autonomía legalmente garantizada. No se refiere, sin embargo, a cualquier precepto que vulnere la autonomía local, sino de aquellos que la vulneran en su contenido sustantivo. Así aparece recogido en el artículo 75 quince de la citada Ley Orgánica<sup>88</sup>. Este modelo de recurso conduce, de forma lógica, a la declaración de inconstitucionalidad de la norma recurrida<sup>89</sup>.

Están legitimados para interponer tal recurso, las Entidades locales básicas o necesarias (Municipios, Provincias e Islas), pero no las de creación facultativa (es decir Mancomunidades de Municipios, Comarcas y Áreas Metropolitanas), al considerarse que estas últimas presentan una fuerte interiorización autonómica. Más concretamente se establecen que pueden acudir a la citada vía:

- Los Municipios y Provincias afectados por la disposición o acto, como destinatarios únicos para acudir al Tribunal Constitucional.
- A un número de Municipios que supongan una séptima parte de los existentes en el territorio en donde se aplica la norma, y que aglutinen a una sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial.
- A un número de Provincias que supongan, al menos, la mitad del ámbito territorial en el que se aplica dicha ley.

Estos porcentajes mínimos serían una garantía del interés común, intentando evitar la manipulación política del conflicto, que podría sobrecargar de trabajo al Tribunal Constitucional.

---

<sup>88</sup> El artículo 75 quince 5 proclama que *la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediese, sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.* En el apartado quince 6 del mismo artículo se manifiesta *“la declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la Ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia, si el Pleno decidiese plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local.”*

<sup>89</sup> Según el autor *“es decir, el modelo conduce de forma casi indefectible a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes que vulneren la autonomía local en materia competencial, sólo que mediante un proceso bifásico”*.Página 200 de la obra citada.

## **2.3. La posición institucional del Gobierno Local en la red de Relaciones Intergubernamentales.**

### **2.3.1. Consideraciones generales**

En opinión de VALLES, el contexto local experimenta en la actualidad cinco tensiones que afectan a su evolución institucional: una tensión en la definición del territorio (en los que los modos de expansión radial de las poblaciones han dejado lugar a otras formas de expansión más difusa); una tensión entre lo global y lo local (intentando incrementar las ventajas locales en situaciones de competencia continental y mundial); una tensión entre la política del Estado y la de las Administración Local; una reivindicación de mayores cuotas de autonomía financiera local al tiempo de una necesidad de intensificación de las relaciones interadministrativas y la tensión entre un Estado de Bienestar con una burocracia en posición hegemónica y el dinamismo de los actores sociales en el medio local. VALLÉS entiende que la solución de esta dialéctica no será técnica, sino el desenlace de un proceso político<sup>90</sup>.

CASTELLS y BORJA entienden, además, que ciertas separaciones rígidas como la existente entre funciones ejecutivas y normativas<sup>91</sup> o entre los sectores público y privado, se hacen cada vez más flexibles<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> VALLÉS CASADEVALL, Josep María "La democracia local hacia el siglo XXI" en La ciudad democrática Patronat Flor de Maig. Barcelona, 1999 (páginas 11-26).

<sup>91</sup> La reforma de 1999, en el marco del Pacto Local, incrementa la capacidad de gestión de los ejecutivos municipales, aunque incrementando la capacidad de los Plenos en el control, especialmente de las competencias de tipo más cualificado. En lo referente a las atribuciones del Alcalde, que han sido ampliadas, pueden citarse las siguientes materias: decisión de los empates con voto de calidad, atribuciones en materia de gestión económica, en materia de gestión de personal, en materia de gestión urbanística, en materia de ejercicio de acciones y defensa de la Corporación, en materia de contrataciones y concesiones, en materia de aprobación de proyectos de obras y servicios, en materia de administración del patrimonio, y en materia de publicación y ejecución de los acuerdos de la Corporación. También se hace referencia a las facultades indelegables del Alcalde. Todas estas reformas afectan al artículo 22 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, reduciendo muchas de las funciones que tenía atribuidas el Pleno en la anterior redacción. Por el contrario, se han intensificado los mecanismos de control de la gestión del Alcalde, por parte del Pleno. Se

Centrándonos ya en el caso específicamente español, la dialéctica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha acaparado el proceso descentralizador en España, quedando el Gobierno Local en una situación de segundo plano<sup>93</sup>.

Por todo lo anterior, no se puede entender la capacidad institucional de las Entidades Locales sin hacer referencia a su posición en el esquema de Relaciones Intergubernamentales. Esto es así, porque algunas de sus políticas aparecen

---

intensifica la frecuencia de las sesiones plenarias ordinarias y la parte relativa a control ha de contar con sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 46.2 de la Ley de Bases. Por otra parte, el Pleno establece el marco de actuación de la Corporación, aprueba los instrumentos normativos, la planificación general del territorio, las relaciones de puestos de trabajo, la plantilla orgánica, el Presupuesto y los acuerdos de naturaleza institucional (símbolos, integración en organizaciones supramunicipales, etc.) acuerdos de gestión de marcado carácter estratégico para el futuro de la Corporación (grandes contrataciones y concesiones plurianuales, acuerdos de relevancia en la gestión del patrimonio y la determinación de la forma de gestión de los servicios públicos).

Se prevé, de modo obligatorio, la existencia de las Comisiones Informativas en todos los Municipios de más de cinco mil habitantes y se admite en los de menor población, que así lo consideren los correspondientes reglamentos orgánicos. Estos órganos, destinados al estudio, informe y consulta de los asuntos que han de someterse al Pleno, también pueden realizar labores de seguimiento de la gestión del Alcalde, de la Comisión de Gobierno o de los Concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las prerrogativas que correspondan al Pleno. Los Ayuntamientos pueden organizar las comisiones de acuerdo con sus preferencias, de modo general o más sectorial, o bien "comisiones *ad hoc*" destinadas al tratamiento de temas puntuales. Este modo de funcionamiento ofrece cada vez mayor parecido con el de los parlamentos autonómicos e, incluso, salvadas las distancias, con las Cortes Generales<sup>91</sup>.

<sup>92</sup> "Las formas de gestión y de contratación deben garantizar la agilidad y la transparencia y responder a criterios de eficiencia económica y eficacia social y no de control político o burocrático". CASTELLS y BORJA op.cit. P.153.

<sup>93</sup> Los Gobiernos Locales se hallan en una situación de inferioridad tanto en términos competenciales como presupuestarios en el global del sector público. Suponen un 13 por ciento del gasto público consolidado, en tanto que en la media de los países federales (con un nivel regional de gobierno superior al local) se halla en un 17 por ciento. Su avance en la descentralización del gasto ha sido muy pobre. Tan sólo se ha pasado de un 11 a un 13 por ciento en todos estos años. Esta realidad contrasta con el avance autonómico, verdadero sentido en el que se ha producido la descentralización. Véase Antonio CASTELLS, "algunos comentarios sobre la reforma de la Ley de Haciendas Locales" en Papeles de Economía Española nº 92. Madrid, 2002. Pág.8.

formuladas, muchas influidas y financiadas, y casi todas, reguladas en alguna medida, por otros niveles territoriales superiores de gobierno.

Por otra parte, dado el grado de fragmentación municipal existente se tiende a incrementar las fórmulas de colaboración intermunicipal, especialmente a través de las Mancomunidades de Municipios y Consorcios con presencia de diversas Administraciones Públicas, que abren un interesante campo para el estudio de sus relaciones. Además de lo anterior, en el ámbito local, la colaboración entre los gobiernos locales y otros niveles de gobierno se ve bastante obligada por la significativa necesidad de recursos de los primeros.

Cabría señalar, por último, la gran influencia que ejerce sobre el ámbito local el nivel comunitario europeo, ya sea a través de regulaciones (la influencia de algunas directivas comunitarias en medio ambiente tienen efecto directo sobre algunas competencias locales, por ejemplo) o a través de las denominadas subvenciones intergubernamentales (CRESPO GONZÁLEZ<sup>94</sup>). Este peso es casi decisivo en el caso del Desarrollo Local, como se explicará en posteriores capítulos con mayor detalle.

### 2.3.2. La consolidación de la autonomía local

El actual modelo constitucional ha consolidado el principio de la autonomía local, rompiendo con el anterior esquema institucional de tutela administrativa de la Administración Local por parte de instancias administrativas superiores, en su tiempo el Estado. Si bien, como se ha referido en las características jurídicas de las relaciones entre Administraciones Públicas los controles son más judiciales que administrativos, ligados a la conformidad legal y no a la oportunidad, algunos autores consideran que se mantiene cierta cultura de la tutela, sólo que centrada en los procedimientos en vez de en el contenido de las decisiones<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Véase CRESPO GONZÁLEZ, Jorge Domingo La Gestión Pública intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro Documents Pi i Sunyer. N°12. Barcelona, 2001. Pág. 16.

<sup>95</sup> Véase CARRILLO, Ernesto. Op.cit. pág.15.

Históricamente, la autonomía local se ha entendido como una capacidad legal para la auto-organización de los intereses locales, de gestionar unas competencias específicas y actuar en todos los campos de interés de la ciudadanía. En este sentido, se observa, sobre las últimas reformas legislativas aprobadas, la clara influencia de la Carta Europea de la Autonomía Local<sup>96</sup>, un Convenio Internacional<sup>97</sup>, abierto a la firma el 15 de octubre de 1985<sup>98</sup>. Esta norma, consagra diversos principios, tales como el principio democrático de la autonomía local<sup>99</sup>, derecho ejercido por asambleas o consejos locales democráticamente elegidos; el principio de subsidiariedad<sup>100</sup>, según el cual las competencias públicas deben corresponder a la Administración Pública más cercana al ciudadano y otros principios aparejados a los anteriores, como los de suficiencia<sup>101</sup> y autonomía

---

<sup>96</sup> Sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, véase RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel. La Carta Europea de Autonomía Local: su significación en el ordenamiento jurídico español en Editorial Bayer Hermanos. Barcelona, 1996.

<sup>97</sup> José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ lamentaba, en 1997, el poco conocimiento que se tenía de dicha norma en el mundo local, formando parte ésta del derecho positivo aplicable (en su conferencia celebrada durante las I Jornadas de Temas Contemporáneos de Gobierno y Administración Local organizadas por el Colegio Nacional de Funcionarios de Administración Local con Habilitación, en Madrid, en junio de ese mismo año).

<sup>98</sup> Se firma por España ese mismo día, pero se ratifica el 20 de enero de 1988 y se publica en el Boletín Oficial del Estado el día 24 de febrero de 1989, siendo, por tanto, desde ese momento, derecho positivo español. Consta de un Preámbulo y 17 artículos.

<sup>99</sup> Se regula en el apartado 2 del artículo 3 de la Carta, afirmando que *este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.*

<sup>100</sup> Se recoge en el apartado 3 del artículo 4 de la Carta, preceptuando que *el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.*

<sup>101</sup> A él se refiere el artículo 9 de la Carta, al afirmar que *“Las Entidades Locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes (aptdo.1) (...) deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley (aptdo. 2)”*. Si observamos la realidad municipal española, muchos pequeños municipios, por la escasez de recursos a su disposición,

financiera<sup>102</sup>, el derecho de asociación de las Entidades Locales<sup>103</sup> y el derecho a la protección jurisdiccional de la autonomía local<sup>104</sup>.

Sin embargo, el reconocimiento constitucional de la autonomía local y la firma y ratificación por parte de España de la Carta Europea de la Autonomía Local han venido acompañadas de un enorme esfuerzo de consolidación institucional por parte de las Entidades Locales, que iniciaron su andadura en un contexto político y económico muy complejo a finales de los setenta. Por otra parte, el posicionamiento institucional de las Entidades Locales en el esquema de Relaciones Intergubernamentales ha arrancado con la desventaja de no contar con un grupo de presión importante hasta cierto tiempo después de las primeras elecciones democráticas en 1979 (que es la Federación Española de Municipios y Provincias).

Ya hemos señalado en otro capítulo la importancia que ha tenido para el municipalismo español, la reivindicación histórica de la autonomía local, como medio para estimular las “fuerzas vivas” del país. El actual marco institucional, el diseñado por la Constitución de 1978 y la Ley Básica de 1985, proclama el principio de la autonomía local y admite un campo de actividad amplio a los Entes Locales, sin que existan cláusulas inhibitoras (al estilo británico, por ejemplo). Sin embargo, el texto constitucional no garantiza unos servicios como exclusivamente locales,

---

apenas pueden cumplir con las competencias obligatorias que les exige la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

<sup>102</sup> En este principio se considera la capacidad de auto-financiación de los Entes Locales, a través de tributos locales y recursos de naturaleza patrimonial, con libertad para la disposición de los gastos, dentro del límite de sus competencias. Por otra parte, también se presenta la cuestión de las subvenciones, entendiéndose que las subvenciones no finalistas han de ser las preponderantes, ya que de lo contrario se disciplinan las políticas locales hacia fines determinados por otras Administraciones.

<sup>103</sup> Esta asociación puede ser para la realización de tareas de interés común (equivalente a las Mancomunidades de Municipios españolas), como a la asociación para la defensa de sus intereses. Se admite la posibilidad de asociaciones de ámbito internacional.

<sup>104</sup> Aparece recogido en el artículo 11 de la Carta, afirmando que *“las Entidades Locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o la legislación.”*

dejando a la legislación estatal ordinaria esa labor.

La reforma legislativa que supuso la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en el marco del denominado Pacto Local<sup>105</sup>, potencia la posición institucional de los Entes Locales, lo cual es susceptible de ser positivo para las iniciativas de desarrollo local. Sin embargo, ni durante la negociación del Pacto Local, ni en el texto definitivo<sup>106</sup> de la

---

<sup>105</sup> RODRÍGUEZ ÁLVAREZ define el Pacto Local como *“un proceso tendente al fortalecimiento del poder local, a través del reforzamiento de su autonomía, con la finalidad esencial de lograr el desarrollo de las posibilidades del Gobierno Local y la profundización en la capacidad de gestión de los Entes Locales”* Véase RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel La reforma del Régimen Local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local. Bayer Hermanos. Barcelona, 2000. Pág. 47. El contenido elemental de las bases de negociación del Pacto Local, versaba en el fortalecimiento de la posición de las Entidades locales en algunos ámbitos funcionales, la mejora de la gobernabilidad local, la defensa de la autonomía local y el compromiso de los principales partidos políticos de ampliar las competencias locales en las Comunidades Autónomas en las que poseyeran mayorías parlamentarias. Acerca de la filosofía subyacente al denominado Pacto Local, véase CANALES ALIENDE, José Manuel *“Una aproximación a la filosofía del Pacto Local”*, Actualidad administrativa, núm. 25, 1997. Págs. 441-452.

<sup>106</sup> Durante la dinámica negociadora previa, la Federación Española de Municipios y Provincias había demostrado una importante capacidad de influencia. La reunión de esta asociación en la ciudad de A Coruña, los días 5 y 6 de noviembre de 1993, se materializó en un conjunto de reivindicaciones que giraban en torno a dos ejes: la aplicación del principio de subsidiariedad, por ser la Administración Local la más cercana al ciudadano, y la mejora de la financiación local. El Gobierno socialista asumió su compromiso de modificar el Régimen Local, en un documento formal, que se envió posteriormente a los principales partidos políticos. Posteriormente, el 21 de mayo de 1996, ya con el Partido Popular en el Gobierno, se firmó un nuevo acuerdo entre el Ministro de Administraciones Públicas y la Presidenta de la Federación de Municipios y Provincias. El 24 de septiembre de 1996, la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó el documento técnico y político titulado *“Bases para el Pacto Local”*. Tras un período de negociación, el Ministro de Administraciones Públicas presentó al Consejo de Ministros, el 30 de mayo de 1997, las *“Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local”*, claramente respaldadas por el Gobierno. Este documento sirvió de punto de partida para varios Anteproyectos de Ley, (informada la Comisión Nacional de Administración Local y emitidos los dictámenes del Consejo de Estado). Estos anteproyectos se convirtieron en Proyectos de Ley aprobados en Consejo de Ministros, el día 17 de julio de 1998, remitiéndose ese mismo mes al Congreso de los Diputados. Tras los correspondientes debates parlamentarios y la admisión de algunas enmiendas, estos Proyectos de Ley se aprobaron, promulgándose el día 21 de abril de 1999 y publicándose en el Boletín Oficial del Estado, el día siguiente.



norma resultante, se produce una alusión directa a este posible cometido<sup>107</sup> de los Entes Locales.

Sin embargo, en lo que al conjunto de medidas que conlleva el desarrollo local, aunque en términos formales se proclame el principio de autonomía local, el cambio institucional profundo, en términos informales, todavía siguen materializándose.

En primer lugar, la política económica de la planificación indicativa centralizada, heredera de los planes económicos y sociales del anterior Estado franquista (que se ha expuesto durante el estudio histórico), ha sobrevivido hasta mediados los años ochenta, pareciendo bastante difícil el improvisar una cultura institucional emprendedora, en el ámbito local, en pocos años<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> La Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y en materia de aguas, introduce cambios importantes en las atribuciones del Alcalde y del Pleno de la Corporación. Se incrementan las funciones ejecutivas del Alcalde y se establecen, de modo claro, las propias de control del Pleno. Se introducen medidas relativas al funcionamiento de las Comisiones Informativas y se prescribe su existencia en todos los municipios de más de cinco mil habitantes. Se expanden, a su vez, las atribuciones de los Presidentes de las Diputaciones Provinciales. Estas medidas de carácter orgánico vienen acompañadas de otras que llevan a cabo modificaciones de carácter más puntual: agilización del procedimiento de aprobación de las ordenanzas, establecimiento de criterios para la actualización de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona y otras mejoras técnicas de tipo más puntual. De la reforma se pueden entresacar más conclusiones para el funcionamiento político de los Ayuntamientos, que un diseño competencial claro a favor de los Entes Locales.

<sup>108</sup> CANALES ALIENDE considera que el Pacto Local no abordaba muchas cuestiones de interés para el Gobierno Local y que parece que en la actual reforma emprendida en el 2003 comienzan a tratarse. Así, entiende que el Pacto Local: a) mantiene el uniformismo legal; b) no resuelve el problema de las Haciendas Locales; c) no habla de la colaboración y cooperación entre los poderes públicos, sin que existan medidas incentivadoras de la fusión de municipios o del fomento de las mancomunidades; d) no atiende la cuestión de la problemática de la gestión de las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas; e) tiene una visión formalista sin conexión con la capacidad y los medios de gestión de los Entes Locales. No se contemplan nuevas fórmulas de gestión pública; f) los Municipios siguen agrupándose en función de criterios demográficos sin atender a otras variables que afectan a la realidad municipal; g) no se atiende la importancia de las nuevas tecnologías y la comunicación; h) no se alude a la adaptación de la organización local y sus procedimientos de actuación a los nuevos tiempos; i) no se alude a los empleados públicos locales; j) no se alude al papel de los municipios como protagonistas de acuerdos bilaterales con otros países; k) no se mencionan las cartas de servicios ni otras fórmulas para mejorar la calidad de los servicios públicos locales; l) no se articulan mecanismos de participación ciudadana; ll) no se trata el futuro de los cuerpos de habilitados nacionales; m) no se trata la necesidad de cambio

En segundo lugar, la construcción del actual Estado autonómico ha relegado a la Administración Local a una posición secundaria en los grandes debates del reparto territorial del poder. Este hecho se ha analizado abundantemente en la tramitación parlamentaria de la Ley de Bases, más preocupada de repartir el control de la Administración Local entre el Estado y las Comunidades Autónomas que en debatir los problemas de la Administración Local en sí misma. El también citado Pacto Local ha venido a paliar, parcialmente, este déficit de interés público por la Administración Local, estableciendo un modelo de mínimos que, en opinión de VIVANCO COMES, el legislador autonómico habrá de desarrollar<sup>109</sup>.

En tercer lugar, las Administraciones Locales siguen arrastrando sus problemas financieros tradicionales, viendo limitados su margen de maniobra y su capacidad de intervención. El ritmo de transferencia de recursos hacia la Administración Local no se ha producido a la misma velocidad que la demanda de servicios por parte de la ciudadanía. Por otra parte, en muchos casos la gestión local de los recursos tampoco es todo lo prudente que debiera ser. Una profesionalización de la gestión, al menos en los municipios grandes y medianos (la minoría de los existentes en España), podría paliar dicho déficit de gestión<sup>110</sup>.

---

en la cultura política y administrativa: n) no se significa el papel de los partidos políticos y los actores sociales; y ñ) el asociacionismo municipal aparece ausente. Véase CANALES ALIENDE, José Manuel. "Los retos del desarrollo autonómico del Pacto Local" en Un Pacto Local para el siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana. Valencia, 2000. Págs. 172-174.

<sup>109</sup> "Esta parece ser la lógica que informa al documento Medidas para el Desarrollo del Pacto Local, que se limita a establecer una propuesta que podría ser calificada 'de mínimos' y dirige, sobretudo, a retocar los distintos elementos que configuran el diseño institucional de los gobiernos locales. Anima, por tanto, a que sean cada uno de los distintos gobiernos autónomos quienes hagan suyas, políticamente, las exigencias de fortalecimiento competencial de las instancias locales. Y ello, a partir de Pactos Locales Territoriales de carácter diferencial, heterogéneo y, previsiblemente, desigual, que respondan a los ámbitos y marcos propios de cada realidad autonómica." VIVANCO COMES, Mariano La territorialización del Pacto Local. Análisis de la experiencia valenciana. Ponencia presentada al Congreso de la AECPA. Granada, 1999.

<sup>110</sup> Xavier SISTERNAS aborda la importancia que han adquirido, en la década de los noventa, los directivos profesionales en algunas organizaciones públicas de nuestro país, como es el caso de los gerentes de algunos hospitales y de las universidades. Durante los últimos años, este hecho también ha afectado a las empresas y organismos autónomos de algunos ayuntamientos. Sin embargo, estos casos siguen siendo excepcionales en la organización de la Administración Local española. Según el autor, el espacio directivo

### 2.3.3. La cuestión de la intermunicipalidad y las relaciones intergubernamentales

En opinión de CASTELLS y BORJA, aunque en muchos países la cuestión de la autonomía local no esté del todo superada, se hace necesario el ir más allá. En la actualidad, las políticas de desarrollo local presentan unas características complejas, que necesitan de unas reivindicaciones diferentes. En primer lugar, está el hecho plurimunicipal. Los autores hablan de éste, refiriéndose al hecho metropolitano<sup>111</sup>. Esta realidad plurimunicipal también puede aplicarse a las zonas rurales, por razones casi opuestas. Si en el mundo urbano la integración funcional de las localidades englobadas en tales zonas metropolitanas requiere una planificación conjunta, en las zonas deshabitadas, la excesiva atomización de las poblaciones y la incapacidad financiera para asumir unos servicios mínimos, obliga a la asociación intermunicipal.

En el momento actual, los tres elementos defintorios de cualquier Ente Territorial, es decir, la población, el territorio y la organización, no presentan una claridad demasiado evidente. Las funciones pueden ir más allá de la población y del territorio de derecho del Municipio, en el caso metropolitano. En el caso del Municipio rural, la población y los recursos son pobres para el espacio que se

---

municipal se ve ocupado bien por los habilitados nacionales, bien por la propia élite política local o bien por el personal de confianza de esta última. En los municipios pequeños, la gestión de las cuestiones municipales suele recaer sobre la figura del Secretario, cuya orientación tiende más hacia la organización interna que a la relación del Ayuntamiento con el ciudadano. Por otra parte, en los municipios medianos y grandes se detectarían ciertas disfunciones tales como una cantidad excesiva de mandos entre la dirección estratégica y las unidades operativas, una gran fragmentación entre áreas sectoriales y un crecimiento desmesurado de los servicios comunes. Véase SISTERNAS, Xavier en VARIOS AUTORES Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios. Fundació Carles Pi y Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Barcelona.1999. Pág.10

<sup>111</sup> “En primer lugar la ciudad es hoy una ciudad plurimunicipal o metropolitana, con tendencia a estructurar funcionalmente un espacio regional discontinuo y asimétrico. Es difícil determinar la población urbana puesto que los usuarios de la ciudad central pueden ser a veces tanto o más numerosos que los residentes.” BORJA y CASTELLS op. cit. p. 151

pretende servir, con lo que se hace preciso articular formas de colaboración intermunicipal.

Por otra parte, la complejidad de las políticas públicas requiere un trabajo en red, bajo los principios de colaboración interadministrativa, superando algunas viejas tendencias institucionales basadas, casi exclusivamente, en los principios de coordinación y de jerarquía. La fórmula de los convenios y los consorcios se ha ido imponiendo especialmente en las zonas urbanas. Por esta razón, no parece que la única solución para favorecer el desarrollo local sea centrarse exclusivamente en la defensa de la autonomía local de cada Municipio. Ésta es necesaria, pero combinada con la cooperación interadministrativa, para que aquélla pueda ser mínimamente operativa. Los Entes Locales asumen unos nuevos retos, cuya solución requiere gran capacidad de liderazgo político.

En estos casos, la capacidad de colaboración intermunicipal, ha llamado la atención de algunos estudiosos de la reforma del Estado, como Michel CROZIER<sup>112</sup>, haciéndose eco de la importancia de tal fenómeno en los Estados Unidos, durante los años ochenta (con gran reconocimiento incluso, por parte de la “General Accounting Office”). En opinión de AGRANOFF<sup>113</sup>, la aparición de oficinas especializadas, de origen intergubernamental, responde a la necesidad de dirigir acciones de forma conjunta, al tratamiento de problemas de escala y a la ejecución de programas.

Los Entes Locales intermunicipales son puntos de encuentro evidentes, en los que se entrecruzan todas estas líneas de relación, ya sea porque, por su propia creación, nacen de un acuerdo entre Municipios (caso evidente de las Mancomunidades de Municipios), ya sea porque el nivel autonómico cuenta con una gran capacidad al regularlas e incluso al dotarlas de competencias (caso de las Comarcas y de las Áreas Metropolitanas), o porque son el marco geográfico adecuado para la implantación de numerosas políticas sectoriales (tanto estatales como autonómicas). Si a esto se suma cierta capacidad de coordinación por parte de las

---

<sup>112</sup> CROZIER, Michel Cómo reformar el Estado Fondo de Cultura Económica. México, 1992. Pág. 129.

<sup>113</sup> AGRANOFF, Robert “Managing intergovernmental processes” Handbook of Public Administration PERRY James. San Francisco, 1989.

Diputaciones Provinciales y el que muchos Municipios se asocian dentro de Mancomunidades diferentes y que, algunas de ellas engloban a otras (por ejemplo Mancomunidades de Municipios dentro de Comarcas), la complejidad de estas redes se incrementa espectacularmente. La amplitud de este fenómeno desborda las meras formulaciones jurídicas, convirtiéndose en objeto de estudio de una corriente de la Ciencia Política y de la Administración, conocida como análisis de relaciones intergubernamentales<sup>114</sup>.

Los propios Entes intermunicipales, en algunos casos, son un ejemplo de un intento de adecuar las economías de escala municipales a las necesidades de las políticas sectoriales autonómicas. De este hecho se deriva la intensidad con la que algunas Comunidades Autónomas intentan fomentar el asociacionismo municipal. Este fenómeno es percibido por algunos Municipios como una maniobra que pretende sustraer las competencias municipales hacia las Comunidades Autónomas (ejemplo de las Comarcas). En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, las Diputaciones Provinciales interpretan el comarcalismo como un fenómeno limitador y reductor de sus competencias

#### 2.3.4. El momento de reforma estatal actual

A principios de 2002 el debate acerca de la posición institucional del Gobierno Local se enmarcaba en la necesidad de desarrollar el Pacto Local en el ámbito autonómico. De hecho, a lo largo de ese año se produjeron algunos pequeños avances, aunque tímidos. En algunas Comunidades Autónomas ni siquiera la cuestión del desarrollo del pacto local aparece en la agenda de interés

---

<sup>114</sup> El concepto de relaciones intergubernamentales se emplea usualmente en la literatura anglosajona. En el caso español el concepto se antoja complejo. El término “gobierno” o “gubernamental” en el mundo anglosajón presenta una acepción amplia, que engloba a la Administración y todos sus niveles territoriales y funcionales. En el caso español, el concepto gobierno presenta un contenido mucho más político y restringido. No se sabe si la tradición gramatical procede de la tradición de Estado Centralista o se circunscribe exclusivamente al ámbito lingüístico. Sea cual sea la causa, la expresión está haciendo fortuna en el mundo académico y todo su aparato conceptual parece una herramienta adecuada para la explicación de algunas dinámicas de los Estados Federales o cuasi-federales (como es el español).

político. Son reseñables Castilla y León<sup>115</sup>, la Comunidad de Murcia<sup>116</sup> y la Comunidad de Madrid<sup>117</sup>. En los casos de Andalucía y Castilla – La Mancha la cuestión aparece en el debate público, pero sin realizaciones concretas reseñables.

Las características del modelo de Estado Autonómico llevan a una creciente confrontación entre Entidades Locales y Comunidades Autónomas, como pone de manifiesto el “Informe sobre la Autonomía Local” del Consejo de Europa. Las Comunidades Autónomas mantienen relaciones directas con sus Entidades Locales a través de muchos ámbitos sectoriales (control, urbanismo y medio ambiente) sin que se creen los mecanismos correspondientes de participación en las decisiones de las Comunidades Autónomas que les afectan<sup>118</sup>. Por otra parte, el nivel de control regional puede llegar a ser más exhaustivo que el que ejercía el Estado, ya que el

---

<sup>115</sup>En Castilla y León se creó la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local, a través del decreto 48 / 2002. La Comisión tiene carácter intra administrativo, intentando elaborar un documento básico que se someterá como propuesta de negociación a la Federación de Municipios y Provincias y a los Partidos Políticos. En este documento se incluyen competencias y funciones a atribuir (más de cincuenta). En esta Comisión también se trata la debilidad de la estructura territorial de Castilla y León, con muchos Municipios de escasa población. Como solución se solicita el fortalecimiento de las Diputaciones, las Mancomunidades y los Consorcios. Por el contrario, no se generaliza la comarcalización del territorio (dejando como caso único el de la Comarca de El Bierzo en León).

<sup>116</sup> Como resultado de una moción de la Asamblea el Gobierno elaboró el anteproyecto de ley de descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales. Se trata de un proceso a distintas velocidades en el que se establecen dieciséis marcos de intervención pública, considerando que la atribución se ejercite por ley y la delegación por decreto.

<sup>117</sup> La Comunidad de Madrid es la primera en plasmar su proceso descentralizador en el Boletín Oficial. Se trata de la Ley 3/2002, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local. En esta norma se habilita a la Asamblea para delegar o transferir competencias de titularidad autonómica. Estas competencias se referirán siempre a la gestión o a la prestación de servicios, reservándose la Comunidad la coordinación. Se incluyen quince ámbitos de intervención. La transferencia de competencias habrá de llevarse a cabo a través de ley, en tanto que los medios económicos se fijarán a través de decretos de traspaso. La definición de las transferencias se llevará a cabo a través de una Comisión Mixta de Coordinación de Competencias, con participación de las Entidades Locales, creando Comisiones Sectoriales especializadas.

<sup>118</sup> Véase Informe del Congreso de Poderes Locales y Regionales en Europa del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en España. MERLONI, Francesco, en Anuario del Gobierno Local. Fundación Democracia Local y Humanismo. Barcelona, 2003. Pág. 378.

efecto de la proximidad puede facilitar la supervisión. Además, al tener una capacidad legislativa más limitada que el Estado, puede llegar a unos niveles de mayor detalle que éste, afectando en muchas políticas sectoriales a las Entidades Locales<sup>119</sup>.

Sin embargo, lo que puede suponer un cambio muy profundo es la reforma emprendida por el Estado en estos momentos. A diferencia del Pacto Local, que fue una experiencia de crecimiento competencial de las Entidades Locales, en el momento actual se asiste a una reforma estatal más profunda, que afecta a las características del régimen local mismo, afectando a la posición institucional de la Administración Local en el sistema de relaciones intergubernamentales<sup>120</sup>. La reforma nació al hilo del debate acerca de una posible ley sobre grandes ciudades, tomando como revulsivo a la Carta de Barcelona, que requería el desarrollo estatal en aquel grupo de competencias que desbordaban el marco de la parte aprobada por el Parlamento de Cataluña. Pero los contenidos de la reforma fueron alcanzando mayor nivel, afectando a todo el régimen local. Son especialmente relevantes los debates de la Comisión de Entidades Locales acerca del Informe sobre Grandes Ciudades preparado por el Ministerio de Administraciones Públicas.

---

<sup>119</sup> *“En general, las competencias regionales, basadas en la potestad legislativa y en medios financieros importantes, favorecen cierta dependencia funcional y financiera de las Entidades Locales hacia la región. Especialmente en España y en Bélgica, la voluntad de las Comunidades Autónomas y de las regiones (o de las comunidades), respectivamente, de afirmar su autonomía con respecto al poder central, las conduce a ejercer su poder más firmemente sobre las Entidades Locales, las cuales podrían tener interés en buscar el apoyo del poder central en algunos campos”.* MARCOU, Gerard *“La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local” Informe del Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales* (Traducción a cargo de José Manuel Canales Aliende y José Manuel Rodríguez Álvarez). Pág. 78.

<sup>120</sup> Así lo pone de manifiesto FONT I LLOVET, Tomás afirmando que *“como se puede ver, el objetivo planteado es de una notable envergadura, que excede en mucho tanto el alcance otorgado a la segunda fase del Pacto Local como el sentido originario de los debates que se habían iniciado en la comisión de entidades locales del Senado. Estamos ante un verdadero programa de reforma del sistema político y administrativo local, de modernización y actualización de su régimen. Es prematuro intentar unva valoración de la proposición, recién acabada de formular, y que va a adquirir mayor verosimilitud cuando el Gobierno cumpla el mandato parlamentario de redactar un proyecto de ley. Pero, por el moemnto, ya se puede confirmar que el escenario del debate local ha pasado del desarrollo autonómico del Pacto Local a la reforma estatal de las bases del régimen local...”* en *“Reforma básica y desarrollo del gobierno local: entre Estado y Comunidades Autónomas” Anuario del Gobierno Local 2003* Fundación Democracia Local y Humanismo. Barcelona, 2003, pág. 20

Así, en las discusiones parlamentarias se trataban cuestiones más amplias relacionadas con el Gobierno Local tales como la necesidad de hacer efectivo el principio de subsidiariedad, de mejorar la participación y la democracia ciudadanas, el requerimiento de atribuirse competencias completas, la previsión de potestades normativas de autoridad, una nueva definición de la organización ejecutiva del gobierno de las ciudades, así como hacer posible el principio de diversidad y diferenciación.

En los debates del Congreso de los Diputados se habían ido clarificando las posiciones políticas que convergieron en una línea de modificación de la legislación básica de régimen local, plasmada en el texto no de Ley publicado en el Boletín de las Cortes Generales el 18 de marzo de 2003<sup>121</sup>.

Finalmente, todos estos trabajos se plasmaron en la ley 57 /2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Esta norma viene a

---

<sup>121</sup> Se insta a través del texto de la proposición no de ley a que el Gobierno presente en el Congreso de los Diputados un proyecto de ley tendente a la modernización del Gobierno Local que contenga los siguientes aspectos: a)potenciar la participación ciudadana (regulación de la iniciativa ciudadana, desarrollo de sistemas informáticos interactivos, regulación de los cauces de participación ciudadana de forma efectiva, creación de comisiones de sugerencias, reclamaciones y quejas con representación de todos los grupos políticos, regulación de los medios a disposición del Pleno que garanticen el control de la actividad presupuestaria); b)potestades necesarias para regular y proteger las relaciones de convivencia de interés local, los servicios, el patrimonio y las infraestructuras públicas locales; c) perfeccionamiento de los instrumentos políticos de control y fiscalización de la gestión municipal; d) régimen específico para los Municipios de mayor población, fortaleciendo al equipo de gobierno municipal, pudiendo incluir a personas que no sean cargos electos, creando y regulando la figura de los altos cargos municipales, la separación de las funciones de control financiero y económico financiera, desconcentración territorial a través de distritos; el fortalecimiento de los derechos de los vecinos a través de órganos especializados, la creación de un Consejo Social de la Ciudad, con representantes económicos y sociales, para impulsar su colaboración en las políticas de desarrollo local, dinamización socio – económica y planificación estratégica urbana; e) refuerzo de los mecanismos de cooperación y colaboración con la Administración Local; f) desarrollar la cooperación y las competencias municipales en materia de seguridad ciudadana y potenciación de la justicia de proximidad; h)transferencia pactada de competencias a las administraciones locales en materia de vivienda, empleo, servicios, prestaciones sociales y educación; g) dar cumplimiento al artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, desarrollando el régimen especial de capitalidad de Madrid y dar cumplimiento a la moción del Senado (19 de febrero de 2002) para presentar un proyecto de ley que otorgue al Ayuntamiento de Barcelona las capacidades y competencias recogidas en la Carta Municipal de Barcelona.



matizar el uniformismo en las regulaciones del régimen local que han estado vigentes en nuestro país. En lo que respecta al motivo de esta investigación, introduce previsiones importantes que afectan a la dimensión metropolitana<sup>122</sup>, con cambios institucionales importantes y una orientación clara hacia la participación ciudadana y a la introducción de las nuevas tecnologías de la información en las actividades y servicios de la Administración Local. En relación con la dimensión rural se fortalece el papel de las Diputaciones Provinciales como catalizadoras del desarrollo local<sup>123</sup>.

También se pretende fortalecer los mecanismos de articulación intermunicipal, con un intento de favorecer el papel de las mancomunidades de municipios y permitiendo la creación de mancomunidades con municipios pertenecientes a diferentes Comunidades Autónomas.

En principio, observando todas las características de esta nueva norma parece que se fortalece el papel de las Diputaciones Provinciales y, especialmente, en materia de desarrollo local. También se mejorarían los mecanismos de articulación intergubernamental a través de la creación de órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y de la Administración de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local. Se pretende, a su vez potenciar otros mecanismos de cooperación, como los consorcios transfronterizos o una

---

<sup>122</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre se afirma que: *“en definitiva, contemplado globalmente y teniendo en cuenta el conjunto de municipios españoles de gran población, no puede decirse que el régimen jurídico local haya respondido hasta ahora en un grado suficiente a las necesidades específicas de los municipios altamente poblados y se hace, pues, necesario, en el marco de las competencias del Estado, que en esta materia se ciñen a la regulación del régimen básico local, abordar las necesarias reformas normativas que den respuesta a las necesidades experimentadas por el municipalismo español, para poder hacer frente a las mismas en el contexto de una sociedad dinámica y en constante evolución”*. Boletín Oficial del Estado nº301. Miércoles de 17 de diciembre de 2003.

<sup>123</sup> Véase también en la Exposición de Motivos: *“en el ámbito de las competencias locales, debe señalarse que la atribución a las provincias de funciones en materias de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito, es de particular relevancia, pues enlaza directamente con un conjunto de actividades de creciente importancia en los gobiernos locales contemporáneos, en el que las Diputaciones provinciales ya se han venido implicando de forma creciente durante los últimos años. Esta competencia provincial resulta especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo local está produciendo excelentes resultados”*. BOE cit. Pág. 44773.

actualización de la regulación de la Comisión Nacional de Administración Local, otorgándole una visión más flexible.

Sin embargo, esta norma parece demasiado reciente como para poder extraer conclusiones acerca de las implicaciones institucionales en el entramado de las relaciones intergubernamentales de nuestro país. También se hace necesario esperar los posibles desarrollos reglamentarios de algunos de sus aspectos o la posible interiorización autonómica de otros (tanto desde un punto de vista jurídico como extrajurídico).

### 2.3.5. Las finanzas en el marco de las relaciones intergubernamentales

#### A) Los problemas de las finanzas locales

Consideramos fundamental la cuestión financiera en relación con la posición institucional del Gobierno Local en la red de relaciones intergubernamentales y, muy especialmente, en relación con la iniciativa de desarrollo local por los siguientes motivos:

a) La capacidad financiera da contenido real a las capacidades de intervención (que desde un punto de vista legal parecen bastante amplias) y donde su verdadera limitación va a encontrarse en la capacidad de gasto.

b) A través de la capacidad de autofinanciación y de los flujos existentes entre Administraciones Públicas se percibe la posición real de las Entidades Locales en la red de relaciones intergubernamentales, viéndose el sentido de los flujos financieros entre Administraciones Públicas.

c) Las propias medidas financieras y fiscales son instrumentos de política económica local, que se pueden emplear para potenciar los recursos del Municipio, incentivando o desincentivando determinadas actuaciones del sector privado.

Las Haciendas Locales han vivido una situación histórica de déficit crónico, con una dificultad para generar ingresos a un ritmo similar de los gastos. Se procede de un sistema en que la financiación se basaba en las transferencias desde el Gobierno Central. Sin embargo, la crisis económica de los setenta limitó la capacidad del Gobierno Central al respecto, introduciendo éste diversas medidas de contención. La crisis de las Haciendas Locales se intensificó claramente a finales de los setenta y principios de los ochenta. Entonces, se pasó al endeudamiento como forma de financiación del gasto público local. Hasta mediados de los ochenta el Gobierno Central seguía asumiendo la deuda. Posteriormente, se intentó limitarla, poniendo en marcha mecanismos que buscaban la suficiencia financiera y la generación de ingresos locales propios. El año 1992 fue un momento de inflexión, reduciéndose dicha deuda cada vez más.

Esta crisis, considerada como generalizada en todos los países europeos tendría su origen en la contradicción de la propia naturaleza del Gobierno Local, que por una parte es representativo desde el punto de vista democrático y, por tanto, interlocutor de las demandas ciudadanas y; por otra parte, subordinado y con poco margen de maniobra<sup>124</sup> en lo que a financiación se refiere en relación con otros niveles territoriales de gobierno<sup>125</sup>.

En el caso español, las causas de la crisis son complejas, hablándose de factores financieros, fiscales, territoriales, sociales y políticos. En ocasiones se considera que el problema de la financiación local es exclusivamente fiscal, con un sistema fiscal no adecuado y no generador de ingresos suficientes. Obviamente, el sistema fiscal es excesivamente rígido no adaptándose automáticamente a las

---

<sup>124</sup> *“Porque no es sólo que nuestros Ayuntamientos gestionen un porcentaje inferior de recursos públicos en relación con otros Estados de análoga estructura administrativa, sino que gran parte de los recursos que gestionan nuestros municipios están otorgados presupuestariamente desde otras instancias con una predeterminación en su utilización que aleja cualquier posibilidad de ejercicio autónomo de las decisiones políticas”* LOPERENA ROTA, Demetrio “En busca del Pacto Local” en La posición institucional de la Administración Local ante el Siglo XXI Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 1998. Pág. 10

<sup>125</sup> CICUÉNDEZ SANTAMARÍA, Ruth “La crisis financiera de los Gobiernos Locales en España: las respuestas del Gobierno Central” Cuadernos de Gobierno y Administración nº1. Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos. Madrid, 2000. Pág. 59.

variaciones de la economía, teniendo que establecerse revisiones de carácter administrativo<sup>126</sup>. Sin embargo la cuestión apunta a elementos financieros más amplios, como algunas deficiencias en la gestión pública local (obviamente hay muchas circunstancias muy variables en un mapa municipal tan heterogéneo) o la dificultad de mantener un ahorro sostenido (el ahorro tiende a ser cíclico, con fases ascendentes y descendentes, sin que llegue a estabilizarse<sup>127</sup>).

Pero el problema territorial también afecta a la cuestión financiera, en la medida en que el modelo municipal fragmentado y minifundista de tradición napoleónica vigente en nuestro país no permite una buena gestión ni de los servicios ni de los recursos. Desde el punto de vista social, en España los años setenta supusieron drásticos cambios. La emigración masiva del campo a la ciudad y el incremento de los nacimientos en los que se ha denominado “baby boom”, supuso un desbordamiento de los servicios públicos locales en muchas localidades y por el contrario, la desertización demográfica de otros municipios.

Por otra parte, desde el punto de vista político, la indefinición competencial ha supuesto que los ciudadanos demanden servicios a su Administración más cercana y las élites políticas locales, en su necesidad de legitimarse han intentado responder a sus peticiones<sup>128</sup> prestando cada vez más servicios.

---

<sup>126</sup> “Las figuras tributarias que integran la Hacienda municipal son en general, figuras residuales que han ido quedando descabalgadas del sistema fiscal del Estado (los antiguos impuestos de producto), con bases rígidas y poco flexibles, y que no evolucionan acompasadamente a como lo hace la actividad económica”. CASTELLS, Antoni. “ Algunos comentarios sobre la reforma de la Ley de Haciendas Locales” en Papeles de Economía Española nº 92. Madrid, 2002. Pág. 18.

<sup>127</sup> CICUÉNDEZ SANTAMARÍA, op. cit. pág. 51.

<sup>128</sup> “En su afán de legitimarse ante los ciudadanos aquellos han intentado responder a las peticiones y poner remedio a la carencia histórica de infraestructuras básicas y servicios públicos municipales, pero una vez cubierta esa carencia se han continuado ofertando servicios no esenciales o que no corresponde ofertar a este nivel de administración, creando unas expectativas en los vecinos que exceden la capacidad financiera del Municipio. Todo esto repercute de forma clara en las finanzas, contribuyendo a la penuria económica porque los graves defectos del sistema de financiación y las peculiares características de los impuestos locales (visibilidad, falta de progresividad, falta de elasticidad) impiden adaptarse a la continua expansión del gasto”. CICUÉNDEZ, Ruth. Op.cit. Pág. 70.

Las posibles soluciones que plantean algunos especialistas van en la línea de las tendencias de reforma financiera local en los países occidentales, como son:

a) Búsqueda de una base óptima para la imposición local. En muchos países europeos se está produciendo la reforma de los sistemas impositivos con unos objetivos claros como son: el respeto al principio de la capacidad de pago, la eliminación de los desincentivos a la localización de los negocios locales, evitar las disparidades excesivas y mejorar la transparencia y la fiscalización.

b) Mayor presencia del ámbito local en las grandes figuras fiscales del sistema impositivo general (participación en el impuesto sobre la renta y el IVA, mediante fórmulas de participación territorial y espacios de responsabilidad tributaria ejercidos por las Entidades Locales.

c) Entender las subvenciones intergubernamentales como una parte de la garantía de la igualdad básica de los recursos disponibles por las distintas unidades de gobierno.

d) Traslado del coste de los servicios locales a los usuarios en aquellos servicios que sean claramente individualizables y no planteen problemas redistributivos graves.

e) Fórmulas de colaboración o paternariado de la actividad pública local y los intereses privados.

f) Políticas de consolidación presupuestaria y de racionalización del gasto público local.

B) Las respuestas de otros niveles de gobierno a la crisis financiera local.

La respuesta en materia de Haciendas Locales corresponde principalmente al Gobierno de la Nación, cuyas respuestas han tenido un carácter bastante parcial. En el esquema de relaciones intergubernamentales, el Gobierno de

la nación no sólo tiene capacidad para condicionar las transferencias intergubernamentales, sino también la de diseñar y regular todo el sistema de financiación del sistema político administrativo subcentral.

Tampoco la cuestión ha sido de una gran prioridad para los gobiernos, quedando reflejada esta actitud en la dilación de las reformas. La cuestión se ha venido tratando con diferentes intensidades desde la instauración del sistema democrático.

Así, durante el gobierno de la Unión de Centro Democrático se intentó paliar el endeudamiento crónico que sufrían los ayuntamientos, con dos expedientes de liquidación de deudas y adaptaciones del modelo de financiación local al sistema fiscal diseñado a raíz de los Pactos de la Moncloa<sup>129</sup>.

Durante la década de los ochenta, durante los dos primeros gobiernos socialistas, la cuestión autonómica se hallaba en el centro de la agenda pública. Durante esta década se realizaron muchas transferencias condicionadas dedicadas a gastos de inversión, especialmente en materia de infraestructuras y equipamientos municipales. Sin embargo esto supuso un problema, consistente en la dificultad de financiar el mantenimiento de toda esta infraestructura. La reforma legal de 1983, que pretendía sanear la deuda y ampliar el sistema tributario local fue, en algunos aspectos, declarada inconstitucional<sup>130</sup> en 1985. Estas reformas dependían del buen

---

<sup>129</sup> En el momento de las primeras elecciones democráticas, la situación de muchos ayuntamientos era de gran necesidad, con carencias básicas sin resolver, con lo que comenzaron a asumir muchas competencias de forma rápida, creciendo el endeudamiento de forma acelerada. El modelo de financiación heredado del franquismo no era suficiente para sostener tal volumen de gasto. Para solucionar este problema, si bien se pretendía promulgar una ley de financiación con carácter definitivo, los problemas del momento sólo permitieron soluciones más limitadas, como el Real Decreto Legislativo 11/1979 de Medidas Urgentes de Financiación de las corporaciones Locales que aunque no solucionaba el problema, al menos lo asentaba en la agenda de gobierno. A través de esta norma se buscaba la reordenación del sistema fiscal acordada en los Pactos de la Moncloa de 1977, sanear el déficit crónico estructural de las Haciendas Locales y, por último, aumentar los recursos locales a cambio de la asunción, por parte de los Municipios, de un mayor número de competencias. Véase Ruth CICUÉNDEZ, op.cit. pág.59.

<sup>130</sup> La Ley 24/1983, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, consistía en un plan de saneamiento de la deuda. A su vez, proponía un recargo sobre el IRPF que fue declarado inconstitucional por STC de 19 de diciembre de 1985.

diseño del sistema de financiación autonómica. Además, parecía complejo poner en marcha un sistema de financiación local, cuando todavía (hasta 1985) no se había diseñado un régimen local con un sistema competencial claramente definido.

En 1988, con mucho retraso (nueve años después de las primeras elecciones locales democráticas) llegó la Ley de Haciendas Locales, que pretendía alcanzar un equilibrio financiero perdurable. Sin embargo, su sistema era excesivamente uniforme para un modelo local tan heterogéneo como el nuestro. Tampoco incluía mecanismos flexibles de adaptación de las Entidades Locales a la evolución económica y competencial.

El tercer y cuarto gobiernos socialistas coincidieron con la crisis económica de principios de los años noventa, pasando la cuestión de la crisis del Estado de Bienestar al primer plano del debate público. Esta crisis se produjo al mismo tiempo que la mayor presencia de un actor institucional: la Unión Europea. Ésta marcaba unos criterios de convergencia que afectaban al nivel de déficit y de endeudamiento. Sin embargo, las actuaciones del Gobierno Central seguían centrándose en el ámbito autonómico.

Con el primer gobierno del Partido Popular, entre 1996 y 1999, se produce una nueva orientación, centrándose en el objetivo de los criterios de convergencia económica y monetaria con Europa, reduciendo la capacidad de endeudamiento de las Entidades Locales, dificultando el acceso al crédito, incrementando las transferencias del Estado y poniendo en marcha sistemas de saneamiento financiero para los Municipios en grave situación económica<sup>131</sup>. El Pacto Local, plasmado en 1999, consiste en un nuevo paquete de medidas encaminadas al incremento de las competencias locales, pero no introduce un ritmo parecido en las provisiones económico financieras.

Para el quinquenio 1999-2003 se pusieron en marcha algunos acuerdos entre la principal asociación de Entidades Locales (la Federación Española de Municipios y

---

<sup>131</sup> Véase la Ley 50/1998, de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado.

Provincias) y el Ministerio de Economía y Hacienda. Dentro de este acuerdo se firmaron cuatro medidas diferentes:

a) Participación en los tributos del Estado, intentando paliar las disfunciones del modelo anterior, con unas reglas claras de evolución y un mayor automatismo en la determinación de las liquidaciones definitivas. También se acordó mejorar los criterios de distribución entre Municipios, así como el deseo de conseguir una financiación mínima para los pequeños Municipios.

b) Medidas referentes a la tributación local y procedimientos de gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión.

c) Incremento de la financiación de infraestructuras locales a través de los fondos procedentes del FEDER, del Fondo Social Europeo y del Fondo de Cohesión.

La revisión de los tributos locales en el año 2003 responde a un proceso de negociación claro. En el año 2001 la FEMP había expuesto sus demandas<sup>132</sup>. Con la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley de Haciendas Locales, junto con la Ley 48/2002, de 23 de diciembre de 2002 del catastro inmobiliario, se produce una reforma importante del sistema fiscal de las Entidades Locales. Lo más

---

<sup>132</sup> En la primera reunión formal con el Ejecutivo de la Nación de 25 de abril de 2001, la FEMP presentó las siguientes reivindicaciones: a) Aumento del porcentaje de participación de los Ayuntamientos en el gasto público, hasta alcanzar al menos el 25 por ciento; b) desarrollo del artículo 142 de la Constitución Española, especialmente en relación con la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas; c) adaptación y clarificación de la financiación de las Entidades Locales con las competencias y servicios que prestan actualmente; d) reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares con nuevas competencias y ampliar la financiación; e) diferenciar el marco de financiación atendiendo a la capacidad de gestión, tamaño de población y tipología de Ayuntamiento; f) reforma de los tributos existentes orientándolos a tres tipos de contribuyentes y consumidores de servicios locales (actividad económica, residentes y no residentes); g) mayor cobertura legal a los Ayuntamientos para fijar beneficios fiscales; h) supresión de la gestión compartida del IAE y del IBI. Como resultado de estos contactos, a través de la Resolución de 11 de julio de 2001, la Secretaría de Estado de Hacienda creó la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medias para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales, compuesta por técnicos de los Ministerios de Economía y Hacienda y Administraciones Públicas, de la FEMP y diversos expertos académicos. Véase la descripción que realiza de todo el proceso de negociación el Director del Departamento de Economía Local de la Federación de Municipios y Provincias, Carlos PRIETO MARTÍN en "las negociaciones para un nuevo marco de Hacienda Local" en Papeles de Economía Española nº 92. Madrid, 2002. Pág. 82.



destacable de esta norma opera sobre el Impuesto de Actividades Económicas, eximiendo de su presentación a las sociedades con un volumen de giro inferior al millón de euros. Esta pérdida de recaudación se pretende compensar con la participación de las Entidades Locales en los tributos estatales. También se admiten unos tipos impositivos locales más elevados y la capacidad de fijar bonificaciones fiscales.



**Cuadro n° 13.- Presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio de 1998. Clasificación económica. Ingresos y gastos consolidados. (Millones de pesetas).**

Capítulos de ingresos	Ayuntamientos	Diputaciones	Comarcas	A.Metropolitanas	Transferencias	Total
1.Impuestos directos	1.208.753	513.663		3.639		1.726.055
2. Impuestos indirectos	136.121	598.457				734.578
3.Tasas y otros ingresos	672.085	93.835	2.062	12.985		780.967
4.Transferencias corrientes	1.195.893	488.267	20.287	7.089	154.844	1.566.692
5.Ingresos patrimoniales	94.613	14.042	319	429		109.403
Operaciones corrientes	3.307.465	1.708.264	22.668	24.142	154.844	4.907.695
6.Enajenación de inversiones reales	150.944	6.609	853	8		158.414
7.Transferencias de capital	388.625	96.143	12.793	4.579	99.793	560.581
Operaciones de capital	539.569	102.752	13.646	4.587	99.973	402.167
Operaciones no financieras	3.847.034	1.811.01	36.314	28.729	254.817	5.468.276
8.Activos financieros	13.484	8.841	20			22.345
9.Pasivos financieros	394.985	146.006	444	387		541.822
Operaciones financieras	408.469	154.847	464	387		564.167
Total ingresos	4.255.503	1.965.863	36.778	29.116	254.817	6.032.443

(Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Ministerio de Economía y Hacienda.)

**Cuadro n° 14.- Presupuestos de las Entidades Locales. Desglose de transferencias. Ejercicio 1998.(Millones de pesetas)**

<b>Desglose de transferencias.</b>	<b>Transferencias corrientes</b>	<b>%</b>	<b>Transferencias de capital</b>	<b>%</b>
<b>Ingresos</b>				
Estado	1.304.031	83,77	79.462	19,76
Empresas de la Entidad Local	232	0,01	533	0,13
Comunidades Autónomas	224.118	14,40	220.965	59,94
Mancomunidades	3.359	0,22	3.595	0,89
Otras entidades que agrupan Municipios	513	0,03	235	0,06
Consortios	64	0	587	0,15
Entidades locales menores	271	0,02	190	0,05
Empresas privadas	8.498	0,55	20.177	5,02
Familias e instituciones sin fines de lucro	5.568	0,36	10.565	2,63
Exterior	10.038	0,64	65.585	16,38
<b>TOTAL</b>	<b>1.556.692</b>	<b>100</b>	<b>402.167</b>	<b>100</b>

(Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Ministerio de Economía y Hacienda.)

### 2.3.6. Conclusiones

Los objetivos institucionales, en relación con la política de desarrollo local, pasan por favorecer una imagen fuerte de la ciudad en relación con el exterior, apoyándose en una buena oferta de servicios que atraiga a los inversores, a los visitantes y a los usuarios. Estaríamos ante una fórmula de “city marketing”.

En segundo lugar, se precisa una buena concertación con otras Administraciones Públicas y un favorecimiento de la cooperación público-privada. Este segundo objetivo requiere iniciativa política, reformas legales innovadoras,

nuevas fórmulas de financiación e importantes niveles de consenso social. En tercer lugar se requeriría una cierta cohesión social, un sentimiento de pertenencia, favoreciendo la voluntad colectiva de participación. El aspecto de la búsqueda de la cohesión social requiere una profundización democrática, en una época de crisis de la participación en las instituciones representativas<sup>133</sup>. En el ámbito local se pueden experimentar nuevas fórmulas electorales y de descentralización territorial y funcional<sup>134</sup>.

Otro de las necesidades de cambio institucional es la integración de las políticas públicas, frente a una sectorialización excesiva, que despilfarra recursos, genera duplicidades o inhibiciones en la intervención pública.

---

<sup>133</sup> La ciudadanía, como principal actor local, parece hallarse más cerca de los antiguos patrones del ciudadano ideal (educado, informado y con tiempo para los asuntos públicos), pero que por el contrario se muestra políticamente apática y electoralmente abstencionista. Las causas pueden descubrirse en el aumento de los colectivos olvidados por el sistema político ( desempleados crónicos, habitantes marginados, inmigrantes pobremente integrados en la sociedad de acogida, etc.). La activación de la participación democrática dependerá del cambio social de los próximos años. Véase VALLÉS, op.cit.

<sup>134</sup> Moisés AMORÓS alude a la descentralización de los Municipios (especialmente de gran población) atendiendo a las dimensiones administrativa y política de dicho proceso. Asume los seis objetivos siguientes para una descentralización operativa: mejorar los servicios, establecer nuevas fórmulas de responsabilidad, redistribuir los recursos, aumentar el conocimiento de las instituciones locales, cambiar la cultura administrativa y controlar los costes. Para alcanzar tales objetivos, se consideran determinadas estrategias tales como la localización de oficinas de barrio descentralizadas (en un acercamiento físico y psicológico a la población); la ruptura de barreras burocráticas internas flexibilizando al personal y mejorando su polivalencia; el traslado de responsabilidades desde los órganos centrales a los periféricos (facilitado por la extensión de las nuevas tecnologías); la democratización del Gobierno Local, mejorando la democracia representativa e introduciendo ciertos elementos de participación directa; y por último el cambio de la cultura organizativa. Todos estos procesos han de ser observados a largo plazo, basándose en un consenso institucional generalmente difícil. Véase AMORÓS, Moisés. "La descentralización como acercamiento a la ciudadanía" La ciudad democrática op.cit. Páginas 175-203.

### 3. La gobernanza y las redes de actores en el Desarrollo Local

#### 3.1. Acerca de la gobernanza en el ámbito local

Si en el apartado anterior hemos analizado la posición institucional de las Entidades Locales en el esquema nacional de las relaciones intergubernamentales, el propósito del presente epígrafe consiste en discernir las características de las relaciones de las Entidades Locales con el conjunto de actores sociales con importancia en la realidad socio – económica local. El ámbito del desarrollo local es un terreno propicio para el análisis de este tipo de interacciones, habida cuenta de la importancia de la promoción socio- económica de las localidades tiene para los agentes sociales y económicos.

Ya a principios de los años noventa, la OCDE se pronunciaba a favor de los beneficios de lo que entonces se denominaba “cooperación institucional”, en donde, además de abogar por unas relaciones intergubernamentales de cooperación, abría la participación a los actores del sector privado para la formación de “paternariados” para el desarrollo local<sup>135</sup>.

Desde entonces, la idea de un espacio público de participación se ha ampliado claramente. El paradigma del gobierno tradicional en que los partidos políticos transmitían, de modo casi exclusivo, las demandas de la ciudadanía, ha de convivir con el nuevo y complejo planteamiento de la “*governance*”. En opinión de CANALES ALIENDE, la “*governance*” consiste en la “*estructura que asumiría un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por*

---

<sup>135</sup> “El recurso a una asociación institucional en el seno del sector público y entre agentes públicos y privados, para alcanzar los objetivos fijados por los poderes públicos, no es ciertamente un fenómeno nuevo. En el pasado, las autoridades de la mayoría de los países miembros de la OCDE han empleado este tipo de colaboración para la consecución de diversos objetivos, en particular el desarrollo rural, aunque a niveles variables”, Véase HUILLET, Christian y VAN DIJK, Pieter La cooperación institucional para el desarrollo rural OCDE. Versión castellana Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Madrid, 1990. Pág. 18. En esta obra también se recopilan ejemplos de buenas prácticas en diecisiete países.

*los distintos actores presentes en él*"<sup>136</sup>. Este sistema se compone de redes de múltiples actores públicos y privados que participan e influyen activamente en los procesos de gobierno en los diferentes niveles territoriales<sup>137</sup>. La "governance", que en diversos documentos oficiales aparece bajo la denominación en castellano de gobernanza, sería el resultado de la interacción entre los distintos actores y niveles<sup>138</sup>.

La gobernanza en el ámbito local se ha manifestado de diversos modos<sup>139</sup>:

a) Las situaciones de reforma institucional

Se ha producido un incremento de niveles subnacionales de gobierno, del número de electores y de la creación de agencias con fines especiales. A su vez, se ha observado una cierta tendencia a la disolución de las barreras entre lo público y lo privado. A su vez, la penetración de las ideas de la nueva gestión pública ("*new public management*") ha incidido en la re – estructuración de las instituciones, acompañada de fenómenos de privatización y de contratación externa.

---

<sup>136</sup> Véase CANALES ALIENDE "La gobernabilidad y su incidencia en la Gestión Pública" en La Nueva Gestión Pública (coord. OLÍAS DE LIMA-GETE, Blanca). Editorial Prentice Hall. Madrid, 2001. Pág. 37

<sup>137</sup> "*Las redes aparecen como metáfora de ese espacio confuso el que casi todo el mundo tiene algo que decir en casi todo momento. Resulta angustiante... para la cultura de la simplicidad. La realidad política y social – compleja, dinámica y diversa- desborda los esquemas tradicionales de la simplicidad, pone de manifiesto su carácter ilusorio y revela la incapacidad de esos esquemas tanto para describir la realidad como para ofrecer respuestas efectivas a los problemas y las demandas que emergen de esa propia realidad. El reto pasa por abordar un nuevo escenario social, caracterizado por la complejidad y la incertidumbre, desde parámetros políticos y de gobierno contruidos también desde la diversidad, el pluralismo, el dinamismo y la flexibilidad*" BLANCO, Ismael y GOMÁ, Ricard Gobiernos Locales y redes participativas. Editorial Ariel. Barcelona, 2002. Pág. 31.

<sup>138</sup> Véase MORATA, Francesç "La europeización de las políticas regionales de desarrollo agrícola y rural" Quaderns de Treball nº33. Institut Universitari d'Estudis Europeus. Barcelona, 2000. En opinión del autor, los sistemas territoriales más competitivos serán aquellos que fortalezcan la red compuesta por la sociedad política, civil y económica.

<sup>139</sup> Véase PETER, John Local Governance in Western Europe SAGE, Londres, 2001. Pág. 15

b) Las nuevas redes

Se han desarrollado nuevas redes, tanto en el nivel horizontal, creándose coaliciones entre los sectores público y privado, o al menos una presencia más activa de este último en el ámbito local. Por otra parte, se han observado situaciones de internacionalización de redes, superando las Entidades Locales las barreras nacionales para acceder a múltiples recursos y mayores niveles de influencia (caso más claro en las grandes ciudades).

c) Las nuevas iniciativas en las políticas públicas:

La globalización ha generado unos problemas sociales más complejos, que requieren un tratamiento, por una parte más especializado y, por otra, con mayores niveles de coordinación de las diferentes políticas. En nuestro caso, la europeización también ha contribuido a la asunción de políticas diseñadas desde el ámbito comunitario, siendo el desarrollo local un claro exponente de este fenómeno. También desde este paradigma se ha favorecido la extensión del fenómeno de imitación de políticas o de difusión (“policy transfer”).

d) Las respuestas a los dilemas de coordinación y fiscalización:

La descentralización y la proximidad con el sector privado hacen difícil el control de la toma de decisiones. Los mecanismos de coordinación y fiscalización legitiman mucho más a los poderes públicos. Por otra parte, la complejidad del sistema de políticas públicas y la propia fragmentación institucional hace más difícil el liderazgo, siendo precisas formas de coordinación más flexibles.

Atendiendo a esta nueva situación, desde algunos foros internacionales, como el Foro Urbano de las Naciones Unidas, se consideran un conjunto de principios que



guiarían la acción de gobierno en el ámbito local<sup>140</sup>. Estas reglas para el buen gobierno son:

- La subsidiariedad: Las decisiones deben adoptarse y han de prestarse los servicios públicos, en el nivel territorial más bajo y próximo al ciudadano, siempre que lo permitan la eficacia y eficiencia administrativas.

- La solidaridad: Consiste en la disminución de las desigualdades dentro de las propias Entidades Locales y entre diferentes Entidades Locales, hacia un objetivo de equilibrio territorial.

- La asociación entre los sectores públicos y privados: las Entidades Locales no pueden actuar en contra de las fuerzas del mercado, ni tampoco aceptar todos sus planteamientos de forma indiscutida. Se requiere una labor de intercambio y confianza mutuas.

- La asociación entre el gobierno y la sociedad civil: este sería el contexto de colaboración entre los poderes públicos locales y las asociaciones ciudadanas, ONGs, etc.

- La actuación integrada entre varios niveles de gobierno: la complejidad de las políticas públicas y, en el caso español, el hecho de que la mayor parte de las competencias públicas sean compartidas, no aconseja planteamientos exclusivistas por parte de ningún nivel territorial.

- Seguir las buenas prácticas: las Entidades Locales necesitan difundir el conocimiento de las experiencias novedosas en su ámbito.

---

<sup>140</sup> Véase Urban 21. Informe Mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano nº10. Fundació Pi i Sunyer. Barcelona, 2000. Pág.31.

### 3.2. Las redes de actores locales y sus características.

Los estudios acerca de la influencia de los actores sociales sobre la actividad de los poderes públicos ya han atraído la atención de los estudiosos a lo largo del tiempo. Las actividades de tales actores consisten, en opinión de LINDBLOM en *“todas las interacciones a través de las cuales individuos y grupos privados que no ostentan autoridad gubernamental buscan influenciar las políticas, junto con aquellos de los miembros del gobierno que van más allá del uso directo de su autoridad”*<sup>141</sup>.

Las primeras corrientes que estudiaban este tipo de interacciones se enmarcaban en un enfoque pluralista en el que la sociedad civil accedía a las decisiones públicas por variados canales, en donde los poderes públicos serían meros espejos neutrales de la batalla grupal. Otras teorías consideraban que se articulaban alianzas naturales entre diferentes grupos, conocidas como triángulos de hierro (alianzas naturales entre gruños de presión, agencias especializadas y grupos políticos relacionados con ese tipo de política pública).

En Europa las teorías han tenido un sesgo más macro de los procesos sociales, adoptándose enfoques corporatistas y neocorporatistas, en donde los poderes públicos llevan a cabo la actividad reguladora del capitalismo, necesitando para ello contar con agregaciones de intereses, experiencia profesional y capacidad contractual. Estos estudios tan macro han ido refinando sus trabajos, llegando a una visión más plural de los actores privados, especialmente en lo referente a los niveles de interacción más bajos.

En estas conceptualizaciones también tiene importancia la cuestión de la especialidad de las políticas, especialmente en los análisis de las redes de políticas públicas (“policy networks”), en las que se puede observar que, alrededor de cualquier asunto público, siempre que se den unas condiciones de estabilidad, se construyen estructuras comunitarias de intereses particulares (“policy communities”<sup>142</sup>).

---

<sup>141</sup> Véase LINDBLOM [The Policy – making process](#). Prentice Hall. Englewood Cliffs. 1980. Pág. 85.

<sup>142</sup> En estas comunidades de políticas se pueden observar unos rasgos básicos tales como la interdependencia entre actores no gubernamentales y decisores públicos; la segmentación y la especialización de los actores; las relaciones de confianza entre actores; el carácter dinámico existente dentro de la estabilidad y

Posteriormente, estas teorías han ido detallando sus trabajos, introduciendo la dimensión dinámica en la interacción y los cambios que se van produciendo. El mantenimiento de un sistema de creencias común y su adaptación a los cambios vía aprendizaje son los aspectos clave de las nuevas aportaciones en materia de análisis de actores (con núcleos duros de creencias ontológicas básicas y elementos superficiales más maleables de acuerdo con las características del entorno)<sup>143</sup>. Incluso algunos autores sostienen la idea de que estas redes interorganizativas son auto – gestionadas<sup>144</sup>.

En el ámbito local, todos estos actores se relacionarían entre sí siguiendo unas determinadas reglas de juego, así como un marco social e institucional. Entre dichos actores se producen unas relaciones de conflicto y de consenso en cuanto a los contenidos y objetivos de una determinada política pública, con una amplia gama de situaciones intermedias: desde la identificación de objetivos como la situación más pacífica entre actores, pasando por un consenso bastante generalizado con diferencias en cuestiones menores; por los consensos básicos y los conflictos en cuestiones puntuales, con ganancias y pérdidas repartidas entre los actores; por el conflicto generalizado, con un juego de suma cero en el que lo que gana uno lo pierde otro; hasta la peor situación posible, que sería la falta de reconocimiento de los actores como interlocutores entre sí<sup>145</sup>.

---

la tendencia a desagregar las cuestiones problemáticas; la estabilidad, orden y rutina en la toma de decisiones con el fin de asegurar cierta predecibilidad y el acceso restringido, por el nivel de exigencia de especialización que conlleva cada sector de políticas públicas. Véase REAL DATO, José. “Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas” VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Pág. 9.

<sup>143</sup> Véase SABATIER, Paul y JENKINS – SMITH, Hank C. “The advocacy coalition framework: an assessment” en SABATIER Theories of the Policy Process Westview Press. Boulder. 1999. Pág. 122-123.

<sup>144</sup> Véase MORGAN, Kevin y GARMISE, Shari “Networking for Local Economic Development” en STOKER, Gerry ( Coordinador) The New Management of British Local Governance MacMillan. Londres, 1999. Pág.181.

<sup>145</sup> La cuestión de los actores en el proceso de las políticas públicas y la importancia de los grupos de interés ha llamado mucho la atención a algunos estudiosos alemanes tales como Fritz Scharpf, Renate Mayntz o Gerhard Lehbruch. La tradición de la teoría de los sistemas en la sociología alemana ha contribuido a extender

**Cuadro nº 15.- Los actores de las políticas públicas locales**

<b>Núcleo de actividad</b>	<b>Actores</b>	<b>Principales intereses locales</b>
Economía	Empresas individuales, asociaciones y federaciones locales empresariales, Cámaras de Comercio, asociaciones sectoriales, etc.	Condiciones de localización empresarial, condiciones ventajosas de contratación, mercados de venta, buena distribución de productos semi-elaborados, complementariedad empresarial.
	Federaciones territoriales de asociaciones sindicales.	Mejorar las condiciones del mercado de trabajo local.
Política	Élites políticas locales, direcciones locales de los partidos políticos.	Mantener o incrementar su presencia en las instituciones locales. Conseguir el mayor electorado local posible.
Administración	Empleados públicos locales.	Conseguir dotar sus atribuciones. Aumentar su posición en el seno de la organización de la Entidad Local.
Social y cultural	Asociaciones de vecinos, asociaciones locales sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales con presencia en la localidad, grupos de presión diversos.	Promover su objeto social en la localidad.

muchos de estos debates a las políticas públicas. Véase GIRAUD, Olivier. "L'Ecole Allemande" en Revue Francaise de Science Politique. Febrero, 2002. París. Pág. 6

Variable	Actores individuales: grandes personalidades con prestigio y/o poder en la localidad .	Mantener o incrementar su prestigio y/o poder.
----------	---	---

(Fuente: elaboración propia a partir de los trabajos de Wolfgang SIEBER<sup>146</sup>.)

### 3.3. Las retos del gobierno relacional y el desarrollo local

Sin embargo los nuevos paradigmas relacionales y participativos implican ciertas contradicciones con el antiguo planteamiento del gobierno tradicional. Las lógicas representativas conviven con las lógicas participativas; las lógicas de las políticas públicas transversales perviven a la vez que el antiguo esquema de políticas sectorializadas; las experiencias de gestión con participación de diversos niveles de gobierno coexisten con otros ejemplos de aislamiento y de defensa a ultranza de los ámbitos competenciales.

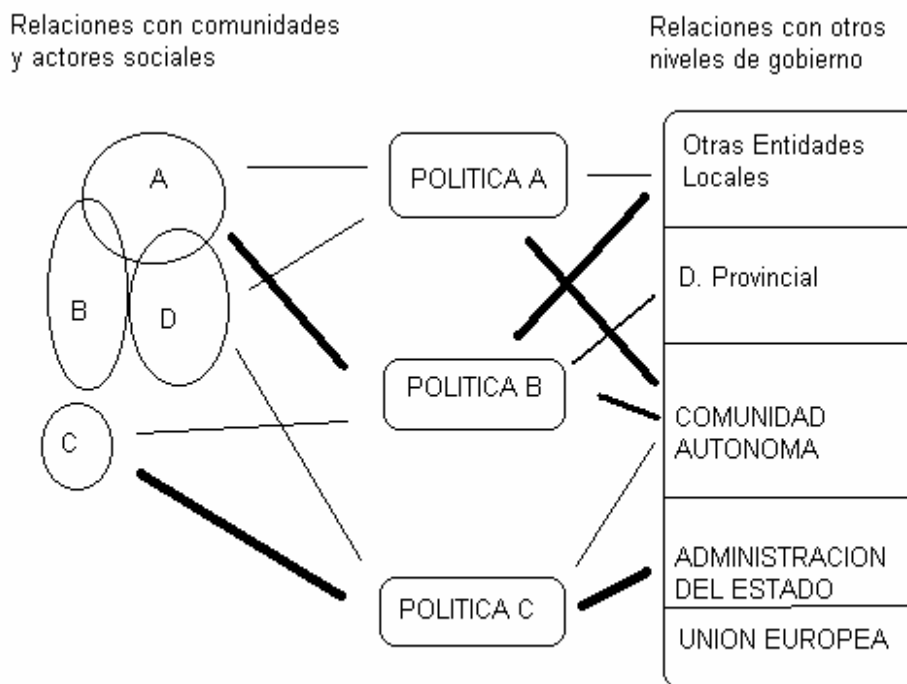
En el caso del desarrollo local asistimos a una doble dificultad añadida. Si el actual sistema de gobierno relacional tiende a articularse a través de redes de comunidades en torno a determinadas políticas públicas muy difíciles de gestionar<sup>147</sup>; al ser el desarrollo local una política transversal o una especie de “política de políticas”, la complejidad de gestión se acrecienta. Por si fuera poco, además de la propia dificultad interna de coordinación con departamentos afines en el seno de la organización local, si cada una de esas políticas o ámbitos sectoriales que

<sup>146</sup> Véase SIEBER, Wolfgang “Los actores en la dimensión local” en Manual de Desarrollo Local Editorial Trea. Oviedo, 1999. Pág 446.

<sup>147</sup> MORATA, Francesc y HANF, Kenneth Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernanza del medio ambiente en Cataluña Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma de Barcelona. Working Papers. Barcelona, 2000. Pág.5. Los autores recogen los resultados de un análisis empírico cualitativo incluyendo 25 actores públicos y 25 privados, divididos en ocho categorías (Administración autonómica, Administraciones supralocales, Municipios de tamaño medio, federaciones y organizaciones municipales representativas, organizaciones ecologistas y de consumidores y usuarios, sindicatos, Cámaras de Comercio y organizaciones empresariales de ámbito general y sectorial más representativas y universidades y centros de investigación.

componen el desarrollo local se circunscribe en un esquema multinivel diferente, podemos comprender la sensación de confusión y descoordinación en que viven muchos de los agentes de desarrollo local entrevistados.

**Cuadro nº 16.- La complejidad de la articulación de las políticas de desarrollo local**



(Fuente: elaboración propia).

La gobernabilidad local implica, pues, una forma diferente y más compleja del Gobierno Local, con mayor interacción, y con una democracia participativa complementaria de la clásica meramente representativa. La calidad, la eficacia, la cohesión social, y los resultados satisfactorios son, además, exigencias y aspectos de una buena gobernabilidad local.

#### 4. La participación ciudadana en el Desarrollo Local

La falta de consenso y de participación social es uno de los elementos más deslegitimadores de cualquier actuación pública. La falta de control e información favorecen la corrupción, fenómeno no inusual en la realidad cotidiana de la Administración Local española. En 1992, SÁNCHEZ MORÓN <sup>148</sup>ya ponía de manifiesto el escaso nivel de participación ciudadana en las iniciativas locales, actividades públicas que atañen más directamente a sus habitantes. Para BORJA<sup>149</sup>, en 1987, el ámbito municipal era el más privilegiado para la participación ciudadana, considerando dos posibles fórmulas: la participación ciudadana de forma directa o a través de asociaciones especializadas en los consejos sectoriales y, a través de la participación territorial (siguiéndose una división por barrios o distritos). Después de dieciséis años, la implicación de las juntas vecinales en el desarrollo local ha sido muy pobre. Más bien al contrario, en algunos casos los agentes de desarrollo local han tenido que promover el tejido asociativo municipal (allí donde no existía).

Después de las primeras elecciones locales democráticas, de 1979, se produce un crecimiento de las asociaciones vecinales, que entrará en declive en los años ochenta. Los motivos son muy diversos: la propia normalización democrática del sistema, el mayor protagonismo de los partidos políticos, una cierta desconfianza hacia las instituciones político – administrativas. En opinión de RODRÍGUEZ VILLASANTE<sup>150</sup> estas asociaciones serán cantera para el reclutamiento de futuros

---

<sup>148</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel en Informe sobre el Gobierno Local. Fundación Pi i Sunyer. Madrid, 1992. Págs. 316-319.

<sup>149</sup> BORJA, Jordi Descentralización y participación ciudadana Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1987. Pág. 187

<sup>150</sup> RODRÍGUEZ VILLASANTE, Tomás. "El desarrollo local: analizadores y potencialidades desde las iniciativas ciudadanas" en Política y Sociedad nº 10 Madrid, 1992. Págs. 31-47. Del mismo autor, véase Las democracias participativas: e la participación ciudadana a las alternativas de sociedad en Editorial HOAC. Madrid, 1995.

miembros de los partidos políticos en las localidades, perdiendo, de este modo, a sus figuras más carismáticas. El asociacionismo será mayor en los barrios de estratos sociales medios y bajos o en antiguos núcleos de población absorbidos posteriormente por la ciudad, en los cuales todavía se mantiene una cierta identidad colectiva.

Para algunos autores, como AGUIAR<sup>151</sup>, los Municipios no están interesados en favorecer la participación ciudadana, en tanto que la participación ciudadana es contraria a los intereses de las élites políticas locales, que son la reelección (buscando el apoyo de estas asociaciones al menor coste posible.) Los Ayuntamientos intentarán desactivar a las asociaciones críticas con su gestión y en reducir los costes que les supone apoyar a las asociaciones afines

Si bien la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su artículo 69.1 impone a las Corporaciones el deber de facilitar la participación ciudadana siempre que no se menoscabe la capacidad de decisión de los órganos representativos, el nivel de participación dista de ser satisfactorio. Generalmente en los Consejos Sectoriales Consultivos o en los Consejos de Distrito de las grandes ciudades sólo aparecen determinadas élites organizativas que se perpetúan en tal función. En múltiples ocasiones, esas mismas asociaciones son destinatarias de las subvenciones municipales, con lo cual su capacidad crítica queda muy diluida<sup>152</sup>. En el caso del desarrollo local, como se ha apuntado anteriormente, la actividad de fomento debiera estar obligada a la máxima transparencia y garantías en el otorgamiento de subvenciones y exenciones fiscales. No parece que el control del

---

<sup>151</sup> AGUIAR, Fernando. El dilema de la participación ciudadana: acción colectiva y gobierno municipal. Consejo Superior de Investigaciones Científicas-. Documento de trabajo 94-16. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Madrid, 1994. Pág.3. También, en esta colección, son de interés NAVARRO YÁÑEZ, Clemente y PÉREZ YRUELA, Manuel. Participación ciudadana en los municipios: algunas propuestas sobre enfoques teóricos y metodológicos. Aplicación al caso del Municipio de Córdoba en Centro Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Madrid, 1994.

<sup>152</sup> En relación con la participación ciudadana y el tercer sector resulta de interés RODRÍGUEZ YRÉ, Carmen Voluntariado y participación ciudadana: de la teoría a la práctica. Manual de formación para el voluntariado en Editorial Aevol. Madrid, 2000.



procedimiento de concesión de ayudas por un círculo muy reducido de participantes (en ocasiones directamente interesados en el resultado de las resoluciones) sea el más idóneo para evitar prácticas fraudulentas.<sup>153</sup>

En lo relativo a una participación más generalizada, se abre la posibilidad del referéndum, muy limitada por los elevados requisitos establecidos por el artículo 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local ( ya que se exige el voto favorable de la mayoría absoluta de la Corporación y autorización del Gobierno de la Nación). De hecho, su empleo es mínimo en el nivel local. En las políticas de promoción económica resulta difícil acudir al referéndum ante medidas generalmente incardinadas en iniciativas comunitarias o en colaboración con las Administraciones Autonómica y Central.

Por otra parte, el uso de la encuesta como medio para recabar la opinión ciudadana evidencia ciertas debilidades, tales como la facilidad para la manipulación (tanto en las fases de elaboración, recogida de los datos y posterior valoración). Pero a pesar de todas estas dificultades no cabe duda de que la política de desarrollo local requiere un conocimiento detallado de los sectores sociales destinatarios de las medidas a practicar, así como un dominio del contexto ( el mercado laboral así como las oportunidades y obstáculos de la localidad en el sistema económico regional, nacional e internacional).

Por último, es destacable el descuido relativo al seguimiento sobre la marcha y la evolución a posteriori del desarrollo local, especialmente en las vertientes de formación ocupacional, creación de pequeñas y medianas empresas e inserción en el mercado laboral. La valoración de las principales carencias por parte de los usuarios permitiría introducir modificaciones en posteriores actuaciones similares y una adecuada adaptación al entorno.

---

<sup>153</sup> Como alternativas se propone el aumento del número de asociaciones participantes en los órganos consultivos más allá de las registradas, así como la subvención a éstas de gastos por actividad y no por su mantenimiento. Sin embargo no parece que los Ayuntamientos estén dispuestos a sustituir a los actuales representantes asociativos dando cabida a otros que pudieran ser más incómodos.

## 5. Las relaciones de las Entidades Locales con el contexto socio-económico local

Desde un punto de vista empírico, en el año 1993, HUDSON<sup>154</sup> consiguió medir la incidencia recíproca de la autonomía local y las medidas de desarrollo económico local, cruzando ambas variables con factores del contexto nacional y local, de Suecia y Gran Bretaña. En sus planteamientos la autonomía local se compone de la independencia en la toma de decisiones y de la capacidad de actuación<sup>155</sup>. La relación de estas dos últimas variables puede ser dialéctica o no, atendiendo a la época o a las específicas características de la política sectorial de que se trate. Determinados factores del contexto nacional, como la cultura política<sup>156</sup>, la configuración constitucional y legal, las características de las

---

<sup>154</sup> HUDSON, Christine Against old odds. Local Economic Development Policies and Local Government Autonomy in Sweden and Britain University of Umea. Umea, 1993. Pág.11

<sup>155</sup> La capacidad de actuación se referiría a la posesión, por parte de la correspondiente Entidad Local, de un conjunto de recursos, tales como población, tierra, edificios, conocimiento, experiencia, etc., mientras que la independencia en la toma de decisiones se vincularía a la facultad de manipular sus recursos de un modo coherente en relación con las prioridades preferidas. *"In other words, local government autonomy encompasses both independence of decision-making (scope for local choice) and the possession of sufficient resources to enable the local authority to meet and carry out its responsibilities as it chooses, in the manner of its choice"* HUDSON, Christine. Op.cit. pág.12

<sup>156</sup> La cultura política se refiere a las relaciones intergubernamentales y el papel de éstas a la hora de fortalecer o restringir la autonomía local. Las relaciones pueden basarse en el consenso o en el conflicto, según la tradición de centralización o descentralización del tipo de Estado ante el que nos hallemos. HUDSON considera que un Estado con tradición de consenso ofrece mayor autonomía que uno de tipo dialéctico o conflictual. La configuración constitucional hace referencia al tipo de marco constitucional y estatutario en el que se establecen, formalmente, los acuerdos institucionales explícitos. En este sentido, la atribución de competencias directas o delegadas, por parte de los poderes locales, la naturaleza específica o general de dichas competencias o el carácter obligatorio o facultativo de éstas, permiten diseños diferentes del grado de autonomía de las Entidades Locales. Los factores administrativos y profesionales se refieren a la capacidad que las Administraciones Públicas de ámbitos territoriales superiores al local, para penalizar, disuadir o sugerir determinadas conductas por parte de los Entes Locales. Algunas de estas capacidades pueden adquirir, con el tiempo, auténtica fuerza de ley. En cuanto al sistema de financiación, éste presenta una relación directa con la autonomía local, en tanto la suficiencia financiera es uno de los elementos básicos de aquélla. El hecho de que las transferencias hacia la Administración Local revistan un carácter específico o general, supone fuertes implicaciones sobre la capacidad de ésta. HUDSON, Christine. Op.cit. Págs 12-15.

Administraciones Públicas en su funcionamiento cotidiano o el sistema financiero, pueden fortalecer u obstaculizar el desarrollo de la autonomía en la toma de decisiones o en la capacidad de actuación de los Entes Locales. A su vez, los factores del propio contexto local, ya sean socio-económicos, políticos o espaciales, pueden hacer otro tanto<sup>157</sup>.

OINAS<sup>158</sup> argumenta que el Gobierno Local y el contexto local son interdependientes entre sí, especialmente las autoridades y las empresas locales. La fuerza de las autoridades locales reside en su propia capacidad de dar valor a los recursos locales y de robustecer aquellos elementos que favorezcan el desarrollo endógeno. Este punto puede conectarse con la tipología de los distintos roles de intervención económica de las autoridades locales suecas que estudia HUDSON<sup>159</sup>: **facilitación, acomodación, estímulo e intervención.**

---

<sup>157</sup> Dentro del contexto local, atendiendo a las especiales condiciones de existencia, experiencia y cultura, existen unos factores restrictivos o fortalecedores de la autonomía local en las dos vertientes que entiende Christine HUDSON. Así, el componente socio-económico incide fuertemente con el tipo de demandas que va a recibir la Entidad Local por parte de sus ciudadanos, así como el nivel de riqueza fiscal con el que puede disponer dicha institución para intervenir en la política económica local. Por otra parte, en relación con el proceso de toma de decisiones, a medida que cambia el tamaño de la población sobre la que se asienta una Entidad Local, el tipo de influencias que se van a recibir y la necesidad de dar participación a determinados grupos de presión social, serán diferentes. En cuanto al componente político, éste parece evidente. El tipo de liderazgo político, marcado por unas creencias, intereses o imperativos electorales, puede presentar diversas formas de interdependencia en el proceso de toma de decisiones y en el grado que ejerza su capacidad de actuación en las políticas de desarrollo económico local. Por último, la componente espacial, es decir la distribución geográfica de las ventajas y desventajas en relación con los recursos, en relación con la experiencia o la cultura, configura escenarios diferentes para la intervención y la toma de decisiones. La existencia de una cultura emprendedora en algunas zonas o la transferencia de conocimientos en otras, contrastaría fuertemente con la situación de las zonas aisladas o con graves problemas de desempleo, marcadas por una cultura de la necesidad y de la dependencia. HUDSON, Christine. Op.cit. Pág. 16-19.

<sup>158</sup> OINAS, Päivi. Locality and dependence Helsinki School of Economics and Business, 1991 pags 69-84. Los capítulos cuatro y cinco de esta obra parecen muy interesantes por su capacidad de enriquecer la teoría del autor con tipologías concretas de empresas y su evaluación del nivel de interdependencia de éstas con las autoridades locales.

<sup>159</sup> HUDSON, Christine. Against old odds... Pag 85.

El Gobierno Local puede ser dependiente del contexto local si no es capaz de gestionar sus recursos, especialmente si el tipo de actividades económicas muestran alguna de estas características: producción intensiva sin contacto con el entorno local, productos estándar (fabricables en cualquier lugar), producción con baja tecnología e industrias en las que las infraestructuras productivas sean fácilmente relocalizables. Por el contrario, la interdependencia resulta más posible en tipos de producción con contactos intensivos con el contexto local, productos muy adaptados a los gustos del cliente, producción con gran inversión tecnológica y producción en la que las infraestructuras fabriles no sean fácilmente relocalizables. Otros factores han de ser añadidos, tales como la organización corporativa desde el punto espacial que presentan las empresas (las funciones de alta gestión como planificación estratégica, presupuesto, financiación y toma de decisiones para la inversión pueden requerir múltiples contactos con otros actores) y sus contactos con las autoridades locales, la participación de las empresas en redes locales<sup>160</sup>, el tamaño de las compañías<sup>161</sup>, su orientación productiva o especulativa, el área de mercado y la propiedad (local-no local).

---

<sup>160</sup> Las redes pueden basarse en el intercambio de intermediarios, componentes o información. Las redes de I&D incrementan los procesos de interdependencia. Las autoridades locales que produzcan sus propios nodos dentro de la red consolidan su posición. Si por el contrario, esta participación depende de la importación masiva de nodos estratégicos procedentes del exterior o multinacionales localizadas en su área, su situación se debilita.

<sup>161</sup> Según la opinión de Oinas las grandes empresas se hacen más dependientes del área en la que actúan, porque decrece su margen de relocalización, al contrario que las pequeñas. Así, la integración entre autoridades locales y economía local parece mayor en los casos en que los puestos de trabajo no están muy dispersados en diferentes compañías. Desde mi punto de vista, esta afirmación es contradictoria con otras explicaciones defendidas por el autor. Las grandes empresas suelen estar más capacitadas para diversificar mercados, y cuentan con capital suficiente para acometer reestructuraciones adaptándose a las coyunturas de los mercados nacionales y mundiales. Por otra parte, las pequeñas empresas suelen ser de propiedad local, con lo que el nivel de vinculación con la localidad suele ser mucho mayor. Además las pequeñas empresas tienen que hacer un esfuerzo de capitalización mucho más fuerte (apelando a créditos, subvenciones públicas y dependiendo en buena medida de las facilidades que le ofrecen las autoridades locales). Por lo tanto, su capacidad de relocalización parece más reducida.

Sin embargo, Hudson emplea un análisis más político para describir la influencia del contexto local en las políticas de desarrollo. La autora sueca se refiere a factores más tangibles y más fácilmente mensurables en términos estadísticos: el desempleo como una variable que incrementa los costes en políticas de bienestar social, el tamaño de la población (relacionándolo con la posibilidad de obtención de ingresos y la capacidad de innovación), el grado de urbanización (el aislamiento y el no-aislamiento como un factor de dependencia) y la base fiscal. Estos elementos determinan el proceso de toma de decisiones de las autoridades locales y su capacidad de actuación, produciendo un impacto directo sobre los distintos roles de intervencionismo para los que el Gobierno Local está preparado.

## **CAPÍTULO VI. LA UNIÓN EUROPEA Y EL ESTADO EN LA ELABORACIÓN, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL.**

**SUMARIO.- 1. Introducción. 2. Características del proceso decisorio europeo.** 2.1. *Planteamiento e hipótesis de partida.* 2.2. *Características generales de la dinámica institucional comunitaria.* 2.3. *La organización administrativa interna de la Comisión y la toma de decisiones.* 2.4. *La negociación de la decisión.* 2.5. *La participación de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales en el proceso decisorio comunitario.* **3. El desarrollo local en el proceso decisorio europeo.** 3.1. *La definición del asunto del desarrollo local.* 3.2. *La formación de las políticas de desarrollo local en el marco de la evolución de los Fondos Estructurales.* **4. La configuración de las políticas de desarrollo local desde el ámbito comunitario en sus aspectos más relevantes.** 4.1. *Consideraciones generales.* 4.2. *Las iniciativas locales de empleo en el marco de la política europea de empleo.* 4.3. *La dimensión rural en la definición del problema.* 4.4. *La dimensión urbana.* **5. La formulación actual de las políticas del desarrollo local a través de los Fondos Estructurales.** 5.1. *Planteamiento.* 5.2. *Configuración actual de los Fondos Estructurales.* 5.3. *Las iniciativas comunitarias y el desarrollo local.* **6. La implementación de las políticas de desarrollo local: la posición de la Administración del Estado.** 6.1. *Consideraciones generales.* 6.2. *Características de la fase de implementación de las políticas comunitarias.* 6.3. *La incidencia de la pertenencia a la Unión Europea en la Administración General del Estado.* 6.4. *La programación de las intervenciones comunitarias en España.* 6.5. *Los órganos de gestión de las políticas comunitarias y de los Fondos Estructurales: la gestión de las políticas de empleo.* 6.6. *La gestión del desarrollo local desde la Administración General del Estado.* **7. Conclusiones acerca de la implementación de las políticas de desarrollo local en España.** 7.1. *Las características de la implementación de las políticas comunitarias en todos los Estados Miembros.* 7.2. *Las características específicas en España.*

## 1. Introducción

En el presente capítulo nos planteamos el análisis de las características de la elaboración de las políticas relacionadas con el desarrollo local por parte de la Unión Europea y por parte del Gobierno Central. También intentamos analizar las características de la programación y de los posibles aspectos de implementación que puedan corresponder a la Administración General del Estado (aunque la ejecución última de las medidas corresponderá, según el tipo de actuación, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades Locales). Dejamos para el estudio de caso la implementación en el ámbito autonómico y local (especialmente en este último) y el margen de discrecionalidad y de decisión de ambos niveles de gobierno.

La Unión Europea influye de forma directa en las políticas de desarrollo local. A través de diferentes mecanismos de gestión intergubernamental incide en las políticas de los Estados Miembros. Este fenómeno está tan agudizado que se puede hablar de la relativa europeización de muchos de las dimensiones de las políticas de desarrollo local. Sin embargo, el estudio de las políticas públicas comunitarias, siendo las relacionadas con el desarrollo local un ejemplo evidente, parece cada vez más complejo por un conjunto de transformaciones que se producen en los Estados contemporáneos. Se hacen precisas nuevas formas de análisis que integren la dimensión intergubernamental o multinivel<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> *“El sistema tradicional de gestión de las políticas públicas se encuentra inmerso en un proceso de transformación y cambio, que afecta tanto al ámbito material de intervención pública, como a los modos y técnicas de gestión y a los actores implicados. Ese proceso, en el ámbito comunitario europeo y, en general, en los países de la OCDE, se centra en: una pérdida de centralidad del nivel nacional de gobierno y administración; la emergencia de actores subnacionales que compiten con el nivel nacional en la prestación de servicios y, a veces, en el ámbito de lo identitario, y que se revelan como importantes actores en las redes político-administrativas: la aparición de nuevos actores Inter./supranacionales (particularmente la Unión Europea), con gran incidencia en la formulación, financiación y control / evaluación de determinadas políticas públicas(...). En este escenario, los viejos modos de analizar la acción pública se tornan obsoletos, y surgen o reeditan sin embargo otras conceptualizaciones, mejor o peor acabadas, a fin de dar cuenta de los nuevos procedimientos . Términos como Estado relacional, Gobierno multiorganizativo, Relaciones intergubernamentales, Gestión intergubernamental o Gobierno multinivel son de uso frecuente en los textos doctrinales (...)”* CRESPO GONZÁLEZ, Jorge. “El dificultoso análisis de las políticas públicas comunitarias europeas: la metodología del gobierno multinivel como propuesta” en Revista Vasca de Administración Pública Mayo – agosto, 2003. Vitoria. Pág. 147.

## **2. Las características del proceso decisorio europeo**

### **2.1. El planteamiento y la hipótesis de partida**

En nuestro análisis llevaremos a cabo un estudio de las diferentes de las políticas públicas, aunque desde una óptica próxima a las relaciones intergubernamentales. Partimos de una presunción hipotética que intentaremos comprobar, consistente en que **las diferentes políticas relacionadas con el desarrollo local tienen una presencia muy importante en las Entidades Locales españolas a partir de un proceso de fijación en la agenda comunitaria y su posterior elaboración en dicho ámbito**. Consideramos que en este proceso decisorio participan los representantes de los Estados miembros a través de los diferentes comités consultivos del consejo y comités de expertos, así como algunos exponentes de intereses sectoriales dentro de las diferentes comunidades de políticas públicas. Se intentará analizar, a su vez, el grado de presencia en la fase decisoria de los representantes de los niveles subnacionales de Gobierno (Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades Locales). Una vez formuladas las políticas, con todas las características formales precisas, observaremos el modo de su implementación. Nos centraremos en la aplicación de las políticas de desarrollo local en España y en la capacidad del Estado a la hora de gestionar los diferentes mecanismos de coordinación intergubernamental existentes, así como sus propuestas específicas complementarias del ámbito comunitario. Finalmente, la alusión a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales la reservaremos para el estudio de caso, en donde las entrevistas de contenido cualitativo nos permitirán extraer ideas más concluyentes al respecto. Sirva, desde un punto de vista teórico lo dicho ya antes en el capítulo referente a la posición institucional de las Entidades Locales en el sistema de las relaciones intergubernamentales en España.

---



## 2.2. Las características generales de la dinámica institucional comunitaria

La Unión Europea no tiene un programa de gobierno, ni es un gobierno en el sentido tradicional del término. Su proceso decisorio resulta, por tanto, bastante atípico. La formación de la agenda pública comunitaria consiste en un proceso muy complejo. El estudio de su proceso decisorio, en opinión de ANDERSEN y ELIASSEN se ha centrado en el estudio de las grandes decisiones históricas que han permitido el desarrollo de la integración comunitaria a largo plazo y en los procesos de elaboración de políticas públicas concretas en diferentes ámbitos y sectores<sup>163</sup>. Desde el punto de vista metodológico se han manejado tres enfoques predominantes en el estudio del proceso de decisión comunitario:

### a) Enfoque intergubernamental

Es una perspectiva de análisis multinivel, en donde los diferentes actores nacionales tienen gran peso, siendo la Unión europea una mera extensión de los sistemas nacionales o un elemento de distorsión en la elaboración de las políticas en el ámbito nacional. Los procesos centrales serían las negociaciones intergubernamentales.

### b) Enfoque neo – funcionalista

Se trata de un análisis institucionalista en el que las relaciones funcionales tienen un papel muy importante. Se posee una visión pluralista de los grupos de

---

<sup>163</sup> Véase ANDERSEN, Svein y ELIASSEN, Kjell A. Making Policy in Europe. SAGE Publications. 2ª Edición. Londres, 2001. Pág.10. Los autores entienden que es necesario atender a la Unión Europea como unidad de análisis y no el ámbito de las políticas nacionales, sin que el ámbito comunitario sea considerado como algo más que un añadido externo.

interés y la importancia de los organismos supranacionales, como es el caso de la Comisión.

c) Enfoque legal político administrativo

Es un enfoque formal de carácter descriptivo, en donde se muestran las interrelaciones entre los sistemas legales y administrativos de la Unión Europea y de los Estados miembros.

El sistema de toma de decisiones comunitario muestra diversos factores de complejidad. En primer lugar, se produce una dinámica de encaje de las tradiciones nacionales en un sistema de toma de decisiones transnacional. El sistema nacional de toma de decisiones se ve sustancialmente modificado y ampliado, así como el número y el tipo de actores presentes en dicho proceso. Estaríamos ante una tendencia a la europeización de las políticas nacionales<sup>164</sup>. Por otra parte, el proceso de integración comunitaria se produce en un momento en que aparecen nuevas formas de autoridad política y nuevas formas de regular la economía y la sociedad. El sistema de funcionamiento comunitario participa de los esquemas de autoridad difusa de la gobernanza. Por otra parte, la apertura de los mercados internacionales, de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial del Comercio, se identifica claramente con el núcleo duro de la filosofía comunitaria (un mercado interno de libre competencia). Por último, se ha ampliado claramente el número de asuntos atendidos por las instituciones comunitarias. Anteriormente, se actuaba sobre ámbitos muy limitados de la vida económica y social. A partir del Acta Única Europea y las posteriores modificaciones de los tratados se ha ampliado claramente la variedad de asuntos influenciados por la Unión Europea<sup>165</sup>.

Entienden los citados ANDERSEN y ELIASSEN que las decisiones comunitarias se adoptan en tres niveles. En primer lugar, existirían las decisiones históricas, que compondrían el supersistema comunitario, que trasciende el día a día

---

<sup>164</sup> Véase CLOSA, Carlos La europeización del sistema político español. Editorial Istmo. Madrid, 2001. Pág. 15.

<sup>165</sup> ANDERSEN, Svein y ELIASSEN, op.cit, pág. 11.

y lo alteran, modificando los procesos legislativos y los equilibrios de poderes en los diferentes subsistemas sectoriales. Puede tratarse de revisiones en los tratados o bien de decisiones ampliamente estratégicas del Consejo, o finalmente decisiones legales del Tribunal de Justicia Europeo. En segundo lugar, el establecimiento de políticas daría lugar a un nivel sistemático, con diferentes cursos de acción de acuerdo con las peculiaridades del método comunitario. El poder para establecer políticas se comparte entre diferentes instituciones, siendo el Consejo el que suele tener el papel predominante. Por último y tercer lugar, la definición de las políticas daría lugar a un mesonivel para cada política concreta, en donde los tecnócratas de la Comisión tendrían un papel destacado. Dichos tecnócratas interactúan con los expertos del sector privado. La racionalidad tecnocrática se basa en los conocimientos especializados que dominan este nivel<sup>166</sup>.

Desde un punto de vista formal, las iniciativas para la toma de decisiones proceden de la propia Comisión o bien ésta actúa a instancia del Consejo Europeo. Dentro de este sistema la Comisión encarnaría los intereses comunitarios, en tanto que el Consejo los propios de los Estados miembros. Aunque la Comisión, en teoría, es la encargada de la gestión comunitaria, el Consejo ha establecido un sistema conocido como “comitología<sup>167</sup>” en el que diferentes comités integrados por representantes de los intereses de los Estados miembros, así como grupos de expertos y representantes de intereses sectoriales ejercerían una labor de influencia en las actuaciones de la Comisión. Este hecho supone que la vida comunitaria se compone de un grupo de redes relativamente estructurado, que se adaptaría muy bien al modelo de dirección comunitario, en el que no existe un sistema claro de liderazgo. En cierto modo, podría afirmarse que la posible apertura de la Unión a grupos de interés no viene marcada por un afán participativo, sino por la inercia burocrática

---

<sup>166</sup> ANDERSEN, Svein y ELIASSEN, op,cit, pág. 15.

<sup>167</sup> Una definición de comitología en un sentido jurídico estricto sería la de “sistema creado por el Consejo de la Unión Europea en virtud del artículo 202 TCE, según el cual muchas decisiones de la Comisión en el ámbito de la ejecución de las normas establecidas por el Consejo se someten a consulta o a la aprobación de comités constituidos por funcionarios nacionales, remitiéndose la decisión al Consejo en caso de que los Comités se opongan – comités de gestión- se opongan o se abstengan – comités de reglamentación- frente a la decisión de la Comisión”. DE LA FUENTE PASCUAL, Félix. Glosario jurídico- político de la Unión Europea. Tecnos, Madrid, 2002. Pág. 77.

generada por una clara falta de liderazgo político en una organización de carácter supranacional sin una articulación institucional clara. Esta interacción entre distintos representantes de la Comisión, de los Estados Miembros y de los intereses sectoriales no se limita a la fase de toma de decisiones, sino que afecta a todo el proceso de elaboración, formulación, implementación y evaluación de las políticas comunitarias<sup>168</sup>.

En cuanto al Parlamento Europeo, su importancia es clara en lo referente a la elaboración de marcos reglamentarios que afectan a la política territorial. En algunos casos, su presencia ha sido fundamental para mantener algunas iniciativas comunitarias, como es el caso de la Iniciativa URBAN, que se mantuvo en la programación del 2000 al 2006 por iniciativa del Parlamento Europeo. En cuanto a otros órganos, es reseñable la labor del Tribunal de Cuentas Europeo en relación con el control de gestión de la Comisión y de los Estados miembros, que a través de sus informes anuales y especiales nos dan una idea de los principales problemas de gestión de la política territorial y, por tanto de desarrollo local. Desde un punto de vista orientativo y no vinculante son destacables los dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, utilizándolos como medios de influencia para la toma de decisiones. Por último, para situaciones de cualificada irregularidad cabría mencionar la importancia del Tribunal de Justicia<sup>169</sup>.

Pero más allá de los aspectos puramente formales, la Comisión se sirve de complejos mecanismos para favorecer o retrasar la entrada de asuntos dentro de la agenda pública comunitaria. En un primer momento, con el fin de conocer los problemas más a fondo, de estructurar los debates o de constituir unas redes iniciales que legitimen sus futuras políticas, la Comisión utiliza diferentes vías. Así, puede emplear documentos de reflexión que pueden servir para sondear el estado de opinión al respecto en los sectores de políticas y los Estados miembros. En otras ocasiones, para evitar ciertas reticencias puede llevar a cabo propuestas genéricas que

---

<sup>168</sup> Véase MORATA, Francesc Políticas públicas en la Unión Europea Editorial Ariel. Barcelona, 2000. Pág.17.

<sup>169</sup> Véase ORDÓÑEZ SOLÍS, David. Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa. Editorial Marcial Pons, Madrid, 1997. Pág. 122.

no llamen tanto la atención, dejando para una segunda fase un desarrollo más comprometedor de tales propuestas.

Como instrumento más usual, la Comisión suele apoyarse en una red enorme de grupos de expertos y de comités consultivos preparatorios, en donde participan representantes de las Administraciones de los Estados miembros y de los grupos de interés (públicos, privados, de carácter sectorial, económico, etc.) Estos comités especializados englobarían ciertas comunidades estables alrededor de políticas sectoriales. Se generan ciertas redes de políticas públicas relativamente estructuradas<sup>170</sup>.

Sin embargo, la sectorialización de las comunidades de políticas parece más difusa que en el nivel nacional, en donde las diferentes políticas encuentran rápido acomodo institucional en sistemas político –administrativos ampliamente asentados en el tiempo<sup>171</sup>. En el caso comunitario, la dificultad de cristalizar un sistema político institucional consolidado dificulta la estabilidad de las comunidades de políticas sectoriales, salvo la excepción de la agricultura, con una presencia muy asentada en la agenda comunitaria y de representaciones corporativas.

### 2.3.La organización administrativa interna de la Comisión y la toma de decisiones

#### a) Las Direcciones Generales.

Las Direcciones Generales son las encargadas de desarrollar cada una de las políticas comunitarias, así como los fondos correspondientes a cada una de éstas. Si bien, cada una de ellas ha de encargarse de un ámbito de actuaciones, se hace necesaria la coordinación con las otras Direcciones Generales. Dentro de éstas tiene

---

<sup>170</sup> “La metáfora de las redes parece especialmente adaptada al estilo decisorio comunitario en el que la falta de un liderazgo claro produce una combinación de procedimientos formales e informales de mediación entre representantes públicos, por un lado, y entre éstos y representantes de intereses privados, por el otro”. MORATA, Francesc. Políticas Públicas en la Unión Europea. Editorial Ariel, Barcelona, 2000. Pág.17.

<sup>171</sup> ANDERSEN, Svein y ELIASSEN, pág. 55

un gran protagonismo la DG XVI, encargada de la política regional y cohesión. Se encarga de la gestión del principal Fondo Estructural, esto es, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión y, por tanto de la mayor parte de las iniciativas comunitarias que afectan a las políticas de desarrollo local (URBAN, INTERREG). Es una de las direcciones mejor dotadas dentro de las que se dedican a las intervenciones territoriales.

La DG V se encarga del Empleo, de las Relaciones Laborales y de los Asuntos Sociales, gestionando directamente el Fondo Social Europeo y las iniciativas europeas relacionadas con el empleo (la iniciativa EQUAL). La DG VI, competente en materia de Agricultura, ha sido históricamente una de las más poderosas y amplias de la Comisión. En relación con el Desarrollo Local es destacable la Dirección F, que gestiona el FEOGA- Orientación y, por tanto, las actuaciones relacionadas con el desarrollo rural (incluyéndose la iniciativa LEADER +). También habría que citar la DG XIV destinada a la Pesca, coordinadora de medidas estructurales relacionadas con este sector. Otras DG de interés son la DG XIX, de Presupuestos, la DG XX, de control financiero; la DG XI, dedicada al medio ambiente; y, por último, la DG VII, dedicada a las infraestructuras de transporte.

El carácter segmentado del sistema político administrativo comunitario favorece la presencia de esta "comitología". La Comisión no sería un actor unitario, sino fraccionado con diversas competencias en tensión. Las atribuciones tienden a solaparse y la ausencia de unas jerarquías claras puede generar ciertas tensiones y rivalidades entre departamentos. Así, los Comisarios y las Direcciones Generales tienden a contactar grupos de interés nacionales implicados en sus políticas y grupos de interés afines para fortalecer su influencia en la elaboración de la agenda, aunque algunos autores hablen de una verdadera labor de control por parte de los Estados Miembros más que de asistencia<sup>172</sup>. En este marco, se produce una interesante interacción entre grupos de interés y burocracia comunitaria<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> ORDÓÑEZ SOLÍS, David. Op.cit. pág. 139.

<sup>173</sup> *"Como vemos, la gobernación europea tiende a operar mediante redes transnacionales opacas formadas por funcionarios, expertos y representantes de intereses responsables sólo ante sus respectivas organizaciones. Por otra parte, actuando conjuntamente en pos del consenso, los representantes de los Estados miembros han desarrollado un sistema de lealtades funcionales que a menudo se superpone a las respectivas*

## b) Los Comités Consultivos y de Expertos.

En relación con los Comités consultivos, habría que citar al Comité consultivo para el desarrollo y reconversión de las regiones, el Comité del Fondo Social Europeo, el Comité de gestión de las estructuras agrarias y del desarrollo rural, el Comité de gestión permanente de las estructuras pesqueras y el Comité de gestión para las iniciativas comunitarias (actualizar). La composición de estos comités cuenta con la representación de dos representantes de los estados miembros y son presididos por el representante de la Comisión. El Banco Europeo de Inversiones designa un delegado que no toma parte en las votaciones. En cuanto al Comité del Fondo Social Europeo ya aparece previsto en el propio Tratado, y presenta una composición nacional tripartita, con representación de dos representantes de los gobiernos nacionales, dos representantes sindicales y dos representantes de las asociaciones empresariales de cada uno de los Estados miembros. El Comité aparece presidido por un miembro o alto funcionario de la Comisión.

Dichos comités presentan informes y dictámenes ante los distintos proyectos de medidas que la Comisión pretenda adoptar. Algunos de ellos, como es el caso del Comité consultivo para el desarrollo y reconversión de las regiones y el Comité del Fondo Social Europeo, tienen naturaleza consultiva, con lo que la Comisión tan sólo los tendrá en cuenta a la hora de adoptar la decisión, informándole posteriormente. En cuanto al Comité de gestión de las estructuras agrarias y del desarrollo rural, éste tiene naturaleza de comité de gestión, por tanto en caso de desvincularse de su dictamen, la Comisión podría ver revisada su decisión por el Consejo.

El Comité de Desarrollo y Reconversión de las Regiones interviene en la programación emitiendo un informe sobre los Marcos Comunitarios de Apoyo y, sobre la fase de implementación, pronunciándose sobre los informes periódicos.

---

*lealtades estatales*". MORATA, op. Cit. Pág. 23. También véase ARENILLA SÁEZ, Manuel. "Los grupos de interés europeos y la adopción de decisiones comunitarias" en El proceso decisorio comunitario ,editado por la Universidad de Alcalá de Henares. Alcalá de Henares, 1995. Pág.65.

También habrá de ser informado sobre las zonas subvencionables en relación con los objetivos del FEDER.

El Comité del Fondo Social Europeo ha de emitir un informe acerca de las orientaciones del fondo y su incidencia en los diferentes Marcos Comunitarios de Apoyo.

El Comité de estructuras agrícolas y de desarrollo rural tiene la competencia para dictaminar sobre las acciones comunes de los objetivos del FEOGA y sobre los marcos comunitarios de apoyo que les afecten.

El Comité de gestión permanente de las estructuras pesqueras tiene que asegurar la información recíproca de los Estados miembros en el campo de la política estructural, así como ayudar a la Comisión en la preparación del informe sobre estructuras pesqueras y emitir dictámenes a petición de la Comisión.

Además de los comités consultivos habría que citar a los comités de expertos que asesoran a la Comisión ,cuya asistencia sería “puramente técnica”. Los diferentes comités serían la plasmación de auténticas comunidades estables alrededor de determinadas políticas sectoriales.

En opinión de MAZEY y RICHARDSON, la burocracia comunitaria se comportaría como una especie de "burocracia adolescente", en busca de consolidación y de apoyos externos. Por su parte, los grupos de interés intentarían generar unos entornos estables alrededor de ciertas políticas públicas buscando no tanto las ventajas (aunque no renuncien a éstas) sino más bien la certidumbre<sup>174</sup>. Algunos especialistas del “lobby” sitúan en esta burocracia, en el ámbito de los

---

<sup>174</sup> Los grupos de interés sirven a la burocracia comunitaria como fuentes de información, de apoyo y de legitimidad en sus políticas clave. Las burocracias tendrían, a su vez, una tendencia a construir relaciones estables y manejables con los grupos de interés en cada tipo de política pública, favoreciendo la existencia de algún orden negociado o entorno estable. Una vez finalizada la etapa “adolescente” de recabar apoyos, entre burocracias y grupos de interés se fijarían sistemas de reglas formalizadas de contactos e inercias estables en los apoyos. Véase MAZEY, Sonia y RICHARDSON, Jeremy. “Interest groups and EU policy – making: organizational logic and venue shopping” en *European Union: Power and Policy Making*. Editado por Jeremy RICHARDSON. Routledge. Londres. 2001. Pág.252



denominados “eurócratas” la piedra angular de su actividad<sup>175</sup>, junto con los comités de expertos.

En el ámbito comunitario, el proceso de interacción de los lobbies presenta unas características que le hacen diferente de cualquier otro sistema propio de Estados en sentido tradicional. A diferencia de, por ejemplo los Estados Unidos<sup>176</sup> (referencia de comparación casi obligada), el sistema comunitario se halla todavía en fase de elaboración. Hasta 1987 el sistema de toma de decisiones se basaba en las relaciones existentes entre la Comisión y el Consejo. La labor de influencia se solía llevar a cabo por representantes de intereses sectoriales nacionales que intentaba influir sobre sus propios representantes nacionales. Era más difícil que intentasen influir de forma directa sobre las instituciones comunitarias. El Acta Única Europea dinamizó el sistema de toma de decisiones en Bruselas. Se incrementó el lobby directo sobre las instituciones comunitarias. El incremento de la presencia comunitaria en muchos ámbitos del mercado interno hasta entonces ausente hizo que muchas empresas necesitaran, como mínimo, información de primera mano para poseer alguna certidumbre. Se produjo una evolución en la actividad de lobby, que

---

<sup>175</sup> Así, ALONSO PELEGRÍN ensalzaba las excelencias del “lobby” en el ámbito comunitario, situando como destinatarios de dicha actividad, muy especialmente, a los eurócratas. *“Toda la labor del “lobbista” consistirá, en este caso, en lograr la complicidad intelectual del funcionario con la empresa, sector o grupo de presión que representa. En otras ocasiones, el funcionario de la comisión Europea o el europarlamentario ante el que se practica el lobby, tendrá una idea más hecha sobre el asunto de que se trate. En dicho caso, se precisan dosis de persuasión para hacerle dudar de su primera convicción (posiblemente haya sido contactado con anterioridad por otros lobbies o grupos de presión). En estos casos, y salvo raras excepciones, la empresa, sector o entidad se quedaría gratamente sorprendido por la apertura mental y capacidad para escuchar – y no sólo oír – que existe entre los eurócratas, en la mayoría de ocasiones injustamente tratados de fríos e inamovibles burócratas.”* ALONSO PELEGRÍN, Emiliano. El lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso de Bruselas. Madrid, ESIC, 1995. Pág. 71.

<sup>176</sup> Las diferencias con los EEUU son evidentes. Por una parte, en la Unión Europea, los sistemas nacionales son mucho más fuertes que en cualquier otra estructura federal o confederal. Por su parte, el Tribunal de Justicia Europeo tiene una capacidad de sanción y de arbitraje entre Estados miembros e instituciones comunitarias, muy limitada. No existe tampoco en la Unión, un Gobierno en sentido estricto, si bien tiene ciertas funciones de gobierno en tanto que posee la iniciativa para introducir asuntos en la agenda y proponer políticas. El Parlamento Europeo está muy debilitado en comparación con un sistema parlamentario en un sentido clásico. Por otra parte, la falta de representatividad y de legitimidad democráticas obliga a buscar la legitimidad funcional o de resultados, a través de los expertos y la labor técnica, en donde la Comisión adquiere un importante papel. Véase ANDERSEN, Svein y ELIASSEN, pág. 44.

pasó de tener como principal destinatario al Consejo para otorgar un protagonismo creciente a la Comisión y al Parlamento Europeo.

En este juego de intereses públicos y privados, la Comisión emplea mecanismos diversos para desarrollar sus cometidos: en determinadas políticas que pueden afectar a los intereses de los Estados miembros elabora documentos de reflexión<sup>177</sup> dirigidos a los sectores afectados, que permiten conocer a fondo los problemas, manejar los debates y construir unas redes iniciales de posible legitimación. En otros casos, puede aplicar directivas genéricas para ir allanando el camino a posibles medidas comprometedoras. En los casos de políticas muy especializadas puede favorecer el trabajo de los expertos técnicos, de modo que se aise en cierta medida a los decisores políticos. En determinadas políticas controvertidas desde el punto de vista social, puede incluir en las negociaciones a algunos representantes de los actores sociales y económicos, facilitándole a las

---

<sup>177</sup> Desde 1985 se pueden citar los siguientes documentos: Completando el mercado interno: Libro Blanco de la Comisión al Consejo Europeo (Milán, junio de 1985); Mercado interno y cooperación industrial – Estatuto para la Empresa Europea- punto 137 (memorándum de la Comisión al Parlamento, al Consejo y a dos ámbitos de la industria (junio de 1988); Superando los obstáculos legales para el uso del ecu – Libro Blanco de la Comisión para el Consejo (diciembre de 1992); y el importantísimo documento para el Desarrollo Local por su incidencia en los nuevos yacimientos de empleo Libro Blanco sobre competitividad, crecimiento y empleo (diciembre de 1993); la Política Social Europea (julio de 1994); Libro Blanco: Preparación de los países asociados de Centro y del Este de Europa para la integración en el mercado interno de la Unión (mayo de 1995); Libro Blanco de la Educación y la formación: hacia la sociedad del aprendizaje (noviembre de 1995); Libro Blanco: una política energética para la Unión Europea (diciembre de 1995); Gestión del Tráfico aéreo – liberando el espacio aéreo de Europa (diciembre de 1995); Libro Blanco: una estrategia para revitalizar los ferrocarriles de la Comunidad (julio de 1996); Libro Blanco sobre sectores y actividades excluidas de la directiva del tiempo de trabajo (julio de 1997); Libro Blanco: pago justo por el uso de infraestructuras: un enfoque de fases a los pagos de infraestructuras de transporte en el marco de la Unión (julio de 1998); Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Libro Blanco del Comercio (enero de 1999); Libro Blanco de la modernización de las reglas de implementación de los artículos 85 y 86 el Tratado de la Comunidad Europea- Programa de la Comisión nº99/027 (abril de 1999); Libro Blanco de la seguridad de los alimentos (enero de 2000); Libro Blanco de la liability medioambiental (febrero de 2000); Reformando la Comisión: Libro Blanco (marzo de 2000); Libro Blanco para una futura política de agentes químicos (febrero de 2001); el muy emblemático Libro Blanco de la Gobernanza europea (julio de 2001); Libro Blanco: política europea de transporte para el 2010: tiempo para decidir (septiembre de 2001); Libro Blanco: un nuevo ímpetu para la juventud europea (noviembre de 2001); y el ambicioso Libro Blanco. Espacio: una nueva frontera para la expansión de la Unión. Un plan para implementar la política espacial europea. (noviembre de 2003).

Administraciones nacionales ciertos procesos muy difíciles de desarrollar a nivel interno.

Este sistema de colaboración de actores públicos y privados que operan a diferentes niveles de gobierno, en el marco de las políticas comunitarias dibujarían el escenario de la gobernanza europea "entendida como el resultado de la interacción entre dichos actores y niveles"<sup>178</sup>. La articulación de todos estos intereses presentaría unas características únicas en relación con el proceso decisorio:

1º) Nuevos tipos de actores con fácil acceso a las decisiones comunitarias, como son las asociaciones de consumidores, las empresas individuales y las ciudades.

2º) Existencia de pocos procedimientos para regular la participación de los actores privados, sin que se requieran registros de lobbies y sin que éstos presenten un alto nivel de profesionalización.

3º) La articulación de intereses tiene lugar en muchos niveles: niveles regional, nacional y supranacional. Estos niveles actúan simultáneamente, pudiendo los actores operar en todos ellos.

4º) El sistema se encuentra, todavía, en fase formativa. Los resultados de decisiones particulares tienen gran importancia para la elaboración del sistema. Las implicaciones estratégicas de las decisiones son elevadas y con consecuencias a largo plazo<sup>179</sup>.

Sin embargo, este sistema de interacción evidenciaría una serie de deficiencias necesitadas de reforma, tal como considera el Libro

---

<sup>178</sup> La capacidad de influencia en la elaboración de políticas se comparte entre un amplio conjunto de actores públicos y privados que operan en distintos niveles de gobierno."Se habla así de una gobernanza europea, entendida como el resultado de la interacción entre dichos actores y niveles". MORATA, Francesc y BARUA, Dimitri. "La europeización de las políticas de desarrollo agrícola y rural" en CLOSA, Carlos La europeización del sistema político español. Ed. Istmo. Madrid, 2001. Pág. 461.

<sup>179</sup> ANDERSEN, Svein y ELIASSEN, pág. 47.

Blanco de la Gobernanza<sup>180</sup>. Entre ellas, se encuentra que el actual sistema de interacciones y consulta favorece el acceso privilegiado de determinados grupos nacionales o sectoriales<sup>181</sup>, siendo preciso mejorar la representatividad y estructurar los canales de diálogo con las instituciones comunitarias de un modo no discriminatorio.

También, y de gran importancia para nuestro objeto de estudio, es la necesidad de implicar en la toma de decisiones a las regiones y Entidades Locales, una vez incluso constitucionalizado en el proyecto de constitución de la Unión Europea el principio de subsidiariedad. El actual sistema de funcionamiento de la Unión no permiten un buen funcionamiento en este sentido<sup>182</sup>. Así, se proponen algunos cambios que afectan al proceso decisorio comunitario:

a) Facilitar una información actualizada y en línea sobre la elaboración de las políticas en todas las etapas del proceso de decisión.

---

<sup>180</sup> Libro Blanco de la Gobernanza Europea. Comisión Europea, Bruselas, 25 de julio de 2001. Pág.17.

<sup>181</sup> Así, el citado autor consideraba en el año 1995 que existían diez canales privilegiados para acceder a las decisiones comunitarias: el Comité Económico y Social, los contactos entre altos ejecutivos de la empresa y altos cargos comunitarios, la European Round Table of Industrialists, con presencia de los principales líderes de grandes empresas europea, presentes en diversos grupos de trabajo; la UNICE (Confederación de Empresarios de Europa; las Cámaras de Comercio e Industria; las Asociaciones sectoriales; las empresas consultoras y bufetes de abogados y las oficinas de representación de las grandes multinacionales en Bruselas. Véase ALONSO PELEGRÍN, op.cit. pág. 107. Por su parte, MORATA enumera como muy relevantes a la UNICE (patronal europea), CES (Confederación Europea de Sindicatos) y a COPA (Comité de Organización de los Profesionales Agrícolas).Véase MORATA, Francesc. Las políticas públicas de la Unión Europea. Ariel. Barcelona, 2000. Pág. 19.

<sup>182</sup> : *"La expansión de las actividades de la Unión durante los últimos 15 años ha supuesto su acercamiento a las regiones, ciudades y organismos locales, actualmente responsables de aplicar las políticas de la Unión Europea, desde las medidas agrarias a los Fondos Estructurales, pasando por las normas medioambientales (...) No obstante, el actual sistema de funcionamiento de la Unión no permite una interacción suficiente en el marco de una asociación a distintos niveles, en los que los Gobiernos nacionales implicaran plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas. Las regiones y ciudades sienten a menudo que, a pesar de su creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias, su papel de intermediarios electos y representativos, capaces de interactuar con la población en materia de política comunitaria, no se aprovecha lo suficiente"*. Libro Blanco de la Gobernanza. Comisión Europea. Bruselas, 2001. Pág.13.

b) Establecer un diálogo más sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales en una fase precoz de la elaboración de las políticas.

c) Introducir una mayor flexibilidad en los métodos de aplicación de la legislación comunitaria que permita tener en cuenta las peculiaridades regionales y locales.

d) Establecer unas mínimas normas de consulta sobre la política de la Unión Europea.

e) Establecer unos acuerdos de asociación que vayan más allá de las normas mínimas en determinados ámbitos y comprometan a la Comisión a un mayor nivel de consulta, a cambio de mayores garantías de transparencia y representatividad por parte de las organizaciones consultadas<sup>183</sup>.

#### 2.4. La negociación de la decisión

Una vez presentada su propuesta por la Comisión, se pone en marcha el Consejo y sus secciones sectoriales. En opinión de MORATA la ausencia de jerarquías y la dispersión de las políticas en múltiples ámbitos sectoriales “contribuye a pulverizar los intereses estatales”<sup>184</sup>. Previamente el texto ha pasado por el COREPER, compuesto por diplomáticos y especialistas de los distintos gobiernos, que forman las representaciones permanentes de sus Estados en Bruselas. En estas reuniones también están presentes los representantes de la Comisión.

El Consejo no puede pronunciarse sin el dictamen del Parlamento y, en su caso, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. En esta fase de negociación se producen interacciones entre el Consejo y el Parlamento, especialmente con sus comisiones especializadas. En caso de que el dictamen del Parlamento fuese negativo, posteriormente el Consejo habría de aprobar la propuesta por unanimidad (desde el Acta Única Europea de 1986) Si el Parlamento propusiera enmiendas, es la Comisión la que las acepta o las rechaza. Si las acepta el Consejo

---

<sup>183</sup> Libro Blanco de la Gobernanza, op. cit. Pág. 5.

<sup>184</sup> MORATA, Francesc. Políticas Públicas en la Unión Europea. Ariel. Barcelona, 2000. Pág. 21

puede aprobar la propuesta por mayoría cualificada. En caso contrario, habrá de hacerlo por unanimidad. También existen contactos con los grupos de interés afectados. En caso de desacuerdo se pone en marcha el procedimiento de conciliación entre Consejo y Parlamento, con delegaciones paritarias de técnicos, expertos y juristas<sup>185</sup>. En esta fase, la Comisión no tienen una presencia tan importante, aunque presenta propuestas constructivas. Una vez emitidos los dictámenes necesarios por los organismos citados, el Consejo puede aprobar, enmendar o rechazar la propuesta de la Comisión.

Una vez formulada la normativa, su desarrollo de aplicación corresponde a los comités de consulta, de reglamentación y de gestión, compuestos por funcionarios de los Estados miembros y presididos por representantes de la Comisión.

## 2.5. La participación de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales en el proceso decisorio comunitario.

En los tratados constitutivos no se menciona la presencia de Entidades Territoriales de los Estados miembros en el proceso decisorio. Sin embargo, existen claras diferencias entre el ámbito regional y local. El artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea permite la presencia en el Consejo de la Unión Europea a miembros de los entes regionales, con capacidad para actuar en representación del Estado y de comprometer al Gobierno de dicho Estado. También, de acuerdo con el sistema constitucional de cada Estado miembro, en el nivel ministerial, también pueden incluirse a los miembros de los niveles regional o autonómico. En el caso de España, las Comunidades Autónomas participan en la formación de la posición del Estado en temas comunitarios a través de la “Conferencia para asuntos relacionados

---

<sup>185</sup> El Comité de Conciliación fue introducido por el Tratado de la Unión Europea, de 1992. Si el Parlamento, en segunda lectura de la propuesta, la rechaza, el Consejo puede convocar el Comité de Conciliación para elaborar una posición común. Si el Parlamento aprueba esta posición común, se adopta la propuesta. Si el Parlamento rechaza esta nueva posición común en una tercera lectura, por mayoría absoluta, no se puede adoptar. También puede convocarse el Comité de Conciliación cuando la Comisión no aprueba las enmiendas propuestas por el Parlamento. En este caso, si el Comité llega a una posición común se aprueba la propuesta, de lo contrario no se adoptaría.

con las Comunidades Europeas”<sup>186</sup> y los aspectos europeos de las correspondientes “Conferencias Sectoriales”. También participan en el Comité de las Regiones los 17 presidentes autonómicos, que designan a sus suplentes. Por otra parte, existe un representante autonómico en los Comités de la Comisión Europea, que participa, junto con el representante del Estado, en las reuniones de los comités correspondientes. Este representante autonómico ejerce sus funciones durante dos años y ha de informar al resto de las Comunidades Autónomas. En relación con el Consejo, se ha creado una Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, siendo su titular un consejero autonómico. Además, las Comunidades Autónomas cuentan con Oficinas de representación en Bruselas<sup>187</sup>.

Sin embargo, la presencia de las Entidades Locales resulta mucho más modesta, con una participación de las Entidades Locales españolas con cuatro representantes en el Comité de las Regiones (por diecisiete autonómicos). La presencia local en este ámbito queda verdaderamente capitidismuida. La única vía que les queda para llegar al proceso decisorio comunitario es la de las asociaciones de

---

<sup>186</sup> Este órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se creó en 1988. Está integrado por el Ministro de Administraciones Públicas, un Consejero responsable de los asuntos europeos de cada Comunidad Autónoma, el Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea y el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales. En virtud del Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, de 1995, se contiene el procedimiento de toma de decisiones en cada Conferencia Sectorial cuando se traten materias comunitarias. Cuando los asuntos entren dentro de las competencias exclusivas del Estado, las Comunidades Autónomas tendrán derecho a ser informadas. Cuando afecten a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, si éstas llegan a una posición común, ésta será tenida en cuenta para fijar la posición negociadora inicial del Estado. Si las competencias en cuestión son concurrentes y se llega a una posición común entre el Estado y las Comunidades Autónomas, éstas serán consideradas en el proceso negociador.

<sup>187</sup> Francisco ALDECOA considera que la Unión Europea es un ámbito privilegiado para la paradiplomacia o, mejor aún para lo que él denomina como diplomacia plurinacional, al afirmar que *“la noción de diplomacia plurinacional surge como consecuencia de la conjunción de tres fracturas que se han venido desarrollando a lo largo de los últimos años. En primer lugar, la reivindicación de la acción exterior de las regiones. En segundo lugar, la participación de las regiones en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea y en la aplicación del Derecho Comunitario. En tercer lugar, la participación de las regiones en la política exterior”*. ALDECOA, Francisco. “Hacia la diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y ampliación de la Unión Europea (1985-2005)” en ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael. Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones en Editorial Marcial Pons. Madrid, 2000. Pág. 88.

Entidades Locales, esto es, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias. Parece una capacidad de actuación bastante exigua, habida cuenta de la importancia que tienen muchas políticas comunitarias sobre el ámbito local. Por otra parte, el deseo de IZQUIERDO BARRIUSO de *“conseguir una mayor interrelación entre los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas, que permitiera una mayor participación de los Entes Locales en el proceso de toma de decisiones comunitaria”*<sup>188</sup>, suena más a una concesión autonómica que a una participación por derecho propio en pie de igualdad. Nos remitimos al capítulo en el que se hablaba de la “posición institucional de las Entidades Locales” y el problema del denominado “neo-centralismo autonómico”.

### **3. El desarrollo local en el proceso decisorio europeo**

#### **3.1. La definición del asunto del desarrollo local**

Aunque en el momento actual la idea del desarrollo local está plenamente asentada en la agenda comunitaria, integrado dentro de las políticas de cohesión económica y social, su plasmación en dicha agenda es el resultado de un proceso histórico de debate e interacciones entre las distintas instituciones comunitarias y dentro de la Comisión, entre las diferentes Direcciones Generales de la Comisión.

Si nos remontamos a los tratados fundacionales, no se observa en estos alusiones a las ideas actuales de desarrollo local o ni siquiera al desarrollo regional, aun cuando hoy son políticas de gran importancia para la Unión. En el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, lo más próximo pudiera deducirse del artículo 2 al incluir entre los fines de la Comunidad la misión de promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente y una elevación acelerada del nivel de vida. En el tratado fundacional no se hacía referencia al territorio. Se hablaba del equilibrio en un sentido puramente genérico.

---

<sup>188</sup> IZQUIERDO BARRIUSO, Miriam. La Unión Europea ante las Entidades Locales y Territoriales. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2001. Pág. 92.



El desarrollo local como elemento de debate no ha aparecido bajo esta denominación hasta la segunda mitad de los años ochenta y, casi siempre ha aparecido ligado a alguna política sectorial determinada. Así, en relación con la cuestión del empleo ha aparecido unido a las iniciativas locales de empleo y a los nuevos yacimientos de empleo. En lo referente a la dimensión rural éste ha evolucionado al mismo ritmo que las modificaciones habidas en las nuevas orientaciones de la Política Agrícola Común. En lo concerniente a la dimensión urbana ha ido de la mano de las previsiones al respecto habidas en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la capacidad de presión de las redes de ciudades con cierta capacidad de influencia y de presión. Sin embargo, todos los posibles matices del desarrollo local se enmarcan claramente en el debate más general de la cohesión económica y social y de la articulación de los instrumentos financieros.

Las distintas instituciones comunitarias han ido incluyendo en su debate la filosofía de la cohesión económica y social, aunque dentro del margen temático que les propone la Comisión, que como se ha podido destacar, es la que marca las características de la agenda comunitaria y la defensa de los intereses comunes. Por el contrario, el Consejo muestra las posiciones de las diferentes delegaciones nacionales, que podrían resumirse en: la tensión entre la preferencia de la utilización de las ayudas desde un enfoque nacional o desde el actual enfoque comunitario, interés creciente por el valor añadido de las intervenciones y por un aumento de la competitividad y la necesidad de una mayor simplificación en los procedimientos de los fondos estructurales<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> El resto de las instituciones comunitarias han interiorizado claramente los debates relacionados con la cohesión y sus instrumentos financieros. Así, el Parlamento en su dictamen de 6 de noviembre de 2002, ha respaldado las posiciones de la Comisión, aunque deja traslucir algunas preocupaciones de cara al futuro, como son la necesidad de ampliar el número de indicadores para la subvencionabilidad de ciertas actuaciones en el marco de los Fondos Estructurales, dar más coherencia a las intervenciones; la falta de capacidad administrativa de los países candidatos de la ampliación y la necesidad de simplificar los procedimientos. También ha mostrado su preocupación por el futuro de las iniciativas comunitarias (de hecho, la iniciativa URBAN, para la intervención en zonas urbanas con problemas, se ha mantenido a instancia del Parlamento). Por último, ha emplazado a la Comisión a presentar un calendario con nuevas propuestas para asegurar la coherencia de las políticas (especialmente las relacionadas con el objetivo 2). En general, el Parlamento Europeo ha sido muy receptivo hacia las iniciativas comunitarias y ha ido más allá que la propia Comisión en su defensa, posicionándose del lado de la comunitarización de las políticas.

## 3.2. La formación de las políticas de desarrollo local en el marco de la evolución de los Fondos Estructurales

### 3.2.1. La evolución general de los Fondos Estructurales

Consideramos que la evolución del asunto de las políticas relacionadas con el desarrollo local dentro de la agenda comunitaria ha ido muy ligada a la transformación de los Fondos Estructurales, en la medida en que la financiación comunitaria ha permitido influir en las actuaciones de los Estados miembros. Los distintos ajustes que se han producido para la configuración de los Fondos Estructurales han ido enriqueciendo un debate en el seno de la Comisión. Por este motivo, no es entendible el desarrollo local y la percepción comunitaria de éste sin atender a la transformación de los fondos estructurales. Pudiera parecer a simple vista que los Fondos Estructurales son simples instrumentos financieros y que, como tales, sólo jugarían un papel instrumental en relación con la gestión intergubernamental de las políticas comunitarias. Sin embargo, los Fondos Estructurales incorporan una filosofía en su contenido y en sus procedimientos y, muy especialmente, en las iniciativas comunitarias, que generan unos efectos innovadores que no sólo influyen sobre las políticas de los Estados Miembros, sino incluso también sobre el modo de articular otras políticas comunitarias.

Partiendo de los tratados constitutivos se puede observar que existían algunas previsiones para dotar actuaciones de contenido territorial a largo plazo. Así, en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero existían algunas previsiones relacionadas

---

A su vez el Comité Económico y Social, en sendos dictámenes se ha manifestado a favor de mantener las ayudas del objetivo 1 después del 2006 y aumentar el límite del 0,45 por ciento del PIB para financiar la cohesión, de consolidar de una vez las iniciativas comunitarias, de coordinar de un modo más abierto las actuaciones relacionadas con el objetivo 2 y, al igual que las anteriores instituciones, de reformar los Fondos Estructurales para simplificar sus procedimientos.

De gran importancia para el desarrollo local es el posicionamiento del Comité de las Regiones que, en dictamen de 10 de octubre de 2002 ha considerado conveniente establecer un período de ayuda transitoria para las regiones que fueran víctimas del efecto estadístico de la ampliación, esto es, que se viesen por encima del 75 por ciento de la renta p c media comunitaria, al reducirse drásticamente con la entrada de los países del Este. En lo demás incide en los mismos temas que las anteriores instituciones citadas: necesidad de coordinación de las políticas comunitarias y de simplificar sus procedimientos.

con la implantación de una política económica y social propia, ligada al sector industrial, bajo una triple dimensión: la re-estructuración, la dimensión social y la reconversión. Sin embargo, se centraba en una cuestión sectorial de carácter limitado.

En el caso de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, se incluyó en su tratado constitutivo la posibilidad de aplicar los denominados préstamos EURATOM, para intentar paliar la excesiva dependencia de la Comunidad Europea de los recursos energéticos. También se trataba de una medida muy limitada para un sector concreto.

En el caso de la Comunidad Económica Europea, en su tratado constitutivo se prefijaron un Fondo Social (artículos 123 a 128) y un Fondo Agrario (artículo 40,4). Sin embargo, su articulación real ha venido marcado por la evolución del proceso de integración comunitaria y de las políticas comunitarias. Así, durante los años sesenta, el énfasis de las políticas comunitarias se centraba en la denominada “integración negativa”, esto es la preocupación por la liberalización y la creación de un mercado común. En los años setenta, la crisis económica puso al descubierto nuevas necesidades que requerían actuaciones más próximas a una idea de “integración positiva”. Además, la integración del Reino Unido e Irlanda obligó a ciertas adaptaciones para dichos momentos. Posteriormente, la integración de Grecia en un primer momento y ya en 1986 de España y Portugal, plantearon las demandas de los países más atrasados, siendo necesarias algunas intervenciones estructurales.

A lo largo de los sesenta se había intentado coordinar las políticas económicas de los Estados Miembros, fracasando en tal empeño (con la devaluación del franco y la apreciación del marco en 1969). A principios de los setenta comienza a crecer cierta conciencia de que la convergencia regional es importante para una verdadera convergencia de las políticas económicas. También, a finales de los sesenta existe un cambio de apreciación del fenómeno del desempleo, que hasta entonces se había percibido como un fenómeno de carácter temporal para pasar a ser entendido como un problema estructural de la economía. La reforma del Fondo Social Europeo fue el pilar elegido para favorecer un nuevo enfoque en la política social. Las reformas de 1971 fueron cuantitativamente marginales, pero tenían relevancia para futuros

cambios más profundos. El modelo de Fondo Social Europeo vigente de 1971 a 1983 supuso la implicación de los agentes de la Comisión, adquiriendo ésta cada vez más protagonismo a la hora de proponer programas. Sin embargo, aunque se ponían en marcha unos moldes interesantes para una política de intervención comunitaria, la crisis de los años setenta dificultó la implicación de los Estados Miembros y el establecimiento de unos objetivos claros<sup>190</sup>.

La entrada del Reino Unido y de Irlanda en la Comunidad Económica Europea en 1973, también supuso un cambio importante, al favorecer la existencia de una política regional, siendo ésta un aspecto de gran importancia para ambos países. Así, en 1975 se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Desde el punto de vista del desarrollo local, la época de finales de los setenta y principios de los ochenta tiene gran importancia, al observarse una menor presencia del modelo descendente de política territorial en los Estados miembros, apareciendo ya las primeras experiencias de desarrollo endógeno. También en esta época empezaban a consolidarse algunas redes de actores que desbordaban claramente las fronteras de los Estados miembros. Además, los años ochenta, con su grave crisis económica, tuvieron unos efectos de importancia en el fortalecimiento de la agenda comunitaria.

La crisis de los ochenta se asociaba a la mala adaptación a la mundialización de la economía y a la competencia directa de los mercados emergentes de sudeste asiático. Estos acontecimientos hicieron dudar de los métodos tradicionales de política económica. Se comenzó a pensar en la idea de impulsar el mercado comunitario como marco idóneo para la modernización de las economías de los Estados miembros. En este sentido, el Consejo Europeo de Fontainebleau alcanzó importantes compromisos, como la solución de compromiso a la contribución británica al presupuesto comunitario; el incremento de los recursos propios de la Comunidad Económica Europea a través del aumento del IVA; un principio de disciplina presupuestaria para la PAC y una fecha para la conclusión de las

---

<sup>190</sup> Véase SMITH, Andy. L'Europe au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, Spagne et Royaume – Uni . L'Harmattan. París.1995. Pág. 42.

negociaciones para el ingreso de España y Portugal. Finalmente, el nombramiento de DELORS como Presidente de la Comisión en 1985, un personaje cuyas principales prioridades consistían en la introducción de un voto de mayoría en el Consejo de Ministros y el aumento de los fondos estructurales, supuso un impulso importante de la agenda comunitaria, y dentro de ella las políticas de desarrollo territorial.

También en estos años la crisis de la PAC tuvo gran importancia a la hora de influir un cambio de prioridades en la agenda comunitaria. A principios de los ochenta la PAC tenía una elevada presencia en el presupuesto comunitario. La importante caída de los precios agrícolas a principios de los ochenta desestabilizó el presupuesto comunitario. Se iba haciendo patente la necesidad de un cambio de rumbo en las prioridades comunitarias. Poco a poco los ministros de agricultura de los Estados Miembros fueron cada vez más desplazados por los Ministros de Economía e incluso, por los mismos jefes de gobierno. Se introdujeron mecanismos de control presupuestario estructural. Estos instrumentos ponían de manifiesto que la Comunidad buscaba su viabilidad más allá de la dependencia excesiva de una política sectorial concreta, como hasta entonces había sido la política agraria común.

Por otra parte, influyeron en la evolución de la política territorial las dos ampliaciones de los años ochenta. En 1980 la entrada de Grecia evidenció la necesidad de un cambio en el sistema de votaciones del Consejo. Grecia había abusado del sistema de veto de forma excesiva para renegociar sus condiciones de ingreso. El paso de un sistema de votación por unanimidad a otro de mayorías favorecía el aspecto comunitario sobre los intereses de los Estados Miembros. En 1986, el ingreso de España y de Portugal, mostraron las fuertes diferencias territoriales existentes entre las regiones europeas. En el Consejo de Stuttgart, de 1983, ya se había previsto la necesidad de modificar los fondos estructurales con ese fin. La Comisión, en junio de 1983 estableció su propia propuesta al respecto, considerando la posibilidad de una reforma de los Fondos Estructurales que los convirtiese en instrumentos de una política regional comunitaria y no como complementos de las políticas regionales nacionales, como habían funcionado hasta entonces. Se solicitaba que la Comisión tuviese una posición central en la selección de los proyectos subvencionables y que las ayudas tendiesen a la concentración en zonas bien definidas. En este sentido, los diversos ajustes que se fueron introduciendo en el

funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional si bien en un primer momento parecían marginales, con el tiempo se demostraron verdaderamente estratégicos, repercutiendo sobre el funcionamiento del resto de los fondos comunitarios. En este sentido, a principios de los años ochenta algunos funcionarios de la Dirección General XVI, de Desarrollo Regional, habían observado algunas tendencias interesantes en algunos Estados miembros. Por otra parte, el sistema de ayudas exógenas no estaba dando los resultados esperados en la promoción económica. Además el sistema de decisión bajo un enfoque descendente y tecnocrático no estaba aportando suficientes ejemplos innovadores. De este modo, en el año 1984, el Consejo de Ministros en su Consejo Sectorial de Asuntos Sociales introdujo en el Reglamento del FEDER el artículo 15, en el que se hacía referencia al “*desarrollo endógeno de las regiones*”<sup>191</sup>.

Entre 1984 y 1988, se produce una cierta ruptura en el sistema de financiación existente hasta el momento, que afectaba tanto a los actores presentes en las decisiones como en su aplicación. El núcleo de todos estos cambios se situaba en el FEDER, en el que los agentes de la Comisión tenían un papel cada vez más destacado a la hora de seleccionar los proyectos. Por otra parte, las cuantías se destinaban a los países más pobres de la Comunidad. En ese tiempo también se pasa del voto por unanimidad al voto cualificado en el Consejo. A su vez la Comisión intensificó su actividad de propuesta y diseño de programas para ser luego aprobados por el Consejo. Esta iniciativa de fijar la agenda comunitaria plasmó una filosofía de desarrollo territorial en los “Programas Integrados Mediterráneos”. Estas concepciones más integrales del desarrollo y con unos enfoques más ascendentes contaban, a su vez, con el apoyo de las conclusiones de la OCDE, que en esa misma época mostraba los éxitos del Programa de Iniciativas Locales de Empleo, con un claro enfoque microeconómico<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> Véase SMITH, Andy “*La Comisión, le Territoire et l’innovation. La mise en place du programme LEADER*” en MÉNY, Yves, MULLER, Pierre y QUERMONE, Jean Louis. *Politiques Publiques en Europe*. L’Harmattan. París, 1995. Pág. 305.

<sup>192</sup> Durante un cierto tiempo la cuestión del desarrollo local endógeno interesó especialmente a la DG V por dos razones. En primer lugar, la DG XVI de Desarrollo Regional estaba totalmente volcada en el ingreso de España y Portugal. En segundo lugar, a mediados de los años ochenta la OCDE había puesto en marcha algunas iniciativas locales de empleo exitosas en el marco del Programa LEDA (“*Local Employment*”).

Sin embargo, el hito que va a marcar un antes y un después en la política de cohesión, iba a ser el Acta Única Europea, firmada en 1986 . Se buscaba la implantación del mercado único a partir de 1993. Sin embargo, la libre circulación de trabajadores, mercancías y capitales podría suponer un menoscabo para los Estados menos desarrollados, siendo necesario poner en marcha algunas medidas de armonización. Esta nueva concepción de la política territorial se recoge en el artículo 130 A, que afirma *“a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”*. El proceso de formulación del Acta Única Europea coincide claramente con la profunda reforma de los Fondos Estructurales en 1988. De hecho, varios artículos del Acta Única Europea marcan las características de la futura configuración de los fondos estructurales, encargando el artículo 130D a la Comisión una propuesta de reforma global de éstos.

La reforma de los Fondos Estructurales de 1988 puede considerarse como una especie de intercambio político, en el que los Estados más desarrollados compensaban a los menos desarrollados para que aceptaran las condiciones y la velocidad en el avance hacia el mercado único y la unión económica y monetaria<sup>193</sup>. El proceso de negociación previo a la reforma fue muy intenso, con participación de los distintos gobiernos y entre las instituciones comunitarias, con una presencia central de la Comisión. La necesidad de reformar los Fondos Estructurales generaba una necesidad de recursos financieros importante y reformar en profundidad el presupuesto comunitario. Dicho presupuesto era claramente insuficiente y un sesenta por ciento de éste estaba destinado a la PAC. Se hacía necesario un consenso entre los

---

*Development Action”*). Estos éxitos hicieron reflexionar a los funcionarios de dicha DG, que comenzaron a trabajar en un proyecto muy ambicioso en materia de iniciativas locales de empleo a escala comunitaria

<sup>193</sup> Véase MORATA, op.cit. pág.150.

Estados miembros y entre las autoridades comunitarias con competencias presupuestarias. Así, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo estaban enfrentados por el peso excesivo de los gastos obligatorios (la PAC) frente a los no obligatorios (los necesarios para financiar la política de cohesión). España llegó a vetar el presupuesto de 1988, con el fin de conseguir un incremento de los Fondos Estructurales. La Comisión propuso soluciones a través del denominado “Paquete Delors I”, que proponía una limitación del gasto agrícola, introducía un nuevo recurso comunitario, basado en el PIB de los Estados miembros. También incluía unas perspectivas financieras de la Comunidad para el período 1988 –1992.

Así, siguiendo todo lo establecido en el Acta Única Europea, en 1988 se ponen en marcha las reformas de los Fondos Estructurales<sup>194</sup> plasmadas en un reglamento marco, un reglamento de coordinación y tres reglamentos de aplicación. Dentro de estas reformas destaca la fijación de unos principios aplicables a todos ellos y unos objetivos prioritarios en los que intervenían los distintos fondos<sup>195</sup>. Éstos se

---

<sup>194</sup> Estas reformas se articulan a través de diferentes normas. El más importante es el Reglamento 2052/1988 del Consejo de 24 de junio, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como la coordinación entre sí de sus intervenciones con el Banco Europeo de Inversiones y con los demás instrumentos financieros existentes. También habría que citar el Reglamento 4253/1988 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2053/1988 en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales, y por otra, de éstas con el Banco Europeo de Inversiones y con los demás instrumentos financieros existentes; el Reglamento 4254/1988, del Consejo de 19 de diciembre, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional; el Reglamento 4255/1988 del Consejo, de 19 de diciembre, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/1988, relativo al Fondo Social Europeo; y el Reglamento 4256/1988, de 19 de diciembre, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola en su Sección Orientación.

<sup>195</sup> Se establecían los siguientes objetivos:

- Objetivo 1: adaptación económica de las regiones menos desarrolladas, con un PIB per cápita por debajo del 75 por ciento de la media comunitaria. Participaban el FEDER, FSE y FEOGA – O.
- Objetivo 2: reconversión económica de las regiones en declive industrial. Participaban el FEDER y el FSE.
- Objetivo 3: lucha contra el desempleo de larga duración. Participaban el FEDER y el FSE.
- Objetivo 4: inserción profesional de los jóvenes (FSE).
- Objetivo 5: que se subdividía, a su vez, en 5ª) dedicado a acelerar la adaptación de las estructuras agrarias (FEOGA – O) y 5b) destinado al fomento del desarrollo de las zonas rurales (FEDER, FSE y FEOGA)



mantendrían con pocas modificaciones hasta el momento actual. Es especialmente reseñable el principio de programación, que desempeñaría un papel fundamental en todas las intervenciones comunitarias, permitiendo, a su vez, un mayor protagonismo de la Comisión.

El Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992 insiste en los objetivos de la cohesión económica y social en su artículo 2 , al reafirmar como misión de la Comunidad el *“promover la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”* y el artículo 3.j. en donde repite el término *“cohesión económica y social”*. Iba a realizar pocas modificaciones sobre los fondos estructurales, aunque algunas serían de gran importancia. Por una parte, intentaba adaptar los fondos estructurales al impulso que supuso el Tratado de Maastricht, desde el punto de vista de la construcción comunitaria. Para ello establecía algunas previsiones relacionadas con la operatividad de los fondos estructurales y las instituciones capacitadas para fijar la agenda comunitaria. Así, el Reglamento Marco de funcionamiento de los fondos estructurales y el Reglamento de coordinación corresponden a la propuesta de la Comisión, previo dictamen del Parlamento Europeo, aprobándose por unanimidad en el Consejo. La aprobación del funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo requieren la adopción en cooperación con el Parlamento Europeo y la aprobación del Consejo por mayoría cualificada. Las reformas de los Fondos Estructurales por motivo de su adaptación al TUE llegaron a mediados de 1993 (el TUE entraba en vigor el 1 de noviembre de 1993).

La segunda reforma de los fondos estructurales coincidió con una posición española muy activa durante las negociaciones previas al Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991. En este momento se decide poner en marcha la unión económica y monetaria, lo cual dio lugar a la duplicación de los fondos estructurales y a la creación de un fondo de cohesión. España amenazó con vetar el Tratado de Maastricht si no se incluía explícitamente la existencia de un fondo de cohesión. Las negociaciones económicas se combinaron con posiciones europeistas en determinados campos, como potenciar la vocación federal de la Unión, la ciudadanía europea y el fortalecimiento de la Comisión. Esta último apoyó las pretensiones españolas, filtrando un borrador con las previsiones financieras para 1994 –1999, conocido como “Paquete Delors II”. El Tratado de Maastricht recogió las

peticiones españolas, con alusiones explícitas de la cohesión económica y social (artículos 2,3,161 y protocolo núm.15). Sin embargo, la implementación del Tratado de Maastricht requería la aprobación del “Paquete Delors II”, en donde se incluían las previsiones de incremento de los fondos estructurales y la implantación del fondo de cohesión. En la Cumbre de Edimburgo, en diciembre de 1992, en donde se habían de aprobar tales medidas, se produjo la clara oposición británica, contraria al incremento de la financiación. Por otra parte, Alemania, como principal contribuyente comunitario era sensible a la posición de los británicos. Con lo cual, se obligó a los países más necesitados de la cohesión y a la Comisión a flexibilizar sus posturas, reduciendo el techo máximo de ingresos y gastos comunitarios para el período, alcanzando el compromiso de revisar el sistema de participación en los ingresos para tener en cuenta la capacidad contributiva de cada Estado miembro, el mantenimiento del “cheque británico” e impulsando una reforma de la financiación de la política agrícola.

Algunas de estas reformas fueron muy significativas, como la creación del Comité de las Regiones, que haría funciones de carácter consultivo tanto ante el Consejo como ante la Comisión, siendo de gran importancia para la política de desarrollo regional. También se creó un nuevo fondo para la ordenación del sector pesquero, como es el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca. Finalmente, conviene destacar que la reforma de 1993 profundizó en la consolidación de los principios de los Fondos Estructurales (concentración, programación, adicionalidad y cooperación).

Por último, ni los Tratados de Ámsterdam (12 de octubre de 1997) ni de Niza (26 de febrero de 2001) modifican las formulaciones anteriores. Sin embargo, sí se produce un cambio de tendencia clara en el tratamiento de los asuntos comunitarios, con una posición alemana deseosa de reducir su contribución a la Unión y de que la ampliación hacia los países del Este se financie parcialmente con la financiación de otros países más atrasados (España, Portugal, Grecia e Irlanda). La aprobación del Tratado de Ámsterdam fue el inicio del proceso de reformas para la futura ampliación. En julio de 1997 la Comisión había presentado al Parlamento Europeo la Agenda 2000, un documento encaminado a promover el crecimiento, la competitividad y el empleo, así como la mejora de ciertas políticas y la ampliación

hacia el Este. La propuesta de la Comisión se basaba en tres elementos fundamentales: mantener la solidaridad financiera al nivel previsto para 1999, esto es un 0,46 por ciento del PIB; fomentar el principio de concentración, a fin de ganar en eficacia de gestión, así como la inclusión de la simplificación, la evaluación y el control para facilitar una mejor relación coste – eficacia en el funcionamiento de los fondos. Esta propuesta de la Comisión fue considerada como una concesión a las exigencias de los Estados miembros más contribuyentes y, especialmente, de Alemania. Éste último Estado pretendía la eliminación del fondo de cohesión para España, Portugal e Irlanda, esgrimiendo que estos países formaban parte de la Unión Económica y Monetaria. Se pretendía hacer cumplir el principio del justo retorno, esto es, la equivalencia entre lo que se contribuye y lo que se recibe, debilitando el principio de solidaridad.

La Comisión mantuvo su posición y sus previsiones de gasto para el 2000-2006, aunque con algunas matizaciones. La posición alemana se mantenía y no parecía fácil llegar a un acuerdo. Tras el Consejo Europeo de Cardiff (junio de 1998), sin alcanzar soluciones, se esperó a la Cumbre de Berlín, para marzo de 1999, correspondiendo precisamente, la presidencia a Alemania. En el primer semestre de 1999 se acumularon una serie de acontecimientos que hicieron del Consejo de Berlín algo bastante especial. En primer lugar, el propio gobierno socialdemócrata alemán, recién salido de las urnas; inexperto en materia comunitaria y con la necesidad de, por una parte, sacar adelante el Consejo Europeo y, al mismo tiempo, respetar los compromisos electorales de reducir el saldo negativo alemán. En segundo lugar, se produjo una seria crisis en el seno de la Comisión presidida por Santer, con su dimisión en bloque a pocos días de la cumbre. En tercer lugar, se estaban iniciando las intervenciones de la OTAN contra Yugoslavia. En Berlín se inició una cumbre sin un principio de acuerdo global. El compromiso final se alcanzó una vez que Alemania, tratando de salvar el Consejo, cediese en muchos frentes. Se redujeron ligeramente los fondos estructurales, aunque España continuó siendo el país más beneficiado , incluso, aumentó su financiación.

Como resultado se configuraron unos fondos estructurales con una reducción a tres objetivos y unas iniciativas comunitarias también ampliamente reducidas (tanto en número de iniciativas como en volumen de financiación).

### 3.2.2. La evolución concreta de cada uno de los fondos estructurales

#### a) El Fondo Social Europeo.

Posee clara regulación en el Tratado Constitutivo, en donde se le encomienda fomentar las oportunidades de empleo y movilidad geográfica y profesional de los trabajadores. Posteriormente, conoce la reforma del Acta Única Europea, en donde se le vincula con la consecución de la cohesión económica y social. Finalmente, en el Tratado de Maastricht se le amplían las funciones, incluyendo la adaptación a las transformaciones industriales y los cambios en los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales. La gestión del Fondo, desde el Tratado de Roma, se ha encomendado a la Comisión<sup>196</sup>.

Entre 1958 y 1971 se dedicó a promover el empleo la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, con una dotación presupuestaria bastante modesta en comparación con la actualidad. Durante esta época se dedicaba a compensar a los Estados miembros por los gastos de reciclaje profesional y formación de los parados, intentando mantener la remuneración de los trabajadores afectados por las reconversiones industriales<sup>197</sup>. Entre 1971 y 1983 podría hablarse de otra etapa en la gestión del Fondo Social Europeo, en la que se intentó flexibilizar el funcionamiento y los criterios de intervención<sup>198</sup>. Así el fondo se centró en dos grandes objetivos: intervenir de acuerdo con la evolución del paro en la Comunidad Europea y contribuir a la reducción del paro y el subempleo estructural, especialmente en las zonas con problemas de desarrollo o en declive. A partir de 1977 el fondo tuvo una orientación mucho más territorializada, concentrando el fondo en las zonas más

---

<sup>196</sup> En su redacción actual, el artículo 124 del Tratado de Roma afirma que *“la administración del Fondo corresponderá a la Comisión. En dicha tarea la Comisión estará asistida por un Comité presidido por un miembro de la Comisión y compuesto por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones sindicales de trabajadores y de las asociaciones empresariales”*.

<sup>197</sup> DOCE nº 56, de 31 de agosto de 1960.

<sup>198</sup> Reglamento 2396/1971 del Consejo, de 8 de noviembre.

afectadas por el desempleo. Entre 1983 y 1988 se clarificaron mucho más los objetivos y misiones del fondo, los tipos de operaciones, los supuestos elegibles y las orientaciones a seguir por la Comisión. Se detallaron mucho más las características de la aplicación<sup>199</sup>. También en esta época se ampliaron las dotaciones y se mejoraron las previsiones de su gestión<sup>200</sup>. A partir de 1989 el régimen del Fondo Social Europeo se coordina con el de otros fondos estructurales, dejándose entrever la influencia del FEDER, con la presencia de los principios de concentración y programación, así como una mayor perspectiva territorial.

#### b) El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

En un primer momento, la preocupación de la Comunidad Económica Europea se centraba en la estabilidad de los precios agrícolas, empleando, desde principios de los años sesenta, este fondo como instrumento financiero<sup>201</sup>. En 1964 el instrumento financiero de la Política Agrícola Común se divide en dos secciones: garantía y orientación. Era esta última sección la implicada en la intervención en la política de estructuras, aunque de un modo muy modesto en relación con las cuantías de la parte de garantía. A finales de los sesenta se produjo un cierto interés renovado en la cuestión de las estructuras agrarias, especialmente por el impulso del Comisario Sizzo Mansholt, que a través del denominado “Plan Mansholt”, en 1968, dibujó las características de las políticas comunitarias que iban a estar presentes en materia de estructuras agrarias dos décadas después. A lo largo de los años setenta se fue desarrollando el Plan Mansholt con diversas directivas relacionadas con la modernización de las explotaciones agrarias, el cese de la actividad agraria y la información socio – económica y la cualificación profesional de los agricultores. Estas directivas se hicieron más numerosas a principios de los años ochenta. Es en esta

---

<sup>199</sup> Reglamento 2950/1983 del Consejo, de 17 de octubre.

<sup>200</sup> Decisión de la Comisión 83/673 CEE, de 22 de diciembre de 1983, relativa a la gestión del Fondo Social Europeo.

<sup>201</sup> Reglamento del Consejo 25/1962 de 4 de abril, relativo a la financiación de la política agrícola común.

época, desde la segunda mitad de los setenta y principios de los ochenta, cuando la preocupación por el desarrollo rural fue adquiriendo más importancia.

Sin embargo, a principios de los ochenta, se produjo una crisis importante en el sector agrario, que puso en peligro la propia estabilidad presupuestaria de la Comunidad Europea. La dificultad para mantener un sistema de financiación de los precios agrícolas, así como una mayor importancia del resto de los objetivos de la Comunidad, y la dificultad para introducir políticas innovadoras en el ámbito rural, supuso una cierta deslegitimación de las organizaciones profesionales agrícolas. En cierto modo, aunque en menor medida, esta deslegitimación pudo afectar a la propia Dirección General VI<sup>202</sup>. Los Ministros de Agricultura de los diez asumieron compromisos tendentes a aceptar reformas de importancia en los sectores financiados por la PAC, como fueron la introducción de la cuota láctea y de medidas de carácter medio ambiental, así como algunas limitaciones directas a la producción en el sector bovino y en el de los cereales.

Sin embargo, al mismo tiempo que descendía la importancia de la PAC, iban adquiriendo cada vez más importancia las políticas rurales de carácter alternativo. Todas estas nuevas orientaciones menos sectorializadas que la política agrícola sostenida hasta entonces cristalizaron en el Informe “El futuro del mundo rural” de 1988, elaborado dentro de la DG VI por la Dirección de Estructuras Agrícolas.

### c) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional

Hasta los años setenta no se pusieron en marcha mecanismos de política regional comunitaria. Sin embargo, la evolución del FEDER, desde su creación en 1975, tiene una gran importancia, en la medida en que va a ir ensayando una serie de principios y procedimientos que van a influir sobre el resto de fondos estructurales y,

---

<sup>202</sup> Véase SMITH, pág. 50.

muy especialmente, en la reforma de 1988. La aparición del FEDER, en 1975, motivado por la adhesión del Reino Unido en 1973, pretendía la concesión de ayudas que supusieran un cierto porcentaje de las inversiones industriales, de servicios e infraestructuras en las zonas menos favorecidas de la Comunidad<sup>203</sup>. En un primer momento, las zonas destinatarias de las ayudas las decidían los Estados miembros, con lo que la política comunitaria no era más que una añadido de la política regional nacional. Se denominaban acciones dentro de cuota aquellas que apoyaban las intervenciones nacionales (un 95 por ciento de los recursos totales), en tanto que se denominaban fuera de cuota las que financiaba acciones específicas de desarrollo regional planteadas por la Comunidad (el 5 por ciento restante).

En 1984 se produjo una modificación del FEDER, que introdujo disposiciones encaminadas a la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros<sup>204</sup>. Se emplazaba a la Comisión a que cada dos años y medio presentase un informe de la situación y evolución socio – económica de las regiones. Los Estados miembros habrían de comunicar sus programas de desarrollo regional y sus zonas elegibles. A la financiación se le aplicaron unos topes flexibles consistentes en que los Estados contaban con unos mínimos garantizados y se limitaba, también a un máximo, el volumen de la financiación. Ésta, además, tenía que seguir un sistema de proyectos por programas, pudiendo ser los programas comunitarios o nacionales de interés comunitario.

En opinión de ORDÓÑEZ SOLÍS<sup>205</sup> en esta época se producían tres debilidades: por una parte, el respaldo financiero de las intervenciones no era muy elevado. Por otra parte, se producía una separación clara entre el diseño de las políticas comunitarias y su aplicación nacional. Por último, se observaba una fuerte descoordinación en las intervenciones. Como elemento positivo se podría resaltar la aparición de un enfoque cada vez más integrado, intentando superar la mera

---

<sup>203</sup> Reglamento 724/1975, relativo a la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

<sup>204</sup> Reglamento 1787/1984.

<sup>205</sup> Véase ORDÓÑEZ SOLÍS, op.cit. pág. 44.

yuxtaposición de las medidas<sup>206</sup>. Este intento de coordinación había de ser tanto vertical, haciendo coherentes las intervenciones de los diferentes niveles territoriales, como horizontal, en los propios instrumentos comunitarios. En este sentido, como experiencia de coordinación de instrumentos financieros, fue interesante la de los Programas Integrados Mediterráneos, que se pusieron en marcha para compensar a Francia, Italia y Grecia de la entrada en la Comunidad de España y Portugal<sup>207</sup>. La reforma de los Fondos Estructurales en 1988 se iba a ver muy influenciada por la experiencia de los Programas Integrados Mediterráneos. Inspiraría la idea de coordinación de los fondos así como el concepto de cohesión económica y social que iba a ser directamente recogida en el Acta Única Europea y en posteriores modificaciones de los tratados.

#### d) El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca

Este fondo creado en 1993 tiene sus antecedentes en 1970, año en que se adoptaron algunas medidas para establecer una política común en el sector de la pesca. Entre 1976 y 1983 se produjo una intensificación de esta política, con abundante producción normativa comunitaria. Desde el punto de vista financiero, la cofinanciación de las ayudas se llevaba a cabo a través del FEOGA en su sección Orientación. En 1993, la reforma de los Fondos Estructurales introdujo un fondo específico para el sector pesquero<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> El artículo 34 del Reglamento 1787/1984 define la operación integrada como *“un conjunto coherente de acciones y de inversiones públicas y privadas que representen determinadas características: referidas a una zona geográfica limitada con problemas especialmente graves y que la Comunidad utilice conjuntamente diferentes instrumentos financieros estructurales y que las autoridades nacionales y locales contribuyan a su realización coordinadamente”*

<sup>207</sup> Se regulaban en el Reglamento 2088/1985 del Consejo de 23 de julio, relativo a los Programas Integrados Mediterráneos. Se aplicaron en siete regiones francesas, en quince regiones italianas y en seis griegas en el período de 1986 a 1992. Sus consecuencias fueron importantes no sólo desde el punto de vista económico, sino que sirvieron para poner de manifiesto las carencias de algunas regiones en cuanto a las infraestructuras y los medios materiales y humanos de las Administraciones territoriales en dichos países.

<sup>208</sup> El IFOP se regula a través del Reglamento 2080/1993 del Consejo, de 20 de julio, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/1988 en lo referente al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.



#### 4. La configuración de las políticas de desarrollo local desde el ámbito comunitario en sus aspectos más relevantes

##### 4.1. Algunas consideraciones generales

Desde nuestro planteamiento, pasamos a analizar los diferentes aspectos de las políticas de desarrollo local. Trataremos la evolución de las iniciativas locales de empleo en el marco de la formación de una estrategia europea de empleo. También trataremos las dimensiones rural y urbana del desarrollo local. Seguimos focalizando el desarrollo local en torno a las políticas de empleo, tras una exploración inicial del estudio de caso y visto el carácter protagonista que éstas iniciativas poseen dentro del desarrollo local. No trataremos la cuestión de la sostenibilidad más allá de lo que ha sido tratada en el capítulo relativo al concepto del desarrollo local, al arrojar la exploración del estudio empírico el carácter sectorial que adoptan las medidas centradas en la sostenibilidad medio ambiental frente al carácter transversal que se le supone. Por otra parte, desbordaríamos de forma espectacular el objeto de esta tesis doctoral.

##### 4.2. Las iniciativas locales de empleo en el marco de las política europea de empleo.

El proceso de integración comunitario se fue asentando desde unos principios liberales que quedaron claramente plasmados en los tratados constitutivos. Los objetivos de política social no han centrado tradicionalmente en la corrección de los posibles fallos del mercado, sino en la eliminación de los obstáculos a su libre funcionamiento. En opinión de AGUILERA<sup>209</sup> la política social de la Unión Europea

---

<sup>209</sup> AGUILERA AGUILERA, Raul. "La relativa europeización de la política de empleo" en CLOSA Carlos. La europeización del sistema político español . Editorial Istmo. Madrid, 2001. Pág. 353.

ha sufrido ciertas limitaciones que han dificultado su expansión y consolidación definitiva:

a) Los Estados miembros han obstaculizado la comunitarización de estas políticas, por miedo a que se asistiese a una elevación del nivel de las prestaciones o por miedo a perder una fuente de legitimidad electoral interna muy importante.

b) Lo económico tiene primacía sobre lo social. De este modo, las políticas destinadas a contener la inflación, las medidas monetaristas y las defensoras de la flexibilidad laboral, han dominado el discurso del proceso de integración europea.

c) Las grandes diferencias sociales y económicas entre los diversos estados miembros obligan a incrementar las medidas favorecedoras del empleo ante los procesos de ampliación (especialmente respecto de los Estados con unos niveles de empleo menores). Algunos actores sociales nacionales han entendido este hecho como un factor manejable como una ventaja comparativa.

d) Inexistencia de una ciudadanía europea como tal. Las políticas de empleo se han percibido frecuentemente como dirigidas hacia ciertos grupo objetivo diversos y no hacia el conjunto de la ciudadanía.

La política de empleo, dentro del proceso de integración europea ha conocido una importante evolución en el tiempo hasta consolidarse en la agenda comunitaria en tiempos muy recientes. Así, en los orígenes de las Comunidades Europeas, durante los años sesenta, las principales preocupaciones se basaban en las cuestiones macro económicas, buscando el equilibrio de la balanza de pagos y la confianza en la moneda, considerando ambos elementos como condiciones casi suficientes para mantener un nivel de empleo bastante estable.

Pero la crisis de los años setenta puso en duda los paradigmas económicos anteriores, generando importantes tasas de desempleo, especialmente entre determinados colectivos sociales. La Cumbre de Jefes de Estado de 1972 se hizo eco

de estas necesidades relacionadas con el empleo. Curiosamente, fue durante esta época cuando aparecieron algunas medidas pioneras en el ámbito comunitario y, que salvadas las diferencias históricas, podrían considerarse como precursoras (al menos en su filosofía) con las desarrolladas en los años noventa. Estos trabajos se vieron plasmados en la Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974, con un programa cuyas líneas básicas en materia de empleo se ha mantenido hasta la actualidad<sup>210</sup>.

En los años ochenta el ingreso de España y Portugal supuso un incremento del número global de parados en el global de la CEE. Con este fin, se pretendió agilizar la aplicación del Fondo Social Europeo para intentar paliar tales cifras. Pero en un sentido más estratégico, el ingreso de la Península Ibérica puso de manifiesto la contradicción existente entre el tener que combinar la necesidad de competitividad con la cohesión económica y social. Con el fin de encarar este reto, el Consejo había aprobado, a propuesta de la Comisión, en diciembre de 1985 “la estrategia de cooperación para el crecimiento y la creación de empleo”. En 1986 se concreta el “Programa de Acción sobre crecimiento de la ocupación”, en el que se introducen algunos planteamientos neo-liberales de influencia británica, especialmente centrados en la desregulación del mercado de trabajo y en el recorte de los gastos de protección social<sup>211</sup>.

El Acta Única Europea también tiene unos efectos claros sobre las políticas de empleo desde su visión de la cohesión económica y social. La reforma del artículo 118<sup>a</sup> intentaba implicar a los Estados Miembros en la mejora del medio de trabajo a favor de los trabajadores. También se intentaba evitar el dumping social. Sin embargo, la aplicación de este artículo se vio paralizada por la necesidad de unanimidad para el tratamiento de las cuestiones relacionadas con los derechos e

---

<sup>210</sup> En esta resolución se recogía la necesidad de establecer la concertación de las políticas de empleo entre los diversos Estados Miembros y favorecer la cooperación entre servicios nacionales de empleo; la necesidad de ayudar a los trabajadores emigrantes nacionales; el aplicar una política común de formación profesional, creando un centro europeo de formación profesional; y diversas acciones encaminadas a favorecer la igualdad del hombre y la mujer en el mercado de trabajo.

<sup>211</sup> AGUILAR, op.cit.pág.356.

intereses de los trabajadores por cuenta ajena (se produjo una oposición británica a una directiva acerca del tiempo de trabajo).

En la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Económica y Monetaria se trató el tema de la posible inclusión del empleo como uno de los criterios de convergencia. La mayor parte de los Estados Miembros rechazaron la idea con el fin de mantener las prerrogativas en política de empleo. El Tratado de la Unión Europea amplió muy limitadamente las competencias de la Unión Europea en la materia, si bien se ampliaron las tareas del Fondo Social Europeo.

En el año 1993 el Libro Blanco “Crecimiento, competitividad y empleo” de 1993 tuvo una gran importancia en lo que a las iniciativas de desarrollo local se refiere. En este trabajo se privilegia un tipo de empleos en los que se requiere una gestión de proximidad sobre los mercados locales de trabajo, conociéndose de forma adecuado dichos sistemas productivos locales.

El Libro Blanco sirvió de base a las iniciativas del Consejo Europeo de Essen, de diciembre de 1994, con propuestas referidas a un tipo de crecimiento orientado a la creación de empleo, la extensión de la formación profesional, la reducción de los costes laborales indirectos, la conversión de las medidas pasivas en medidas activas y el diseño de medidas especiales para grupos especialmente desfavorecidos. Todos estos trabajos se plasmaron en el propósito de articular una estrategia integrada de empleo. También, desde el Consejo, se solicitó a los Estados miembros que iniciasen programas de empleo plurianuales y enviaran, posteriormente, informes acerca de éstos, a la Comisión. Es muy destacable, en relación con el objeto de la investigación que nos ocupa, que dentro de los trabajos de Essen se establecieron unos puntos prioritarios de entre los que conviene citar el “fomento de iniciativas a escala regional y local”<sup>212</sup>.

---

<sup>212</sup> Estas líneas para una futura estrategia de empleo aparecieron en la Resolución del Consejo de 13 de junio de 1995. Además de la citada iniciativa del desarrollo local y regional, se incluían el fomento de las inversiones en formación profesional; la reducción de los costes salariales indirectos; una mayor eficacia en la política del mercado de trabajo; más medidas encaminadas a grupos afectados más fuertemente por el desempleo (jóvenes, parados de larga duración, trabajo en edad avanzada y las mujeres).

En la posterior Conferencia Intergubernamental celebrada en Ámsterdam en 1996, aunque la cuestión de ampliar las competencias de la Unión en materia de empleo no estuviese en el orden del día, ésta fue introducida por los propios Estados Miembros. El Tratado de Ámsterdam institucionalizó todos los avances de Essen, especialmente en lo referente a la coordinación de las políticas nacionales de empleo y en la definición de unas orientaciones comunes. En este Tratado se otorga a la Comisión una nueva competencia complementaria de las de los Estados miembros para elaborar una estrategia coordinada para el empleo, siendo el elemento fundamental de dicha estrategia la elaboración de unas directrices.

Esta “Estrategia Europea para el Empleo” aparece claramente en el Consejo de Luxemburgo, de noviembre de 1997. El objetivo de ésta habría de permitir alcanzar progresos decisivos en esta materia en un plazo temporal de cinco años. Los líderes de los Estados miembros firmaron un marco de actuación, consistente en el establecimiento de un conjunto de objetivos comunes en materia de política de empleo. Esta coordinación constaba de los siguientes componentes:

- Guías o directrices de empleo, aprobadas por el Consejo Europeo cada año a propuesta de la Comisión, que habrán de ser las prioridades comunes para todos los Estados.
- Planes de Acción Nacionales, que cada Estado tiene que elaborar de manera anual, describiendo cómo las citadas directrices comunitarias se van plasmando a nivel nacional.
- Informes de empleo conjuntos, que la Comisión y el Consejo han de presentar cada examinar todos los Planes Nacionales de Empleo. La Comisión, a raíz de estos trabajos, presentará nuevas propuestas para revisar las directrices de empleo para el siguiente año.
- Recomendaciones aprobadas por el Consejo a través de mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, dirigidas hacia algún Estado miembro.

Posteriormente, en el Consejo de Lisboa, de marzo de 2000, se marcó un nuevo objetivo estratégico para la siguiente década, consistente en “llegar a ser la economía más competitiva y más basada en el conocimiento del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión social”<sup>213</sup>. Este Consejo se marcaba el objetivo del pleno empleo y la cohesión económica y social para el 2010.

El Consejo Europeo de Estocolmo, de marzo de 2001 modificó las previsiones en cifras para un horizonte temporal a medio plazo, considerando el objetivo de una tasa de empleo del 67 por ciento para el 2005 (siendo de un 57 por ciento para las mujeres y un 50 por ciento para los trabajadores más mayores).

El Consejo Europeo de Barcelona, en marzo de 2002, confirmó el pleno empleo como objetivo de la Unión y pidió un reforzamiento de la Estrategia del Empleo ante el proceso de ampliación.

La Estrategia Europea de Empleo ha apoyado, desde sus inicios, el desarrollo de una dimensión territorial de las políticas de empleo, observándose un incremento de los planes de acción local y regional por toda Europa. Por otra parte, los objetivos marcados en el Consejo de Lisboa suponen la necesidad de contar con el compromiso de los actores regionales y locales<sup>214</sup>.

La Comisión considera que los actores locales son los que mejor pueden comprender las condiciones, aspiraciones y necesidades locales en la medida en que a nivel local el potencial de crear puestos de trabajo es mayor. Así ,en el sector servicios, en los servicios sociales, en el sector medio ambiental, en la industria local, en la mejora de la vivienda, en la seguridad, la cultura y el deporte (que encajan de algún modo, de forma más actualizada, con los nuevos yacimientos de empleo). También ,en el ámbito local, se organizan mejor la educación y el reciclaje

---

<sup>213</sup> Véase European Employment Strategy Comisión Europea. Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. Bruselas, 2004. Pág.2

<sup>214</sup> Véase Local Development News. Comisión Europea. Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. Bruselas, 2004. Pág.2

profesional. Además, las labores de inserción social dirigidas a los grupos más vulnerables de la sociedad se articulan mejor desde el nivel local. Por otra parte, existen algunas políticas de carácter transversal que afectarían a todas las políticas locales (sean del tipo que sean), como es la política de igualdad de géneros en el ámbito laboral.

#### 4.3. La dimensión rural en la definición del problema

##### 4.3.1. La formación del concepto del desarrollo rural

Si bien la dimensión rural como problema público ya existía en España, la pertenencia a la Unión Europea va a marcar una mayor interés por estas cuestiones. Si analizamos la atracción que despertaba la cuestión en los poderes públicos antes de la integración europea, sí se observan algunas publicaciones oficiales centradas en el mundo rural. Sin embargo, las iniciativas llevadas a cabo son muy limitadas y bajo algunos parámetros de intervención territorial heredados.

El ingreso de España en las Comunidades Europeas casi va a coincidir con el cambio de enfoque de éstas hacia el mundo rural, pasando de una visión bastante agrarista a otra más compleja e integral. El cambio de enfoque acerca de las cuestiones del mundo rural no se debe a la mera implantación del comunitario teóricamente más avanzado que el nacional, sino a una propia evolución de los enfoques que se había venido observando en todos los países occidentales (siendo precursora la OCDE) y a su asunción por las Comunidades Europeas.

A finales de los setenta y principios de los ochenta se produjo una generalización de los excedentes agrarios, disparándose el gasto agrícola dentro del presupuesto comunitario de modo espectacular. Para paliar tales desajustes presupuestarios se optó por aumentar la contribución de los Estados miembros al presupuesto comunitario y reformar la PAC. En este sentido, también se produjo una presión del mercado internacional, que trajo como resultado lo negociado en la Ronda de Uruguay, plasmándose en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994, con el sometimiento de las políticas agrarias y comerciales a la disciplina

internacional<sup>215</sup>. Entre 1985 y 1988 se pusieron en marcha diversos cambios que pretendían racionalizar la PAC, como la cuota láctea, las tasas de corresponsabilidad en los cereales, las cantidades máximas garantizadas para el tabaco y el algodón, etc. En todo este tiempo, de algún modo la evolución de la política de desarrollo rural ha ido de la mano de la reforma de la PAC, que a su vez se enmarcaba en una cada vez más profundos planteamientos sobre el futuro de Europa y su modelo de crecimiento. Con estas reformas no se pretendía despoblar el campo más de lo que ya estaba y enviar a los trabajadores agrícolas a engrosar las cifras del desempleo urbano. Tampoco era posible implantar un modelo de agricultura extensiva al estilo estadounidense, ya que la estructura territorial europea no dispone de tanto suelo adecuado para la agricultura, ni la estructura productiva europea se adecua a dicho modelo, basándose en la unidad familiar<sup>216</sup>.

Todas estas medidas alcanzaron sus objetivos presupuestarios pero ocasionaron la agudización de una fuerte crisis agrícola, que tuvo su impacto sobre las zonas más desfavorecidas en donde la agricultura seguía siendo uno de los sectores más relevantes de actividad. En las zonas más pobres, en donde la producción no era rentable se han abandonado los cultivos y se ha producido la emigración de la población. En la segunda mitad de los años ochenta, el mundo rural se había convertido en un problema de gran calado para la Comisión. El punto de inflexión fue la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento en agosto de 1988 del documento titulado “el futuro del mundo rural”. De este modo el problema aparecía claramente fijado en la agenda institucional comunitaria.

---

<sup>215</sup> Véase BLANDFORD, David. “Liberalización del comercio agrario, globalización y economías rurales”. Información Comercial Española nº 803. Noviembre – diciembre 2002. Número monográfico sobre Globalización y mundo rural. Ministerio de Economía. Madrid, 2002. Pág. 23.

<sup>216</sup> Véase ARNALTE ALEGRE, Eladio. “Política Agraria Común y desarrollo rural: una relación de amor odio” en Información Comercial Española nº 803. Noviembre – diciembre 2002. Número monográfico sobre Globalización y mundo rural. Ministerio de Economía. Madrid, 2002. Pág. 45. Por el contrario, MASSOT MARTÍ, Albert sostiene que, en la actualidad, *“invocar el modelo de agricultura europeo como se ha hecho en la Agenda 2000 tiene más de coartada ideológica que de base real para una nueva política. Una coartada que es probable que sustituya progresivamente en su función a la tradicional agricultura familiar que se derivó de la Conferencia de Messina, en la etapa de la fundación de la PAC, en tanto que responde más adecuadamente a la realidad del campo y a las nuevas demandas que le dirige la sociedad de la era de la información”*. MASSOT MARTÍ, Albert. “La Política Agrícola Común” en Políticas Públicas en la Unión Europea. Op,cit, pág. 109.



En el análisis del problema que realizaba la Comisión podría extraerse su formulación posterior. Se consideraba que los tres grandes dificultades del mundo rural eran: la presión del mundo moderno, algo que afecta especialmente a las zonas rurales próximas a las zonas urbanas; la decadencia rural, que afecta a las áreas que viven una situación de creciente despoblamiento y fuertes limitaciones para la diversificación económica y las marginalidad, en donde es ya casi imposible mantener un mínimo de población con el fin de proteger un entorno ecológico frágil y, ni siquiera, mantener el espacio rural. Estos elementos del análisis se completaban con una estrategia triple:

a) Protección para las zonas amenazadas por la urbanización. Se proponía no tanto el desarrollo a cualquier precio sino el desarrollo ordenado, protegiendo el medio rural. Se proponían políticas de ordenación territorial. Sin embargo, en este aspecto, la Unión no posee competencias, que corresponden a los Estados miembros y a las regiones de éstos.

b) Desarrollo y diversificación. Se enmarca en una política de desarrollo rural propiamente dicha, intentando estimular y diversificar los servicios destinados a las empresas; buscando la revitalización social y económica; y reagrupar las actividades, vinculando las relaciones entre centros intermedios y zonas rurales, que en nuestra terminología pudiera coincidir con las cabeceras comarcales. En esta segunda estrategia cobraría fuerza la idea de la cuestión intermunicipal.

c) Preservación. Cualquier estrategia de desarrollo sería especialmente lenta y costosa. Se trata más bien de mantener el desarrollo sostenible a largo plazo. En esta estrategia se pretendería conservar la población rural y la actividad agrícola como garantía de mantenimiento del medio ambiente, el entorno natural y del patrimonio cultural.

La reforma de los Fondos Estructurales en 1988 fue el verdadero punto de partida para la política de desarrollo rural. Sin embargo, este punto de inflexión es el resultado de una compleja y contradictoria evolución política en el seno de la Comisión. Se trataba, en el fondo, de un cambio en el rol de la Dirección General VI

de Agricultura y de Estructuras Agrícolas. De acuerdo con los trabajos de SMITH, los autores del informe sobre el futuro del mundo rural eran funcionarios que procedían de otras direcciones generales (V y XVI), con una mentalidad no tan apegada a los grandes intereses agrarios. Posteriormente, el nombramiento como Comisario de Agricultura del irlandés Ray MCSHARRY, antiguo ministro de agricultura en su país, realizó la disposición hacia el desarrollo rural, de la que él mismo se auto – proclamaba como partidario. El propio cambio de denominación de la Dirección General, que pasó a denominarse como “Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural” es una muestra de esta orientación. Como resultado de esta evolución, a finales de los ochenta, coexistían dos tendencias en relación con el desarrollo rural. Por una parte, se encontraban los partidarios del desarrollo rural entendido como una parte integrante de la reforma de la PAC y como un instrumento para la diversificación de las actividades de los agricultores. Por otra parte, estaban aquellos que concebían el desarrollo rural como un componente rural de una política comunitaria de desarrollo territorial mucho más ambiciosa.

#### 4.3.2. El debate actual del desarrollo rural

Los trabajos de la Conferencia sobre desarrollo rural de Cork (Irlanda), que dieron lugar a la Declaración de Cork<sup>217</sup> en 1996, dibujaron las características del paradigma actual de desarrollo rural mantenido en el ámbito comunitario.

Podríamos sintetizar los diferentes puntos de la Declaración de Cork en: 1º Preferencia rural: entendida como el compromiso de la presencia del desarrollo rural en lo alto de la agenda comunitaria; 2º) enfoque integrado: entendiendo la política de desarrollo rural desde una perspectiva multidisciplinar; 3º) diversificación: variación de las actividades económicas para conseguir un desarrollo autosostenido a través de

---

<sup>217</sup> Las reuniones tuvieron lugar entre el 7 y el 9 de noviembre de 1996 en Cork (Irlanda). La Declaración final reconoce la situación difícil de las zonas rurales y su carácter totalmente secundario en la economía comunitaria. Los principios recogidos en esta declaración van a tomar muchas de las actividades ya llevadas a cabo desde la experimentación que supuso la iniciativa LEADER desde 1991. Estaríamos ante un reconocimiento en la agenda de los Estados Miembros un enfoque ya introducido desde la propia Comisión a través de los proyectos piloto de la citada iniciativa. Véase Cork Declaration 11 de noviembre de 1996.

las inversiones, la asistencia técnica, los servicios a los negocios, la tecnología adecuada, la infraestructura, la educación, la formación, los avances integrados en la tecnología de la información y el fortalecimiento del papel de las pequeñas ciudades como partes integrales del desarrollo; 4º) sostenibilidad: mantenimiento de la calidad de los paisajes rurales (recursos naturales, biodiversidad e identidad cultural; 5º) subsidiariedad: la política de desarrollo rural ha de ser lo más descentralizada posible, en coordinación con las diferentes Administraciones Públicas implicadas, con un enfoque ascendente; 6º) simplificación: la política de desarrollo rural, especialmente en lo relacionado con su vertiente más agraria, debe conocer una simplificación de sus normas y procedimientos en busca de la coherencia; 7º) programación: los programas de desarrollo rural han de basarse en procedimientos transparentes y coherentes, integrados en programas únicos para cada zona; 8º) financiación: las finanzas locales han de servir al fortalecimiento de los proyectos de desarrollo rural, así como las medias de ingeniería financiera en las técnicas de créditos rurales para promover la inversión productiva y diversificar las economías rurales; 9º) gestión: capacidad administrativa por parte de las autoridades locales y regionales para apoyar a las iniciativas basadas en los grupos de las comunidades a través de la asistencia técnica, la formación, las mejores comunicaciones, el patnerariado y la investigación y los intercambios de buenas prácticas dentro de redes europeas; 10º) evaluación e investigación: es preciso formar a los beneficiarios de las ayudas para asegurar la transparencia y eficacia de los procedimientos, estimulando la investigación, la innovación y un debate público bien informado.

Las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad medio ambiental, la viabilidad de las economías rurales, la calidad de los alimentos o la salud de los animales se han integrado en la agenda comunitaria de forma clara, afectando a la conformación de la idea de desarrollo rural<sup>218</sup>. Estas líneas se incluyeron en la reforma de la PAC operada en marzo de 1999, (Agenda 2000) y en junio de 2003.

---

<sup>218</sup> Así el Consejo Europeo de Goteborg afirmaba en sus conclusiones que “durante los años recientes, la política agraria europea ha dado menos énfasis a los mecanismos de mercado y a través de medidas objetivo de apoyo se ha vuelto más orientada hacia satisfacer las crecientes demandas del público general en relación con la seguridad y calidad de los alimentos, la diferenciación de los productos, el bienestar de los animales, la calidad medio ambiental y la conservación de la naturaleza y del entorno”. Consejo Europeo de Goteborg, junio de 2001.

La “Reunión de líderes de la Unión en Berlín” en marzo de 1999 alcanzó una reforma de la PAC, concretamente en los aspectos relacionados con el desarrollo rural. La nueva política de desarrollo rural pretendía mejorar la integración entre los diferentes tipos de asistencia de la Unión Europea y equilibrar el desarrollo entre las distintas áreas rurales de la Unión. Las principales características de este desarrollo pretendían mejorar la competitividad de las áreas rurales, mantener y preservar el entorno y la herencia rural. La Agenda 2000 establecía un paquete de 22 medidas que se podrían agrupar en las siguientes categorías: inversiones en negocios de granja<sup>219</sup>; recursos humanos: jóvenes granjeros, formación y jubilación anticipada<sup>220</sup>; áreas desfavorecidas y áreas sujetas a restricciones medio ambientales<sup>221</sup>; medias agroambientales<sup>222</sup>, proceso y comercialización de productos agrícolas<sup>223</sup>; desarrollo

---

<sup>219</sup> En este sentido se pretende mejorar los beneficios de las granjas y de su calidad de vida, así como las condiciones de trabajo de los granjeros. Para ello, se establecían los objetivos siguientes: reducir los costes de producción, mejorar la calidad de los productos, preservar y mejorar el medio ambiente, mejorar la higiene y las condiciones de los animales y, por último, favorecer la diversificación de las actividades.

<sup>220</sup> Estas medidas debieran servir para transmitir los conocimientos de una generación a otra. La jubilación anticipada va unida de ofertas financieras (como pagos anuales) para los granjeros más antiguos. Las tierras habrían de transferirse a granjeros capaces de mejorar la viabilidad económica de la actividad o destinarla a usos no agrícolas. La actividad de formación se encamina a la promoción de productos de alta calidad y métodos productivos en armonía con el medio ambiente.

<sup>221</sup> Se trata de zonas más desfavorecidas para las actividades agrícolas y ganaderas, lo cual pone en peligro la supervivencia a largo plazo de éstas y la viabilidad de las comunidades rurales. La agenda 2000 considera a los agricultores y ganaderos de estas zonas como gestores del paisaje natural en dichas áreas. En estos casos se rompe la relación entre las ayudas y la producción, condicionándolas a las buenas prácticas.

<sup>222</sup> La preocupación agroambiental ha estado presente en las políticas de la Unión Europea desde las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC de 1992. Los granjeros juegan un papel fundamental en la provisión de servicios medioambientales que van unidos a las buenas prácticas agrícolas. Es la única medida compulsoria de la Agenda 2000. Los Estados miembros con programas financiados a través del FEOGA han de incluir estas prioridades.

<sup>223</sup> La Agenda 2000 entiende que la competitividad del sector depende de la adaptación de la producción a los desarrollos del mercado, a la investigación de nuevas posibilidades comerciales y la introducción de valor añadido en los productos. Las medidas se encaminan a la aplicación de nuevas tecnologías, a la mejora de la calidad y el desarrollo de nuevas salidas para los productos agrícolas.

del ámbito forestal<sup>224</sup>; y medidas que promuevan la adaptación y el desarrollo de las áreas rurales<sup>225</sup>.

La reforma de la PAC de junio de 2003 alcanzada a través de un acuerdo del Consejo de Ministros (textos legales adoptados el 29 de septiembre de 2003), sigue las líneas de la Agenda 2000.

En la iniciativa LEADER se observa la filosofía de la Comisión en materia de desarrollo rural. En su evolución desde 1991 se observa también los distintos enfoques que la Comisión mostraba en relación con el desarrollo rural. LEADER I, entre 1991 y 1993, se centraba en la base territorial, la idea del desarrollo integrado y participativo. LEADER II, desde 1994, enfatizaba los aspectos innovadores de los proyectos financiados. LEADER +, vigente desde 2000 hasta el 2004 implica un marco amplio para la política de desarrollo rural, mantiene un enfoque ascendente en el diseño de las medidas de desarrollo rural en el ámbito local y la selección y aprobación de proyectos a través de los grupos de acción local.

---

<sup>224</sup> El apoyo a los bosques es parte de la estrategia de la Unión Europea en materia de bosques, establecida en 1998, que busca la protección y la gestión sostenible de los bosques de la Unión. La estrategia se centra en el papel ecológico, económico y social de los bosques. Entre las diversas medidas se incluyen las inversiones en los bosques para mejorar su valor económico, ecológico y social; inversiones para racionalizar la producción, el proceso y la comercialización de productos forestales; inversiones relacionadas con el uso de la madera como material y la limitación de las operaciones de proceso industrial; creación de asociaciones de gestores de los bosques; restauración de la producción forestal previniendo los desastres naturales y los incendios forestales, con las correspondientes medidas preventivas; y el mantenimiento de la estabilidad ecológica de los bosques en áreas protegidas.

<sup>225</sup> Se ofrece apoyo a las siguientes medidas: mejora de la tierra; reparcelación; puesta en marcha de granjas y servicios de gestión granjas; comercialización de productos agrícolas de calidad; servicios básicos para la economía rural y la población; renovación y desarrollo de las villas y protección y conservación de la herencia rural; diversificación de las actividades agrícolas y actividades próximas a la agricultura para proveer múltiples actividades o ingresos alternativos; gestión de recursos acuáticos para la agricultura; desarrollo y mejora de la infraestructura conectada con el desarrollo de la agricultura; fortalecimiento de las actividades turísticas; protección del medio ambiente en conexión con la agricultura, los bosques y la conservación del paisaje así como la mejora del bienestar de los animales; restauración de la producción agrícola potencial dañada por desastres naturales e introducción de los apropiados instrumentos preventivos; e ingeniería financiera.

La ampliación también ha tenido sus efectos sobre la cuestión del desarrollo rural, introduciéndose mecanismos de desarrollo rural sostenible para el período de pre – acceso en los países candidatos del Centro y Este de Europa; la necesidad de comenzar a resolver los problemas de ajuste estructural a largo plazo del sector agrícola y de las zonas rurales de estos países, así como ayudar a implementar el cuerpo de la legislación existente en relación con la PAC y sus políticas relacionadas<sup>226</sup>

En términos generales puede afirmarse que no se ha dado una solución del todo clara desde el punto de vista comunitario al desarrollo rural, en el sentido de que las reformas más recientes<sup>227</sup>, si bien siguen planteamientos avanzados al respecto (como lo es la Declaración de Cork de 1996), sigue manteniendo unos niveles de financiación bastante pobres en relación con el grueso de la financiación de la PAC y, aunque incide en la idea fuerza de la multifuncionalidad<sup>228</sup> y pretende aplicar medidas más horizontales, vinculando las medidas a la realización de funciones no productivas por parte del agricultor, encuentra bastantes dificultades en el momento en que se intentan llevar a cabo planteamientos concretos<sup>229</sup>.

En materia de desarrollo regional una de las grandes batallas del Consejo consistían en la decisión de cuales serían las regiones objetivo 1, en donde se concentran la mayoría de las ayudas. Para el período de 2000-2006 se ha producido una modificación al respecto. Anteriormente esta decisión nacía de las negociaciones

---

<sup>226</sup> Se introducen dos fondos a este respecto como son el ISPA y el SAPARD. Los denominados Estados de la adhesión se convertirán en miembros de pleno derecho de la Unión desde el 1 de mayo de 2004 y serán Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

<sup>227</sup> Véase Reglamento 1257/1999

<sup>228</sup> Así los últimos documentos de la Comisión afirman que *“la viabilidad de las áreas rurales no puede depender tan sólo de la agricultura, sino que para asegurar la protección del entorno rural, para producir comida segura y de alta calidad y para contribuir a mantener el atractivo de las áreas rurales para los jóvenes y para los nuevos residentes, la política de desarrollo local debe situar a la agricultura en su contexto rural más amplio.”* (Traducción propia). Rural development in the European Union. Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural. Comisión Europea. Luxemburgo. 2003. Pág. 3

<sup>229</sup> Véase ARNALTE ALEGRE, op.cit.pág.49.

en el Consejo, apareciendo la lista de las regiones elegidas en un anexo del reglamento. En el período actual el mapa de las intervenciones lo ha determinado la Comisión, siguiendo los criterios estadísticos reglamentarios. Ahora bien, el hecho de que exista un período transitorio para las regiones que pertenecían a dicho objetivo y no pueden seguir en él ha reducido muchas oposiciones.

En la confección del mapa objetivo nº2, también se han producido modificaciones respecto a los períodos anteriores. Las negociaciones bilaterales entre la Comisión y cada Estado miembro se hacen sobre el conocimiento que tiene este último de su situación y limitaciones, algo que no sucedía anteriormente (las negociaciones se llevan a cabo desde el desconocimiento).

#### 4.4. La dimensión urbana

En el momento actual las políticas de rehabilitación de las zonas urbanas con problemas no aparece tan apegada al ámbito comunitario, en la medida en que su instrumento financiero, la iniciativa URBAN II tiene una dimensión más modesta en términos financieros que su equivalente rural.

En el momento actual la Comisión ha aprobado diez programas de rehabilitación en ciudades españolas, en el marco de la iniciativa URBAN II, por valor de 109,10 millones de euros para el período 2006.

### 5. La formulación actual de las políticas del desarrollo local a través de los Fondos Estructurales

#### 5.1. El planteamiento

De los dos mecanismos básicos de gestión intergubernamental generalmente practicados en el ámbito comunitario, esto es: la actividad reguladora y, por otra parte, las subvenciones intergubernamentales, en las políticas de desarrollo local estaríamos más próximos a las últimas. Dentro de la regulación, el desarrollo local

aparece como un segmento medianamente europeizado, en el sentido de que se trata de políticas que han sido objeto de programas de acción europeos, pero que han tenido poca o nula dimensión legislativa. En las materias relacionadas con el desarrollo local, tanto en su dimensión rural como urbana; tanto en su aspecto de políticas tendentes a la generación de empleo en el ámbito local, como en su aspecto de desarrollo sostenible, su plasmación reguladora ha tenido un carácter más bien programático (aunque puedan existir algunas directivas comunitarias al respecto).

El sistema de subvenciones intergubernamentales presenta una doble importancia<sup>230</sup>. En primer lugar, por el volumen de los fondos aportados a los Estados miembros. En segundo lugar, desde el punto de vista cualitativo, las subvenciones intergubernamentales generan importantes modificaciones en la actuación de las Administraciones receptoras, habiendo de modificar sus capacidades de control y de gestión. Si además, comprobamos que la mayor parte de estas ayudas son de carácter condicionado en detrimento de las ayudas genéricas, vemos que el objetivo de coordinación de este tipo de mecanismo se acrecienta.

La operativización de las políticas de desarrollo local se lleva a cabo a través de un sistema de financiación basado en los Fondos Estructurales. A través de su evolución podemos analizar algunas de las características del desarrollo local en la actualidad. Los fondos estructurales, además de dotar financieramente todas estas actuaciones son claros mecanismos de gestión intergubernamental, moldeando las políticas de los Estados miembros y sus Administraciones Territoriales y, concretamente, las del Gobierno Local; introduciendo nuevas cuestiones en sus agendas o dando nuevas formulaciones a cuestiones ya anteriormente tratadas. Sirven, además, a través de la programación, la cooperación y la evaluación como factores de aprendizaje para las Administraciones de los Estados miembros. Creemos necesario en nuestra exposición hacer referencia a los fondos estructurales para poder entrar a la explicación de las características de la implementación del Desarrollo Local en nuestro país y, concretamente, en la Comunidad Valenciana y en la Provincia de Alicante. Sin embargo, intentaremos sintetizar al máximo sus

---

<sup>230</sup> Véase CRESPO GONZÁLEZ, Jorge. La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro. Documentos Pi i Sunyer nº12. Barcelona, 2001. Pág. 17.



características para que no se alargue excesivamente esta parte, que sería casi puramente descriptiva.

## 5.2. La configuración actual de los Fondos Estructurales

### 5.2.1. Los principios por los que se rigen

Los Fondos Estructurales, en su funcionamiento para el período 2000-2006 siguen una serie de criterios que no se desvían de los períodos anteriores (1989-1993 y 1994-1999), aunque si incluyen algunos matices nuevos ante ciertas deficiencias observadas en la aplicación anterior<sup>231</sup>. Los principios más reseñables son:

a) **Simplificación.** Se reduce el número de objetivos, se disminuye el número de iniciativas comunitarias y se reduce el número de programas implantando métodos integrados, unificando todos los objetivos dentro del mismo período de tiempo. El principio de simplificación responde más a necesidades de agilidad burocrática que a necesidades presupuestarias<sup>232</sup>

b) **Concentración.** Supone la agrupación de las intervenciones de acuerdo con determinados criterios (temática, territorial y de esfuerzo financiero). En este sentido, la clasificación de las zonas del territorio comunitario en función de los objetivos es un elemento fundamental de la política de cohesión. Esta concentración territorial convive con cierta dispersión sectorial en algunos fondos, como es el caso de las intervenciones de carácter agrario. La Agenda 2000 ha reducido los objetivos y ha concentrado los fondos en un porcentaje de población menor, para el período de programación 2000-2006.

---

<sup>231</sup> A partir de 1989, hasta la reforma del 2000, los fondos estructurales se sustentaba en cuatro principios: concentración, cooperación, programación y adicionalidad.

<sup>232</sup> *“Quiero concretamente resaltar aquí dos conclusiones sobre este proceso: la simplificación no estaba inspirada en un objetivo puramente presupuestario. Se trata, sobre todo, de aligerar la burocracia, de limitar las duplicidades en un marco de buena gestión.”* BARNIER, Michel (Comisario Europeo responsable de la Política Regional y de la reforma de las instituciones). *La simplification des fonds structurels.* (Traducción propia). Séminaire du groupe PSE de la COBU. Bruselas, 26 de mayo de 2003. Pág.2

c) Programación. A partir de la reforma de 1988 alcanza una presencia importante en toda la financiación comunitaria. Bien es cierto, que en los reglamentos del FEDER de 1975 y de 1984 ya se habían introducido procedimientos de programación. La programación comunitaria se entiende como el diagnóstico de los problemas, la formulación de estrategias y la definición de objetivos concretos. El principio de programación afecta directamente a los Estados Miembros, en el sentido de que han de programar sus propias actuaciones previendo la intervención de los Fondos. Por otra parte, en la programación de dichos fondos participan las autoridades nacionales (excepto en las iniciativas comunitarias). La fórmula de la programación, curiosamente, puede constituirse en un elemento de aprendizaje administrativo para las Administraciones nacionales, cuyas estructuras no siempre tienen el nivel de capacidad suficiente para gestionar actuaciones de tal envergadura<sup>233</sup>.

d) Evaluación. Se pretende hacer más énfasis en la evaluación de las actuaciones.

e) Valoración de la eficacia. Se intenta superar el esquema de los meros controles de conformidad legal, abarcando también la gestión. A su vez, se pretende fortalecer los mecanismos de seguimiento y de control clásicos.

f) Adicionalidad. Se mantiene este antiguo principio, consistente en que la aplicación de los fondos estructurales no ha de suponer una reducción de los gastos de los Estados miembros en tales materias. Obviamente, aparece muy condicionado por la situación económica de cada país. Se ponen en marcha mecanismos de control de la adicionalidad y de información, tanto en la fase de elaboración como en la de aplicación.

g) Nuevas reglas del procedimiento financiero.

h) Apertura de la gestión de los fondos a las partes interesadas.

---

<sup>233</sup> Véase ORDÓÑEZ SOLÍS, op.cit. pág. 60.

## 5.2.2. Los objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales

De acuerdo con el principio de concentración, las actuaciones estructurales se centran en regiones y zonas geográficas definidas como prioritarias. Las zonas objetivo se delimitan bajo un criterio común de clasificación conocido como “nomenclatura de unidades territoriales estadísticas” (NUTS), elaboradas en la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, en colaboración con las instituciones estadísticas centrales de los Estados miembros.

Para el actual período de aplicación, los Fondos Estructurales se regulan por los siguientes objetivos<sup>234</sup>:

**Objetivo nº1.-** Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. En él intervienen el FEDER, el FSE y la Sección Orientación del FEOGA y el IFOP. Reúne los objetivos 1 y 6 del período 1994-1999. Pertenecen a este objetivo las regiones de nivel NUTS –2 (en España equivale a la Comunidad Autónoma) , cuyo PIB p.cáp. sea inferior al 75 por ciento de la media comunitaria. También se incluyen las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, las Islas Azores, Madeira e Islas Canarias).

**Objetivo nº2.-** Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales. Intervienen en este objetivo el FEDER y el FSE. Entre estas deficiencias estructurales se distinguen varias zonas: áreas con un sector industrial en fase de transformación socioeconómica<sup>235</sup>, zonas rurales<sup>236</sup>, zonas urbanas<sup>237</sup> y zonas

---

<sup>234</sup> Se regulan por el Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales, de 21 de junio de 1999.

<sup>235</sup> Estas carencias estructurales han de ajustarse al artículo 4,5 del Reglamento 1260/1999, que considera destinatarias aquellas zonas con una tasa media de desempleo superior a la media comunitaria registrada durante los últimos tres años, el contar con un porcentaje de empleo industrial sobre el empleo total, igual o superior a la media comunitaria para cualquier año de referencia a partir del año 1985 y demostrar un descenso del empleo industrial respecto al año de referencia elegido según el requisito anterior.

dependientes de la pesca<sup>238</sup>. Se aplican a las áreas NUTS – 3 ( que en España equivalen a las provincias), aunque pueden aplicarse a territorios más pequeños si cumplen con los criterios de selección. Quedan excluidas las áreas de las regiones objetivo nº1.

**Objetivo nº3.- Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo<sup>239</sup>. No tienen un mapa definido, aunque quedan excluidas las zonas objetivo 1. En este objetivo sólo interviene el FSE.**

---

<sup>236</sup> Estas zonas rurales han de cumplir las características incluidas en el artículo 4,6 del Reglamento 1260/1999. O bien cumplir uno de estos dos requisitos: tener una densidad de población inferior 100 habitantes por kilómetro cuadrado; contar con un porcentaje de empleos agrícolas sobre el empleo total igual o superior al doble de la media comunitaria para cualquier año de referencia a partir del año 1985; o bien cumplir con uno de estos dos: demostrar una tasa media de desempleo superior a la media comunitaria registrada durante los tres últimos años; demostrar una disminución de la población desde 1985.

<sup>237</sup> Se rigen por el artículo 4,7 del Reglamento 1260/1999 en el que se exige que dichas zonas urbanas cumplan al menos uno de los siguientes criterios: tener una tasa de desempleo de larga duración superior a la media comunitaria, demostrar un nivel de pobreza elevada, tener una situación medioambiental especialmente deteriorada, demostrar una tasa elevada de delincuencia, y, por último, arrojar un bajo nivel de educación.

<sup>238</sup> Han de ser zonas costeras en las que el empleo en el sector pesquero haya sido importante, habiéndose producido una reducción significativa, de acuerdo con lo que establece el artículo 4,8 del Reglamento 1260/1999.

<sup>239</sup> Sus acciones específicas tienen relación con el desarrollo local y las iniciativas locales de empleo. Hemos de citar la promoción de las políticas activas del mercado laboral para combatir el desempleo; la promoción de la accesibilidad al mercado laboral, prestando especial atención a las personas amenazadas por exclusiones sociales; el refuerzo de la empleabilidad a través de los sistemas de educación y formación continua; la promoción de las medidas para anticipar y facilitar la adaptación del mercado laboral a los cambios económicos y sociales; y la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

**Cuadro nº 17.- Distribución de recursos por tipo de intervención (2000-2006) En millones de euros de 1999.**

Intervenciones	Asignación (millones de euros de 1999)	% de los Fondos Estructurales
Objetivo nº 1	135.900	69,70
Objetivo nº2	22.500	11,40
Objetivo nº3	24.050	12,30
Pesca (IFOP) fuera de objetivo nº1	1.110	0,60
Iniciativas comunitarias, acciones innovadoras y asistencia técnica	11.440	6,00
<b>Total Fondos Estructurales</b>	<b>195.000</b>	<b>100</b>
Fondo de cohesión	18.000	-
<b>Total recursos estructurales</b>	<b>213.000</b>	<b>-</b>

(Fuente: Comisión Europea. 2003)

**Cuadro nº 18.- Reparto de los créditos por Estado miembro (2000-2006). En millones de euros de 1999.**

	<b>Objetivo 1</b>	<b>Ayuda transitoria ex - objetivo 1</b>	<b>Objetivo 2</b>	<b>Ayuda transitoria ex - objetivo 2 y 5b</b>	<b>Objetivo 3</b>	<b>Instrumento de la Pesca fuera del Objetivo 1</b>	<b>Iniciativas comunitarias</b>	<b>Total</b>
Bélgica	0	625	368	65	737	34	209	2038
Dinamarca	0	0	156	27	365	197	83	828
Alemania	19.229	729	2.984	526	4.581	107	1.608	29.764
Grecia	20.961	0	0	0	0	0	862	21.823
España	37.744	352	2.553	98	2.140	200	1.958	45.045
Francia	3.254	551	5.437	613	4.540	225	1.046	15.666
Irlanda	1.315	1.773	0	0	0	0	166	3.254
Italia	21.935	187	2.145	377	3.744	96	1.172	29.656
Luxemburgo	0	0	34	6	38	0	13	91
Países Bajos	0	123	676	119	1.686	31	651	3.286
Austria	261	0	578	102	528	4	358	1.831
Portugal	16.124	2.905	0	0	0	0	671	19.700
Finlandia	913	0	459	30	403	31	254	2.090
Suecia	722	0	354	52	720	60	278	2.186
Reino Unido	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	961	16.596
<b>Total</b>	<b>127.543</b>	<b>8.411</b>	<b>19.733</b>	<b>2.721</b>	<b>24.050</b>	<b>1.106</b>	<b>10.290</b>	<b>193.854</b>

(Fuente: Comisión Europea, 2003.)

**Cuadro nº 19.- Asignación indicativa a España de recursos estructurales (2000-2006). En millones de euros de 1999.**

Fondos	Objetivo 1 y ayudas transitorias	Objetivo 2 y ayudas transitorias	Objetivo 3	IFOP fuera de objetivo 1	Iniciativas comunitarias	Total fondos
FEDER	23.311	2.327	-	-	1.006	26.645
FSE	8.519	324	2.140	-	485	11.468
FEOGA-O	4.818	-	-	-	467	5.285
IFOP	1.447	-	-	200	-	1.647
Total Fondos Estructurales	38.096	2.651	2.140	200	1.958	45.045
Fondo de cohesión	-	-	-	-	-	11.160
Total	-	-	-	-	-	56.205

(Fuente: Comisión Europea,2003.)

### 5.2.3. La configuración actual del Fondo Europeo de Desarrollo Regional

En el momento actual tiene por misión el corregir los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad, promoviendo un desarrollo armonioso de ésta y reduciendo el retraso de las regiones menos favorecidas<sup>240</sup>.

Se financia a través del Presupuesto General de las Comunidades y se administra por la Comisión. De acuerdo con su artículo 60 participa en la financiación de: a) las inversiones productivas que permitan la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo sostenibles; b) las inversiones en infraestructuras; c) el desarrollo de potencial endógeno de las regiones mediante medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y las pequeñas y medianas empresas; d) las inversiones en el sector de la educación y de la salud en las zonas del objetivo número 1; e) las acciones que contribuyan al desarrollo regional en el ámbito de la investigación y del desarrollo tecnológico; f) las inversiones productivas y en infraestructuras destinadas a proteger el medio ambiente según los principios del desarrollo sostenible; g) las acciones de desarrollo regional en las regiones fronterizas de los Estados miembros; h) el desarrollo del turismo y de la inversión en cultura; i) el desarrollo de la sociedad de la información; j) la protección y mejora del medio ambiente; k) la igualdad entre hombres y mujeres; y l) la cooperación transnacional, transfronteriza e interregional.

Viendo el tipo de actuaciones financiables, buena parte de éstas entrarían dentro del ámbito de lo que podemos entender por desarrollo local, en un sentido amplio. Sin embargo, el punto c) habla específicamente de *“desarrollo del potencial endógeno de las regiones mediante medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y las pequeñas y medianas empresas”*. Existe un concepto del desarrollo local que se refiere a los recursos endógenos de las regiones y a las iniciativas de desarrollo local. Se alude a la dimensión local dentro del marco del

---

<sup>240</sup> Se regula por el Reglamento 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999. En el Tratado de la Unión, en su artículo 160, se afirma que *“el Fondo Europeo de Desarrollo Regional está destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive”*.



desarrollo regional. Pero, ¿qué entiende el FEDER por iniciativas de desarrollo local?. ¿Cuál es el aspecto que las diferencia específicamente del resto de los apartados de inversiones que se enuncian? Observando la referencia siguiente a las pequeñas y medianas empresas, la alusión a las iniciativas de desarrollo local parecen próximas a la idea de iniciativas locales de empleo utilizadas por el Fondo Social Europeo, a quien puede sustituir en este apartado en las zonas objetivo número 1.

#### 5.2.4. La configuración actual del Fondo Social Europeo

Su misión consiste en la financiación de la política de empleo europea<sup>241</sup>. Ésta sigue recogiendo en el Tratado de la Unión y en el artículo 146 del Tratado de la Comunidad Económica Europea. Su enunciado afirma *“para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo destinado a fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente la formación y reconversión profesionales”*. En su regulación actual los objetivos del Fondo Social Europeo consisten en: a) apoyar y complementar las actividades de los Estados miembros destinadas al desarrollo del mercado de trabajo y de los recursos humanos, en especial en el marco de sus planes de acción nacionales plurianuales para el empleo; b) combatir y evitar el desempleo de larga duración; c) facilitar la reintegración de los desempleados de larga duración en el mercado de trabajo y apoyar la integración profesional de los jóvenes y de las personas que se reincorporan al mercado de trabajo tras un período de ausencia; d) promover la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado de trabajo, con especial atención a

---

<sup>241</sup> Se regula por el Reglamento 1784/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999. En el artículo 1 de dicho Reglamento se afirma que *“el Fondo apoyará medidas de prevención y lucha contra el desempleo y de desarrollo de los Recursos humanos y de integración en el medio laboral a fin de promover un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social. En especial, el Fondo contribuirá a las acciones emprendidas en virtud de la estrategia europea de empleo y de las Directrices anuales sobre empleo”*

quienes corren peligro de quedar excluidos; e) fomentar y mejorar la formación profesional, la formación general y el asesoramiento, en el marco de una política de formación para toda la vida para: 1, facilitar y mejorar el acceso y la integración en el mercado de trabajo, 2, mejorar y mantener la capacidad de trabajar y 3, fomentar la movilidad profesional; f) promover una mano de obra cualificada y reforzar el potencial humano en la investigación, la ciencia y la tecnología; g) tomar medidas especiales para mejorar el acceso y la participación de la mujer en el mercado de trabajo; h) apoyar el desarrollo local, incluidas las iniciativas locales y los pactos de empleo territoriales; i) desarrollar políticas y programas para aprovechar el potencial de empleo de la sociedad de la información, mediante la igualdad de acceso a sus posibilidades y beneficios; y j) fomentar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Nuevamente se observa la presencia del desarrollo local en su apartado h), en donde se habla del desarrollo local, incluyendo dentro de su concepto la idea de las iniciativas locales y de los pactos de empleo territoriales. La idea de iniciativas locales de empleo definen el desarrollo local del Fondo Social Europeo, con un contenido muy próximo a los planteamientos de las iniciativas locales de empleo de la OCDE. El resto de objetivos que no caen bajo el rótulo de desarrollo local tienen íntima conexión con éste y, como veremos en la exposición del trabajo de campo, muchas de las actividades incluidas en otros apartados sirven claramente a la creación de empleo local (siendo un caso muy claro el de la formación de los recursos humanos locales).

Por otra parte, el Fondo Social Europeo, en el desarrollo del artículo 6 de su Reglamento, pretende destinar un apartado de la financiación para la promoción de las acciones innovadoras. Éstas se orientan hacia dos ámbitos temáticos claros que son: la adaptación a la nueva economía en el marco del diálogo social y **las estrategias locales de empleo e innovación**<sup>242</sup>. Estas estrategias locales de empleo permitirían el desarrollo de planes locales de empleo basados en las directrices sobre el empleo. Estas nuevas iniciativas desempeñarán un papel clave

---

<sup>242</sup> Véase Comunicación de la Comisión sobre la puesta en práctica de las acciones innovadoras previstas en el artículo 6 del Reglamento relativo al Fondo Social Europeo durante el periodo de programación 2000-2006 Bruselas. 12.01.2001.

como instrumentos que permitirán integrar en los programas del Fondo Social Europeo la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo. Las principales actividades recogidas dentro de las iniciativas innovadoras serían las siguientes:

- Fomento de la puesta en práctica de planes locales de acción para el empleo y actividades de evaluación comparativa<sup>243</sup>.
- Integración de la dimensión laboral en todas las políticas locales<sup>244</sup>.
- Desarrollo de normas de formación de empresarios sociales e innovadores<sup>245</sup>.
- Desarrollo de instrumentos financieros de apoyo de las actividades del tercer sistema<sup>246</sup>.
- Mejora de la calidad de los servicios y los puestos de trabajo<sup>247</sup>.

---

<sup>243</sup> Se promueven asociaciones locales de gran nivel para desarrollar estrategias a favor del empleo. Desde estas se apoyará la colaboración con otros agentes regionales y nacionales. A su vez se promueve la realización de evaluaciones comparativas sobre la aplicación de las estrategias locales de empleo así como el perfeccionamiento y depuración de metodologías sobre indicadores y parámetros y estudios, así como la determinación de buenas prácticas y sistemas de intercambio de información.

<sup>244</sup> Se intenta integrar los aspectos del empleo en todas las políticas públicas locales, evaluando su valor añadido en relación con la creación de puestos de trabajo. Se citan la gestión de residuos, la cultura, los deportes, la educación, el cuidado de niños y otros servicios sociales.

<sup>245</sup> Se intenta potenciar la creación de las organizaciones del tercer sistema, con nuevas formas de trabajo y producción, combinando los objetivos sociales y económicos, intentando cumplir con las nuevas exigencias sociales. Se intentará apoyar a las habilidades de gestión necesarias para favorecer la viabilidad empresarial.

<sup>246</sup> Se intentarán aplicar sistemas de financiación adecuados para el tercer sistema (intentando evitar la dependencia de las subvenciones) combinando instrumentos financieros innovadores como los microcréditos, las cajas de ahorros locales, los cheques de descuento o las deducciones fiscales.

<sup>247</sup> Se prestará apoyo al desarrollo de los métodos de garantía de la calidad y certificación de niveles de calidad mínimos para la provisión de servicios y las condiciones de trabajo. Entre ellos se prestará especial atención a los servicios sociales y personales, incluido el tercer sistema.

### 5.2.5. La configuración actual del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola

A los efectos del Desarrollo Local, en tanto que financia proyectos territorializables, nos interesa la Sección Orientación del FEOGA, puesto que la Sección Garantía mantiene una disposición más sectorial.

## 5.3. Las iniciativas comunitarias y el desarrollo local

### 5.3.1. Algunas consideraciones generales

Las iniciativas comunitarias nacen bajo una mentalidad diferente. Según SMITH<sup>248</sup>, las iniciativas comunitarias nacen con un propósito alternativo frente a los programas operativos de los fondos estructurales (demasiado influidos por las antiguas formas de intervención de los Estados miembros, esto es, un enfoque descendente y fuertemente burocratizado). Las iniciativas comunitarias nacen con un deseo de promover la actuación de los actores económicos, sociales y político – administrativos de un territorio, con el fin de generar unas sinergias. Se introducen después de la primera reforma de los Fondos Estructurales. Las iniciativas comunitarias son formas de intervención de los Fondos estructurales a propuesta de la Comisión, de acuerdo con los Estados miembros. Las iniciativas comunitarias se adoptan en forma de orientaciones por parte de la Comisión, que insta a los Estados miembros a presentar sus propuestas para acciones de especial interés para la Comunidad.

Desde el punto de vista del desarrollo local, consideramos que influyeron claramente en la implantación de este paradigma en las políticas de promoción económica local en los Estados miembros. Si bien el volumen de financiación que suponen las iniciativas comunitarias es pequeño dentro del global de los fondos estructurales, la filosofía del desarrollo local está presente en muchas de ellas. En

---

<sup>248</sup> Véase Andy SMITH. "La Commission, le territoire et l'innovation" en *Politiques publiques en Europe* Op. cit. Pág. 310.

otros casos, las experiencias que nacieron de su aplicación han fomentado una nueva mentalidad de gestión, siendo ejemplos de ésta el enfoque ascendente o la colaboración entre los sectores público y privado<sup>249</sup>. Es más, pensamos que en el caso de España, si bien existían ya algunas experiencias que pudiesen denominarse de desarrollo local por parte de algunas Entidades Locales, éstas no dejaban de ser pioneras y excepcionales. En ningún caso, como se deduce del estudio de la prensa local de la década de los ochenta y los boletines de la Federación Española de Municipios y Provincias, el paradigma del desarrollo local era de uso corriente entre las Entidades Locales españolas, empezando por el propio concepto de desarrollo local. Por tanto, puede decirse que hubo un antes y un después en la política de desarrollo local en España, que vino marcado por la implantación de las iniciativas comunitarias a partir del período de 1990-1991.

En el primer período de programación (1989 –1993) de iniciativas comunitarias se adoptaron 16 (ENVIREG, PRISMA, INTERREG, REGEN, RECHAR, RESIDER, RENAVAL, REGIS, STRIDE, TELEMATIQUE, LEADER, EUROFORM, NOW, HORIZON, RETEX y KONVER<sup>250</sup>). Se destinaban a determinados aspectos de

---

<sup>249</sup> “(...)constituyeron un incentivo importante para el desarrollo local ya que posibilitaron la expresión de nuevas ideas y el establecimientos de ámbitos de cooperación hasta entonces inexplorados entre el sector público y los actores privados. A pesar de la escasez de recursos disponibles, en algunos casos, las iniciativas comunitarias impulsaron dinámicas de desarrollo tendentes a facilitar la experimentación de nuevos enfoques basados en la constitución de redes locales, regionales, estatales y transnacionales para el intercambio de experiencias y conocimientos”. MORATA,op.cit. pág.156.

<sup>250</sup> RECHAR se dedicaba a la reconversión económica y social de las zonas carboníferas de la Comunidad y contaba con un montante de 300 millones de ecus para el período 1990- 1993; ENVIREG se destinaba a la protección del medio ambiente y el desarrollo socio – económico de las zonas con retraso de desarrollo y contaba para el período 1990-1993 con 500 millones de ecus; STRIDE se empleaba para el fomento de la capacidad de innovación y de desarrollo tecnológico de las regiones más desfavorecidas o en declive industrial y, para el período 1990-1993 contaba con 400 millones de ecus; LEADER, gran impulsora del desarrollo rural y que ha influido en el enfoque del desarrollo local en términos generales, contaba con 400 millones de ecus para el período 1991-1993; INTERREG se aplicaba a la preparación de las regiones fronterizas para el mercado único mediante la intensificación de la cooperación transfronteriza y contaba con 800 millones de ecus para el período 1991 –1993; REGEN se asignaba a la instalación de redes de conducción de gas natural y electricidad en las regiones menos favorecidas, destinándose 300 millones de ecus para el período 1990-1993; REGIS se orientaba a la inserción socioeconómica de las regiones ultraperiféricas de la Comunidad para adaptar sus economías al mercado único, aplicándose 200 millones de ecus para 1990 –1993; EUROFORM se disponía para el desarrollo de nuevas cualificaciones, competencias y oportunidades de empleo para fomentar la convergencia a escala comunitaria a través de medidas transnacionales, con 300 millones de ecus para 1990-

las políticas comunitarias, aunque con especial interés en el desarrollo territorial (ya fueran medidas de ayuda a la reconversión industrial, al desarrollo regional o al desarrollo rural). A través de las iniciativas comunitarias se seguían financiando los anteriormente denominados programas comunitarios (STAR, VALOREN, RESIDER y RENAVAL) y se introducían nuevas actuaciones. En esta etapa la financiación por parte de los Fondos Estructurales supuso 5.500 millones de ecus.

En el segundo período de programación (1994 – 1999) se redujo el número de iniciativas comunitarias a 13 (PESCA, URBAN, PYME, Textil en Portugal, RETES, KONVER, RESIDER II, RECHAR II, ADAPT, EMPLEO, REGIS II, LEADER II e INTERREG II) y se incrementó la financiación a 14.275,50 millones de ecus.

Al final de este período de programación la Comisión comprobó que las iniciativas comunitarias complicaban la coordinación de los Fondos Estructurales, proponiéndose su simplificación para el período de programación 2000-2006. Por otra parte, se redujo su porcentaje, de un 9 a un 5 por ciento del total de los Fondos. En el momento actual, de 13 se ha pasado a 4 iniciativas comunitarias: a) INTERREG III, para el fomento de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; b) EQUAL, para la cooperación en la lucha contra toda forma de discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo; c) LEADER PLUS, para promover el desarrollo rural mediante programas de desarrollo integrados y de cooperación de grupos de acción local; y d) URBAN II, que pretende la rehabilitación económica y social de las ciudades y de los barrios degradados, así como el desarrollo urbano sostenible.

En el sistema de selección de proyectos existe una participación de la Comisión como de los Estados miembros. La Comisión presenta las orientaciones con los

---

1993; NOW se consignaba para la igualdad de oportunidades de la mujer en el mercado de trabajo, con 120 millones de ecus para 1990- 1993; HORIZON se invertía en la integración económica, profesional y social de los minusválidos y de otros grupos desfavorecidos, con 180 millones de ecus para 1990-1993; PRISMA se dedicaba a la mejora de las infraestructuras y los servicios a las empresas de las regiones menos desarrolladas, con 100 millones de ecus para 1991 –1993; TELEMÁTICA se fijaba para el fomento de los servicios avanzados de las telecomunicaciones en las regiones menos desarrolladas, con 200 millones de ecus para 1990-1993; RETES se designaba para la reconversión de las zonas dependientes del sector textil, con 100 millones de ecus para 1992-1993; y, por último KONVER se ubicaba en la reconversión de las zonas dependientes del sector militar, dedicando 130 millones de ecus para 1993.

objetivos, ámbito y modalidades de aplicación de las iniciativas. Los Estados miembros presentan una propuesta basada en las orientaciones que le ha dado la Comisión. La Comisión aprueba los Programas de Iniciativas Comunitarias de cada Estado miembro, estudiando las propuestas de cada uno de éstos. Posteriormente la Comisión publica en el Diario Oficial de la Comunidad la convocatoria de financiación de los proyectos que respondan a una finalidad dentro de una Iniciativa Comunitaria. El Estado miembro publica la convocatoria en su país para que sus diferentes entidades presenten proyectos. Cada iniciativa se coordina a través de las unidades administradoras de los fondos de cada Estado miembro, que selecciona los proyectos nacionales y los envía a la Comisión para que decida finalmente su aprobación y financiación.

**Cuadro nº 20.- Iniciativas comunitarias para el período de 2000-2006.**

Iniciativa	UE (millones de euros)	España (mill.euros)
INTERREG III (FEDER)	4875	900
EQUAL (FSE)	2847	485
LEADER PLUS (FEOGA-ORIENTACIÓN)	2020	467
URBAN (FEDER)	700	106
TOTAL	10440	1958

(Fuente: Comisión Europea. 2003.)

**5.3.2. La iniciativa LEADER**

La iniciativa nace como una propuesta de la Comisión en 1991, pretendiendo la recuperación de las actividades y de la economía rurales, así como la creación de una red de grupos de acción local a favor del desarrollo rural. Se establecían unas subvenciones integradas a las que se podían acoger las zonas objetivos nº1 y 5b), que suponían el cincuenta y cinco por ciento del territorio comunitario.

Esta iniciativa establecía tres tipos de medidas financiables:

- 1) Medidas para el desarrollo rural.
  - a) Apoyo técnico al desarrollo rural, con la asistencia técnica a agrupaciones locales, a los titulares de los proyectos de desarrollo, a las actividades ya existentes y a la coordinación con las medidas financiadas por los MCA.
  - b) Formación profesional y ayuda a la contratación.
  - c) Turismo rural encaminado a conocer la demanda de ocio del mundo rural, organizar la oferta turística y crear polos turísticos rurales con unos equipos básicos.
  - d) Pequeñas empresas, artesanía y servicios locales.
  - e) Valorización y comercialización de la producción agraria, forestal y pesquera local.
  - f) Otras medidas (hasta un diez por ciento de los grupos a otros campos del desarrollo local).
- 2) Medidas relativas a los grupos de desarrollo local. Con ellas se intentaba favorecer la creación de grupos y su equipamiento, así como facilitarles el acceso a la asistencia técnica.
- 3) Medidas de integración de los grupos en una red supranacional.

La iniciativa LEADER + ha acumulado un interesante bagaje a lo largo de los años ochenta en la asociación y en las redes de intercambio de experiencias, y basándose en enfoques propios del desarrollo sostenible y la integración de medidas. Algunos de sus proyectos han mostrado una gran calidad y originalidad<sup>251</sup>.

Durante el período 2000-2006 se gastarán un total de 5.046,5 millones de euros, de los cuales 2.105,1 millones serán financiados por la sección de Orientación del FEOGA y el resto mediante aportaciones públicas y privadas. Sin embargo, esta

---

<sup>251</sup> La iniciativa LEADER PLUS se rige por la Comunicación de la Comisión europea a los Estados miembros sobre la Iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER +); por el artículo 20.1 c) del Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales; y por el Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).



tendencia a la co-financiación puede perjudicar, precisamente, a los países y regiones más atrasadas, al sufrir importantes problemas financieros las administraciones de las zonas rurales deprimidas<sup>252</sup>. No obstante, el FEOGA aumenta el techo de su financiación en las zonas objetivo 1 a un 75 por ciento, siendo de un 50 por ciento en el resto de las zonas.

Leader I supuso una nueva concepción de la política de desarrollo rural basada en un enfoque territorial, integrado y participativo (algo innovador, teniendo en cuenta el carácter sectorializado de las políticas agrarias en la Comunidad Europea). Leader II difundió el enfoque de Leader I, concediendo particular importancia al carácter innovador de los proyectos y a la capacidad participativa de la población local en los proyectos llevados a cabo por los grupos de acción. Leader+ mantiene su vocación de experimentación de nuevos enfoques de desarrollo integrados y sostenibles.

La ejecución de las medidas de apoyo a las estrategias de desarrollo rural corresponde a los grupos de acción local (GAL) seleccionados en un concurso abierto sobre la base de los criterios establecidos en los programas. Dichos parámetros se basan en las características rurales de los territorios, su semejanza en términos físicos, económicos y sociales, y el carácter innovador e integrado de los proyectos. En dichos proyectos han de participar, también, los interlocutores económicos y sociales. Esta es una de las características más innovadoras de la iniciativa LEADER, consiguiendo consensos de los actores sociales y consiguiendo una mejor transmisión de las experiencias. Estos grupos, en la gestión de la iniciativa, han de nombrar un director administrativo y financiero con capacidad para gestionar las subvenciones o bien asociarse a una estructura común jurídicamente constituida.

---

<sup>252</sup> *“Podría ocurrir incluso que, a causa de la menor adecuación del mundo rural del Sur respecto al modelo multifuncional que subyace bajo la Agenda 2000, y de las crecientes dificultades financieras con que se encuentran las administraciones de las zonas rurales más deprimidas de Europa (y, entre ellas, las Comunidades Autónomas españolas), la condición de la cofinanciación se convirtiera en insuperable, no pudieran aprovechar las oportunidades abiertas y que, finalmente, por paradójico que pudiera parecer, fueran otros Estados y regiones más desarrollados los que se beneficiaran de los cambios registrados en el ámbito del desarrollo rural”.* MASSOT MARTÍ, Albert. “La Política Agrícola Común” en MORATA, op.cit. pág. 116.

Leader+ se articula en torno a tres capítulos, además de la asistencia técnica:

Capítulo 1: Apoyo de las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto<sup>253</sup>, basadas en el enfoque ascendente (4.377.686,75 millones de euros). En este capítulo, cada grupo de acción local, compuesto por representantes de distintos sectores sociales y económicos de un área territorial determinada, presentan Planes de Desarrollo, con estrategias integradas que se refieran a alguno de los temas prioritarios de esta iniciativa.

Capítulo 2: Apoyo de la cooperación interterritorial (504.810,00 millones de euros). Consisten en la puesta en común de los conocimientos y los recursos humanos existentes. No sólo es un mero intercambio de experiencias sino que tiene que dar lugar a una acción común a través de una misma estructura.

Capítulo 3: Integración en una red (68,71,36 millones de euros). Se trata de la creación de un “Observatorio de los territorios rurales”<sup>254</sup> por parte de la Comisión, que sirve de banco de buenas prácticas en la materia. A su vez, las redes nacionales difunden información de todo el país a los grupos de acción local y actúan como foro para el intercambio de información sobre experiencias y conocimientos

---

<sup>253</sup> El carácter piloto de las estrategias se observan en la aparición de nuevos productos y servicios que incorporen los rasgos específicamente locales; en la creación de nuevos métodos que posibiliten la combinación de los recursos humanos, naturales y financieros de la zona y que permitan una explotación más eficaz de su potencial endógeno; en la integración de sectores de la economía tradicionalmente olvidados; y en el establecimiento de formas de participación de la población local en las estrategias y en el proceso de toma de decisiones.

<sup>254</sup> La Comisión tiene previsto crear un Observatorio de los territorios rurales, para poder integrar la red a escala europea, con el objeto de: recopilar, elaborar y difundir información sobre las acciones comunitarias en materia de desarrollo rural; recopilar, consolidar y difundir las buenas prácticas; informar a los agentes rurales sobre las tendencias de evolución de la situación de las zonas rurales; organizar encuentros de los grupos de acción local a escala europea y promover la cooperación transnacional; facilitar a las administraciones nacionales y regionales el intercambio de experiencias; asistir a las administraciones nacionales en el desempeño de su función de gestores y; finalmente, elaborar informes sobre la aplicación de esta iniciativa a escala europea.

técnicos. También facilitan asistencia en el ámbito de la cooperación local y transnacional.

Asistencia técnica (95,41,89 millones de euros).

Dentro de esta iniciativa la Comisión fija unos temas prioritarios, como son:

- La revalorización de los recursos naturales y culturales, (33% del número total de grupos de acción local).
- La mejora de la calidad de vida en las zonas rurales (24%).
- La revalorización de los productos locales, en particular facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo (21%).
- La utilización de nuevos conocimientos y tecnologías para incrementar la competitividad de los productos y servicios de las áreas rurales (10%).

La ejecución del capítulo 2 y de la asistencia técnica se hallan en fase de desarrollo.

La filosofía de la evaluación introducida en la reforma del 2000 también está presente en la iniciativa LEADER +, exigiéndose a los Estados miembros una evaluación intermedia en la mitad del período de programación.

**Cuadro nº 21.- Reparto de la iniciativa LEADER + por Estado miembro (millones de euros a precios de 1999)**

Bélgica	15
Dinamarca	16
Alemania	247
Grecia	172
España	467
Francia	252
Irlanda	45
Italia	267
Luxemburgo	2
Países Bajos	78
Austria	71
Portugal	152
Finlandia	52
Suecia	38
Reino Unido	106

(Fuente: Comisión Europea. 2003.)

### 5.3.3. La iniciativa EQUAL

Nace de la fusión de diversas iniciativas comunitarias anteriores orientadas a la inserción laboral y la generación de empleo. La integración de todas ellas se ha llevado a cabo desde el criterio de la no discriminación e igualdad. Se pretende desarrollar y difundir las maneras de combatir todas las clases de discriminación que puedan existir en el mercado de trabajo, tanto de las personas que pretenden acceder a él, como aquellas que ya se hallan dentro de él. Se financia a través del Fondo Social Europeo.

### 5.3.4. La iniciativa URBAN II

Los objetivos de la iniciativa consisten en alentar la formulación y aplicación de estrategias innovadoras en la regeneración social y económicamente sostenible de

las poblaciones y ciudades pequeñas y medianas o de los barrios de las ciudades grandes.

En España las zonas elegidas son: Cáceres, Gijón, Granada, Jaén, Orense, Pamplona, San Cristóbal de la Laguna, San Sebastián – Pasajes, Sant Adriá de Besós y Teruel.

## **6. La implementación de las políticas de desarrollo local: la posición de la Administración del Estado**

### 6.1. Algunas consideraciones generales

En el estudio de la parte histórica, hemos observado la posición central de la Administración General del Estado en las políticas territoriales durante la época franquista. Era éste un modelo de planificación piramidal y jerarquizado de arriba hacia abajo, en donde la posición de la Administración Local era muy limitada. La etapa democrática introduce cambios fundamentales, como se ha analizado en la parte del estudio jurídico de esta investigación. Se introducen nuevos niveles territoriales, como son las Comunidades Autónomas y a éstos junto con las Entidades Locales se les garantiza el principio de autonomía para la gestión de sus intereses dentro del nuevo orden constitucional. Las políticas territoriales aparecen fuertemente marcadas por las nuevas competencias autonómicas, con la asunción de todas las relacionadas con Ordenación del Territorio y, durante el desarrollo del proceso de transferencias, de una buena parte de las políticas sectoriales relacionadas. El Gobierno y la Administración Local van asumiendo, como hemos explicado en el capítulo relacionado con la posición institucional de la Administración Local en el sistema de relaciones intergubernamentales, un creciente número de competencias (aun con los grandes problemas de financiación existentes).

Si a este hecho se suma el ingreso de España en las Comunidades Europeas y la tendencia a la cesión de soberanía del Estado en determinados ámbitos, observamos una posición de intervención directa por parte del Estado mucho más

limitada. Sin embargo, éste mantiene una posición estratégica en toda la arquitectura de relaciones intergubernamentales. En primer lugar sirve de interlocutor de los intereses españoles ante la Unión Europea, en segundo lugar juega el papel importante en la implementación de las políticas comunitarias europeas, en tercer lugar introduce adaptaciones propias en determinadas políticas comunitarias (en el margen disponible) y viceversa y, por último, puede llevar a cabo una labor de orientación y coordinación con las Comunidades Autónomas a partir de los diferentes mecanismos de cooperación institucional existentes.

Nos centraremos en el papel de negociación y de programación conjunta con la Comisión Europea que tiene el Estado. También trataremos la labor de gestión de las políticas comunitarias, así como en el establecimiento de unos criterios comunes para el resto de las Administraciones Territoriales. Por último, nos referiremos a los elementos específicos y propios que mantiene el Estado en determinados ámbitos relacionados con el desarrollo local.

## 6.2. Características de la fase de implementación de las políticas comunitarias

La Unión Europea tiene una capacidad muy limitada para implementar sus políticas, correspondiendo tal cometido a las Administraciones de los Estados Miembros. Esta peculiar característica que le diferencia de cualquier modelo político – administrativo tradicional, hace que el proceso de implementación de las políticas sea especialmente dificultoso<sup>255</sup>. Las causas más claras de dificultad en el proceso de implementación serían, por una parte, la variedad de realidades institucionales, sociales, económicas y culturales, en las que se van a aplicar las políticas comunitarias. Por otra parte, el complejo e intrincado proceso decisorio comunitario suele alcanzar unos equilibrios frágiles y unos consensos, en ocasiones, débiles.

---

<sup>255</sup> Valga para la implementación de las políticas comunitarias todo lo dicho acerca de los problemas de la implementación en el capítulo de estudio del marco teórico, en donde se aludía al análisis de las políticas públicas.

Posteriormente, los problemas no resueltos en fases previas pueden resurgir en la fase de implementación<sup>256</sup>.

Sin embargo, existe cierta reticencia por parte de los Estados Miembros para adaptar y desarrollar las normas comunitarias, prefiriendo una disposiciones comunitarias a medida<sup>257</sup>.

### 6.3. La incidencia de la pertenencia a la Unión Europea en la Administración General del Estado

#### 6.3.1. La posición institucional de la Administración del Estado dentro del proceso de integración europea

La pertenencia a la Unión Europea, según COLINO<sup>258</sup>, provoca unos imperativos funcionales<sup>259</sup>, un conjunto de oportunidades<sup>260</sup> y unas restricciones<sup>261</sup>

---

<sup>256</sup> “Si en el escenario comunitario el consenso negociador es esencial para llegar a acuerdos no parece exagerado afirmar que en ocasiones, e incluso de manera táctica, dichos acuerdos se obtienen a partir de un consenso inicial débil en torno a los objetivos que facilita, para alguno de los participantes, la maximización de sus propósitos en la fase de implantación, más técnica y mucho menos sujeta al control del resto de Estados Miembros, de las instituciones comunitarias y la opinión pública”. La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro. CRESPO GONZÁLEZ, Jorge. Documentos Pi i Snuyer. Barcelona, 2001. Pág. 28

<sup>257</sup> Así, en la Reunión Ministerial de 7 de octubre de 2002 sobre Simplificación, clarificación, coordinación y flexibilidad de la gestión de las políticas estructurales 2000-2006 se afirma: “se observa que los Estados miembros se muestran reticentes a la hora de recurrir al margen discrecional que ofrece la reglamentación para responder a las particularidades territoriales e institucionales. Ello comportaría dictar a escala nacional o regional normas transparentes para la buena ejecución de los programas, aplicables a los diversos organismos de control. Con demasiada frecuencia, los Estados miembros consideran más cómodo dirigirse a la Comisión, aunque luego la critiquen por intentar imponer normas estandarizadas, en lugar de elaborar normas a medida.” Pág.2

<sup>258</sup> COLINO en CLOSA La europeización del sistema político español Editorial Istmo, 2001, pág. 235

<sup>259</sup> Dentro de los imperativos funcionales el autor cita la obligación de todas las Administraciones nacionales de aplicar las normas y ejecutarlas, habiendo de implementar los programas y políticas de la Unión. Este hecho supone unas exigencias institucionales que afectan a la estructura organizativa misma de todas las Administraciones Públicas. Otro de los imperativos consiste en la necesidad de coordinación interna de todos los

en todas las Administraciones Públicas. Dentro de todos estos elementos de influencia, cada Administración tendría unos intereses para defender dentro de todo el entramado de Relaciones Intergubernamentales moldeado por el proceso comunitario europeo.

En el caso de la Administración General del Estado, ésta habría de garantizar la coherencia de la política comunitaria, independientemente de su aplicación efectiva por ámbitos de Administración Pública subnacionales. Dentro de su capacidad de negociación y representación en las instancias comunitarias también es interés estatal el defender los intereses del Estado (en su sentido más amplio) frente a las pretensiones de otros Estados miembros. También puede pretender el mantener un cierto derecho de veto frente a determinadas situaciones en las que considere que se encuentran en juego intereses nacionales básicos. Otro de los intereses del Estado en relación con la Unión Europea consiste en reducir al máximo su carga como

---

actores. También se hace precisa la necesidad de adaptar los procedimientos administrativos y el diseño de planes operativos para la aplicación de programas (habiendo de mejorar y adaptar todos los medios humanos y materiales existentes). También implica la capacidad que han de tener los decisores públicos para negociar en diferentes ámbitos, así como para participar en los entramados de políticas ("policy networks").

<sup>260</sup> Las oportunidades que buscan las Administraciones Públicas en relación con el proceso comunitario consisten en el poder participar en la toma de decisiones en su mayor grado posible. El incremento de fondos para poner en marcha políticas (siendo estos fondos de origen comunitario) permiten la realización efectiva de sus competencias. También, la capacidad administrativa que exigen los programas europeos redundan positivamente en una mejora de la cultura administrativa nacional, sirviendo para otros cometidos, además de los puramente comunitarios. La existencia de una mayor financiación permite a algunos puntos de las Administraciones Públicas el reforzar su posición estratégica, al contar con una elevada capacidad de asignación y elección en las inversiones. Esta misma presencia de financiación permite una mejora de las infraestructuras y un avance de los territorios dentro del fuerte escenario competitivo interterritorial que exige la globalización.

<sup>261</sup> Estas restricciones son de índole diversa. Por una parte, algunos actores (y muy especialmente el Estado) viven una creciente pérdida de competencias que le llevan a intentar mantener su statu quo frente a otros niveles territoriales. La pérdida de autonomía en materia monetaria, contratación pública y en gestión de empresas públicas, puede generar también, una reducción del margen de maniobra en las actuaciones de las Administraciones Públicas. Por otra parte, las actividades de las Administraciones nacionales se pueden ver controladas por la actuación de otros actores transnacionales. También, la Administración General del Estado, concretamente, puede verse en la necesidad de responder ante el ámbito comunitario por políticas desarrolladas por otros niveles territoriales subnacionales. Finalmente, la necesidad de adaptar enfoques y procedimientos a otras culturas administrativas diferentes de la española conlleva un incremento de los costes de decisión, negociación y de adaptación.



contribuyente y ampliar la recepción de fondos. Finalmente, reviste gran importancia el afán de ganar una posición estratégica como interlocutor privilegiado entre los actores públicos o privados regionales y locales y los actores supra – estatales<sup>262</sup>.

### 6.3.2. Los órganos de representación y coordinación

Además de la incidencia que tiene la Unión Europea en el sistema de relaciones intergubernamentales nacional, también influye sobre la propia organización administrativa interna. Ésta se observa tanto en los órganos de representación del Estado ante la Unión y que participan en el proceso decisorio comunitario como en la misma organización interna de los departamentos ministeriales.

En relación con la representación y la presencia en la negociación se plantea un importante problema de coordinación de los diferentes departamentos ministeriales, muy fragmentados entre sí. El marco de coordinación de la Administración General del Estado es muy complejo, al tener que compartirse dos dimensiones de coordinación: una vertical, desde los órganos de la Administración General del Estado en Madrid hasta sus representantes en Bruselas; y otra de carácter horizontal, ante la necesidad de armonizar las diferentes percepciones sectoriales ligadas a cada ministerio<sup>263</sup>

En relación con lo primero, en 1986 se creó la estructura para la defensa de los intereses del país en los foros de negociación comunitarios, en forma de representaciones permanentes en Bruselas. Se componen de funcionarios que residen habitualmente en la sede de la Unión y defienden las posiciones españolas en los diferentes grupos de trabajo, así como en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) para preparar el Consejo de la Unión. Su forma de trabajo responde a la unidad de acción, a la jerarquía funcional y la coordinación con los servicios de la

---

<sup>262</sup> COLINO, César. Op. Cit. Pág. 138.

<sup>263</sup> Véase MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, Ignacio. “La adaptación a la Unión Europea del poder ejecutivo español” en La europeización del sistema político español. Istmo, Madrid, 2001. Pág. 161

Administración. A través de ellos, los ministerios tienen presencia en el proceso de decisión comunitario. En su organización no existe una división sectorial clara, sino que consisten en un listado de grupos de trabajo que se atienen al esquema de la Administración española antes que al esquema comunitario europeo. Si bien en su funcionamiento se respetan los procedimientos formales de funcionamiento y siguen las instrucciones de la Secretaría, en la práctica, su gran conocimiento de la dinámica comunitaria les hace formar parte de la fijación de la posición española en los temas comunitarios. En algunos momentos del proceso decisorio comunitario en los que se requieren respuestas rápidas a las actuaciones de los representantes de otros países, asumen su propia capacidad de decisión.

Desde el punto de vista horizontal existen diversas comisiones de coordinación. Así, en el más alto nivel y muy próximo a la Presidencia de Gobierno se halla el Consejo de Política Exterior, que actúa como un comité interministerial bajo la dirección del propio presidente del Gobierno. Participa en las decisiones de carácter estratégico relacionadas con la posición española en los asuntos más destacados de la integración europea. También conoce de las decisiones de mayor nivel de detalle a través de su gabinete.

En relación con las actividades de carácter más rutinario actúa como órgano de coordinación la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos (SEAE), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>264</sup>. En opinión de MOLINA CIENFUEGOS tiene un funcionamiento de gran calidad, aunque con un importante volumen de trabajo, así como un alto nivel de fragmentación por los intereses de los diferentes departamentos ministeriales. Esta división genera ciertos problemas de coordinación<sup>265</sup>. Podría ser deseable una mayor dependencia de la órbita de la Presidencia del Gobierno, suponiendo que de ese modo se superarían más fácilmente

---

<sup>264</sup> Esta Secretaría de Estado se creó en 1986, con la denominación de Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas. A lo largo del tiempo fue adquiriendo una posición diferenciada en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores. En el año 1996 se le redujo a una mera Dirección General, siguiendo la promesa electoral del Partido Popular, consistente en la reducción del volumen burocrático. En 1998 se amplió a dos Direcciones Generales, reapareciendo como Secretaría de Estado de Asuntos Europeos en el 2000.

<sup>265</sup> MOLINA CIENFUEGOS, op.cit. pág.172.

los problemas de coordinación con un mayor nivel de autoridad. Sin embargo, la dependencia del Ministerio de Asuntos Exteriores les permite un mayor nivel de neutralidad política que si se encontrase bajo la Presidencia del Gobierno.

También actúan como órganos de coordinación la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea (creada inicialmente en 1985 como Comisión Interministerial de Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas). Coordinan las actividades a defender cuando están en juego los intereses de varios departamentos, procesando la información remitida por cada ministerio sobre las negociaciones llevadas a cabo. El volumen de personal es muy elevado y, en ocasiones de bajo rango, generando una falta de eficacia en su capacidad de organización.

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos ha de reunirse con carácter semanal, participando en ella el Secretario de Estado para Asuntos Europeos y el Secretario de Estado de Economía. Es un órgano que interviene de manera formal en determinados asuntos importantes mas no en el día a día. Por otra parte, la Comisión Interministerial de Seguimiento y Coordinación de las actuaciones relacionadas con la defensa del Estado español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, estudia los procedimientos judiciales emprendidos en el TJCE contra España o que afectan a sus intereses. Además, existen otras comisiones específicas creadas para determinadas situaciones especiales, como fueron la transición al euro o la organización por parte de España de la Presidencia europea.

### 6.3.3. El impacto de la integración europea en los departamentos ministeriales

Aunque no ha habido una europeización total de todos los departamentos ministeriales, sí es cierto que ha habido algunos reajustes reseñables al respecto. Por lo general no se han creado departamentos específicos sobre cuestiones europeas, salvo las unidades de gestión de los fondos estructurales en aquellos ministerios encargados de tal cometido para España.

Los ministerios más europeizados han sido los de carácter económico. A ellos corresponde la gestión de las partidas del fondo estructural con más cuantías destinadas a España, que es el FEDER. Además de esto, los representantes de los Ministerios de Economía y Hacienda tienen un papel protagonista en casi todas las comisiones interministeriales. El volumen de las directivas comunitarias que le afectan ha sido muy importante, con lo que sí se ha producido una clara europeización de los contenidos de sus actuaciones. Sus decisiones organizativas tuvieron importantes efectos sobre la cultura administrativa en términos generales.

El Ministerio de Fomento también ha conocido una importante europeización, especialmente cuando a raíz del Tratado de Maastricht se aprueban para España las partidas del Fondo de Cohesión, de gran incidencia en las infraestructuras y en el medio ambiente. En relación con esta última, el Estado tenía ciertos problemas a la hora de trasponer las correspondientes directivas, quedándose normalmente por detrás de otros Estados miembros. Poco a poco se fue produciendo una reestructuración interna del Ministerio, desgajándose la política medio ambiental tanto de la agricultura como de las obras públicas. Finalmente, en 1996, el Ministerio de Medio Ambiente quedó en solitario, tras la victoria del Partido Popular en las elecciones generales de ese mismo año.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología es el resultado de un proceso en el que el fenómeno de la integración europea ha tenido gran importancia. En primer lugar, cuando todavía era el Ministerio de Industria, a finales de los años ochenta, mostraba una estructura claramente sectorializada y vertical, orientada a las ayudas públicas a los diferentes ramos de la producción. A partir de 1988 abandonó este esquema de direcciones verticales sectoriales, para pasar a una organización más horizontal, centrada en diferentes ámbitos transversales a los diferentes sectores industriales (el sistema de ayudas públicas fue eliminado del mercado común). Durante los años noventa se produjo una reestructuración y privatización del sector público empresarial. Finalmente, las pocas empresas que quedaban sin privatizar fueron transferidas al Ministerio de Economía. En el año 1999 el Ministerio de Industria dejó de llamarse como tal, orientándose a la innovación científica y tecnológica.

## 6.4. La programación de las intervenciones comunitarias en España

### 6.4.1. Algunas consideraciones generales

Las actuaciones comunitarias en España siguen el principio de programación que afecta a todos los Fondos Estructurales, al que anteriormente nos hemos referido. Este proceso se inicia con la publicación por parte de la Comisión en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de unas orientaciones para los programas del período correspondiente, elaboradas previa consulta a todos los Estados miembros. Estas orientaciones sirven a las autoridades nacionales para elaborar los planes para cada objetivo dentro de un nivel geográfico. Estos planes han de incluir un análisis de situación, la estrategia y las prioridades de actuación, los objetivos específicos, los recursos financieros correspondientes y las disposiciones para consultar a los interlocutores.

Estos planes han de consensuarse con las autoridades regionales y locales, con los interlocutores económicos y sociales y otros organismos adecuados. Una vez enviados dichos planes, corresponde a la Comisión el evaluarlos y elaborar los marcos comunitarios de apoyo, de modo consensuado con el Estado miembro. El marco hará referencia a la estrategia, a las prioridades de actuación, especificará objetivos (a ser posible los cuantificará), los niveles de participación de los fondos y demás recursos financieros, la evaluación de los efectos esperados, un resumen de la naturaleza y duración de los programas operativos, un plan financiero indicativo, las disposiciones para la aplicación del marco, la designación de una autoridad de gestión y la composición de los Comités de Seguimiento.

El desarrollo de las intervenciones del marco comunitario de apoyo se desarrollan a través de un programa operativo integrado, incluyendo todos los Fondos por región, siendo aprobados por la Comisión. A dicho programa se suma el complemento del programa, en el que se aplican la estrategia y las prioridades de la intervención, describiendo todos sus elementos.

Para algunos Estados miembros resulta interesante eliminar trámites a través de la figura del documento único de programación, que agrupa todos los elementos

contenidos en un marco comunitario de apoyo y en un programa operativo. Se recomienda para los objetivos 2 y 3, pero se limita para los objetivos nº1 en los casos en los que la asignación comunitaria sea inferior a los mil millones de euros.

La Comisión considera como negativo: el tiempo que se tarda en aprobar los planes (inicialmente previsto en cinco meses y alargado a entre ocho y doce meses), la imprecisión en las disposiciones de aplicación, la resistencia de algunos estados en establecer criterios para primar al programa más eficacia con la reserva de eficacia y la pobre implicación de los interlocutores en el sistema de cooperación.

#### 6.4.2. Las actuaciones aprobadas en España para el período 2000- 2006.

España presentó tres planes de desarrollo, uno por cada objetivo; 2 marcos comunitarios de apoyo (objetivos 1 y 3), 23 programas operativos para el objetivo nº1 (12 regionales y 11 plurirregionales), 7 DOCUPs para el objetivo nº2 (uno por cada Comunidad Autónoma adscrita a dicho objetivo), 12 programas operativos para el Fondo Social Europeo (objetivo nº3), siendo 7 para las Comunidades Autónomas de fuera del objetivo 1 y 5 con carácter plurirregional; 37 PICs para las iniciativas comunitarias (8 INTERREG, 10 URBAN, 1 EQUAL, 18 LEADER) y 9 del FEOGA – Garantía para el desarrollo rural (1 por cada Comunidad Autónoma fuera del objetivo 1 y 2 plurirregionales). Se trata de un total de 93 documentos, de los cuales 88 tienen distintas formas de intervención, habiéndose, para cada forma de intervención, de presentarse un complemento de programa.

España aprobó el 22 de noviembre de 1999 el plan del objetivo 1, que abarca íntegramente dicho objetivo, incluyendo todas las inversiones públicas a realizarse entre 2000 y 2006. El marco comunitario de apoyo fue aprobado por decisión de la Comisión del 19 de octubre de 2000.

Los programas de desarrollo, esto es, los Programas Operativos y los DOCUPS se han aprobado en fechas posteriores. El 29 de diciembre de 2000 se aprobaron cinco programas operativos del objetivo 1, aprobándose los restantes (excepto uno) entre enero y marzo de 2001, al igual que los DOCUPs de los objetivos 2 y 3. Los 8 PICs de la iniciativa INTERREG se aprobaron entre noviembre y diciembre de 2001.

Los 10 PICs de la iniciativa URBAN se aprobaron también entre noviembre y diciembre de 2001. El programa de la iniciativa EQUAL se aprobó en dos decisiones de 22 de marzo y 16 de mayo de 2001.

a) Iniciativa LEADER+:

En España se aplica en todas las zonas rurales, quedando la distribución de la financiación del siguiente modo:

**Cuadro nº 22.- Cantidades en millones de euros**

Baleares	9,2
Asturias	25
Andalucía	129,7
Aragón	76
Canarias	22,9
Cantabria	13,4
Castilla-La Mancha	82,2
Castilla y León	100,5
Cataluña	50
Extremadura	48
Galicia	81,8
Madrid	12,6
Murcia	17,8
Navarra	17
La Rioja	11,2
Valencia	45

(Fuente: Comisión Europea.2003)

### 6.4.3. La evaluación y el seguimiento

Existe un importante énfasis en la evaluación para las intervenciones de los Fondos<sup>266</sup>. Son obligatorias:

#### a) La evaluación previa

Va unida a la presentación de los planes, los programas operativos y los complementos de programa, habiendo de elaborarse por las autoridades competentes para lo primero. En esa evaluación se han de incluir datos acerca de la situación socio-económica, ambiental, de igualdad de género. Los complementos de programa también son objeto de evaluación previa.

#### b) La evaluación intermedia

Es responsabilidad de la autoridad de gestión, en colaboración con la Comisión y el Estado miembro. La ha de llevar a cabo un evaluador independiente y se presenta ante el Comité de Seguimiento y a la Comisión a mitad del sexenio ( en este caso antes de 31 de diciembre de 2003). Habrá de tener en cuenta las previsiones de la evaluación previa y valorará las primeras intervenciones, el éxito o fracaso de las estrategias emprendidas, la calidad de la gestión y del seguimiento y el cumplimiento de los objetivos. Se actualiza antes de 31 de diciembre de 2005.

#### c) La evaluación posterior

Rinde cuentas de la utilización de los recursos, de la eficacia y eficiencia de las intervenciones y de su impacto, buscando extraer algunas conclusiones sobre cohesión económica y social. Es responsabilidad de la Comisión en colaboración con el Estado miembro. Se lleva a cabo en los tres años siguientes al período de programación.

---

<sup>266</sup> En relación con la cultura de la evaluación en el ámbito de los programas comunitarios, véase CANALES ALIENDE, José Manuel "La evaluación de la gestión y de las políticas públicas de la Unión europea: pasado, presente y futuro" en El proceso decisorio comunitario, Universidad de Alcalá de Henares. 1995. Pág. 169.



Además de las diferentes evaluaciones llevadas a cabo, cada programa operativo y cada docup estarán supervisados por un comité de seguimiento. La creación de dicho comité se lleva a cabo por el Estado de acuerdo con la unidad de gestión que corresponda. Los comités de seguimientos han de tener una composición idéntica de hombres y mujeres, han de elaborar un reglamento de funcionamiento, han de estar presididos por un representante del Estado y, cuando proceda, podrán participar a título consultivo un representante de la Comisión y del Banco Europeo de Inversiones.

A su vez, las autoridades de gestión han de remitir a la Comisión un informe anual de ejecución por cada intervención de carácter plurianual. En los seis meses siguientes al fin de la aplicabilidad de las subvenciones, habrán de presentar un informe final.

Por su parte, la Comisión ha de remitir cada tres años un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. En ese informe habrá de tratar los progresos logrados en la consecución de la cohesión económica y social y en qué medida han contribuido los Fondos Estructurales, el Fondo de cohesión, el BEI y otros instrumentos de financiación. Antes del 1 de noviembre de cada año, la Comisión ha de presentar ante las instituciones citadas un “Informe sobre la aplicación del Reglamento General de los Fondos” durante el año anterior.

**Cuadro nº 23. - Síntesis de fortalezas y debilidades desde una perspectiva de conjunto (para regiones objetivo 1) en España**

	<b>Debilidades</b>	<b>Fortalezas</b>
Estructuras, organización productiva y tecnología	<p>1-Insuficiente articulación productiva inter e intrasectorial.</p> <p>2-Predominio de especialización en actividades de bajo valor añadido e intensidad tecnológica.</p> <p>3.Predominio de dimensiones empresariales poco eficientes.</p> <p>4.Escasa modernización de algunos sectores con ventajas comparativas naturales.</p> <p>5.Insuficiente articulación del sistema de ciencia y tecnología con la empresa.</p> <p>6. Escaso desarrollo de los servicios avanzados a las empresas y predominio de bajos niveles de productividad.</p> <p>7. Escaso desarrollo de la sociedad de la información.</p> <p>8.Insuficiente proyección exterior de los sectores productivos.</p> <p>9.Insuficiente valorización de bienes ambientales y culturales.</p> <p>10.Insuficiente integración ambiental en el tejido productivo.</p>	<p>1. Tasas de crecimiento económico más elevadas que la media europea.</p> <p>2. Sectores con ventajas comparativas naturales y elevada competitividad potencial.</p> <p>3. Potencial exportador de sectores no tradicionales.</p> <p>4. Creciente vocación exterior de las pymes.</p> <p>5. Mejora del entorno tecnológico y financiero de las pymes.</p> <p>6. Creciente esfuerzo en la cooperación público – privada.</p> <p>7. Capacidad de atracción de la inversión externa.</p> <p>8. Posibilidad de establecer una estructura productiva que favorezca la calidad de los productos y mantenga la calidad de vida en el territorio.</p>
Recursos Humanos	<p>1. Bajas tasas de ocupación y altas tasas de desempleo.</p> <p>2. Fuerte segmentación del mercado de trabajo por edades</p>	<p>1. Población joven y elevadas tasas de escolarización en enseñanza secundaria y superior.</p> <p>2. Fuertes avances a medio plazo en la</p>

	<p>y por género.</p> <p>3. Bajo nivel de formación de una alto porcentaje de la población ocupada.</p> <p>4. Insuficiente capacidad de incorporación a los procesos de aplicación de la innovación tecnológica.</p> <p>5. Niveles insuficientes de formación empresarial.</p> <p>6. Desajuste entre cualificaciones y demanda de trabajo.</p> <p>7. Escasa incorporación a la sociedad de la información.</p>	<p>cualificación de la fuerza de trabajo.</p> <p>3. Creciente incorporación de la mujer a la actividad económica.</p> <p>4. Crecimiento significativo del personal empleado en actividades de I+D.</p> <p>5. Tendencia creciente a una mejor capacitación empresarial.</p> <p>6. Fuerte motivación para incorporación a la sociedad de la información.</p>
<b>Sistema territorial</b>	<p>1. Insuficiente articulación con redes de transportes transeuropeas.</p> <p>2. Desequilibrios en el sistema de asentamientos.</p> <p>3. Debilidad de infraestructuras y sistemas productivos locales.</p> <p>4. Insuficiencia de redes de gran capacidad en el sistema de telecomunicaciones.</p> <p>5. Déficits hídricos generadores de estrangulamientos sectoriales.</p> <p>6. Riesgos ambientales en zonas dinámicas de importancia estratégica.</p> <p>7. Debilidad de infraestructuras y sistemas productivos locales.</p>	<p>1. Importantes avances en la articulación territorial interna.</p> <p>2. Ventajas de economías de aglomeración en numerosas zonas urbanas.</p> <p>3. Esfuerzo público mantenido en dotación de infraestructuras y equipamientos.</p> <p>4. Posición estratégica de un número importante de zona.</p> <p>5. Fuerte dinamismo urbano.</p> <p>6. Elevado potencial de atracción turística.</p> <p>7. Abundantes recursos naturales y medio ambientales.</p> <p>8. Creciente preocupación de la sociedad por garantizar un desarrollo sostenible.</p>

(Fuente: Comisión Europea, 2002.)

6.5. Los órganos de gestión de las políticas comunitarias y de los fondos estructurales. La gestión de las políticas de empleo

La existencia de países contribuyentes netos, como Alemania; la entidad cuantitativa de todos los recursos económicos movilizados; la necesidad de aplicar dichos recursos a los fines previstos; y, por supuesto, la eficacia y eficiencia en la gestión, son elementos que influyen en incrementar los mecanismos de control, evaluación y seguimiento. Los diferentes documentos españoles referidos anteriormente incluyen apartados relativos a la gestión financiera, el seguimiento, la elaboración de informes, la evaluación y los controles.

Dentro de las autoridades responsables hemos de referirnos a:

a) La autoridad de gestión. Es la encargada de la aplicación de las intervenciones, asegurando la coordinación de todos los participantes en el programa. La autoridad de gestión de la mayor parte de los programas es la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda. En los casos en que intervengan mayoritariamente Fondos diferentes al FEDER, como es el caso del FSE será la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y la unidad administradora del FEOGA en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación).

b) La autoridad pagadora. Es la encargada de elaborar las certificaciones y de presentar a la Comisión las declaraciones de gastos aparejadas a los programas. Dichas declaraciones sirven para la solicitud de los pagos. Estas unidades responden de que los beneficiarios finales reciban los fondos. Las autoridades pagadoras coinciden con las autoridades de gestión anteriormente citadas para cada tipo de fondo estructural.

c) Las autoridades de control. Además del control que pueda realizar la propia Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo, los Estados miembros también

han de llevar a cabo una labor de control, correspondiendo al Tribunal de Cuentas, a las unidades administradoras de los Fondos de los citados ministerios y a la Intervención General de la Administración del Estado y a las Intervenciones y los Órganos de Control Externo (OCEX) de las Comunidades Autónomas, en la medida en que participen en la financiación de los programas.

6.5.1. El objetivo de la creación del empleo: la gestión del Fondo Social Europeo. La Unidad Gestora del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

#### 6.5.1.1. Las características generales y actividades

Dentro de la evolución de la política de empleo en España cabe, en opinión de AGUILERA<sup>267</sup>, distinguir cuatro fases:

- a) La primera se extendería entre 1977 y 1980 y haría referencia al establecimiento de un nuevo marco jurídico político, que marcaría las reglas de las relaciones laborales y del empleo en el sistema democrático.
- b) En una segunda fase, que se desarrollaría entre 1980 y 1985, se caracterizaría por la firma de grandes acuerdos sociales para conseguir una estrategia pactada de ajuste, intentando la disminución de los costes laborales reales y la reducción de las contrataciones fijas o por tiempo indefinido.
- c) En un tercer momento, que abarcaría entre 1985 y 1994, se pondrían en marcha múltiples medidas encaminadas a la flexibilización laboral y al cumplimiento de los criterios de

---

<sup>267</sup> Véase AGUILERA AGUILERA, Raúl. "La relativa europeización de la política de empleo en España" op.cit. pág. 367.

convergencia, con procesos de desregularización y clara ruptura del diálogo social.

- d) Finalmente, entre 1994 y la actualidad se observa un cierto avance en el diálogo social y una adecuación a las políticas de empleo europeas, siendo la cumbre de Essen de 1994 el verdadero punto de inflexión.

Como resultado de todas estas transformaciones, España ha pasado de un marco corporativista y rígido en la gestión del mercado de trabajo a otro flexible. Los cambios se produjeron al final de la década de los setenta, que se plasmaron en los Pactos de la Moncloa. En el año 1985 se puso en marcha el Plan Nacional de Formación Profesional para favorecer la cualificación y el reciclaje profesionales. Este plan se orientaba especialmente a los trabajadores demandantes de un primer empleo o hacia aquellos en situación de desempleo estructural. Estas iniciativas se insertaban en el marco del crecimiento de las políticas activas de empleo y en un aumento de la oferta de la formación profesional ocupacional, en la mitad de una década en la que se llevaron a cabo duros ajustes en el sector industrial. En el año 1992 se firmó el primer Acuerdo sobre Formación Continua, extendiendo la política de recualificación de los trabajadores empleados, con fuerte implicación en estas medidas de los agentes económicos y sociales. A partir de 1994 se pusieron en marcha, de forma experimental, los SIPE (servicios integrados para el empleo), extendiendo de nuevo el programa de políticas activas en el mercado de trabajo, pero desde un enfoque más integrado de las actuaciones y una orientación de servicio personalizado. A partir de este año, el INEM firmó múltiples convenios con Entidades Públicas y privadas.

La presencia estratégica del Fondo Social Europeo durante todo este proceso tuvo una importancia crucial para la financiación de las actuaciones. Por otra parte, la profundización en una política de empleo europea, a partir del Tratado de Ámsterdam en 1997, de la estrategia europea para el empleo, y los correspondientes Planes Nacionales de Acción para el Empleo, posteriormente implementados en el ámbito autonómico, vinieron a consolidar la generalización de las políticas activas de empleo.

### 6.5.1.2. Las actuaciones de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo.

La Unidad Gestora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo es la U.A.F.S.E. (Unidad Administradora del Fondo Social Europeo). Dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales depende de la Secretaría General de Empleo y dentro de ésta, de la Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo. Encauza las ayudas del Fondo Social Europeo en el marco de los Programas Operativos, los Documentos Únicos de Programación y las Iniciativas Comunitarias.

La Unidad participa en el proceso de programación con las autoridades comunitarias para definir los marcos comunitarios de apoyo<sup>268</sup>, negociando con la Comisión Europea su formulación definitiva. En la fase de implementación es el órgano encargado de realizar las adaptaciones necesarias para la aplicación de las políticas relacionadas con los objetivos del Fondo Social Europeo. De algún modo, se arroga a sí misma cierta capacidad de coordinación de todas las Administraciones Públicas con competencia “en materia de recursos humanos”<sup>269</sup>. En la fase de implementación más operativa lleva a cabo la tramitación de las solicitudes de ayuda, poniendo en marcha un sistema de control contable y de conformidad (con la comprobación de que se cumple la parte de financiación nacional que ha de corresponder a los proyectos cofinanciados por el Fondo Social Europeo). En esta misma fase, como entidad pagadora, tramita las solicitudes de pago relacionadas con las acciones cofinanciadas<sup>270</sup>. También es la encargada de la labor de evaluación. Por

---

<sup>268</sup> Los Marcos Comunitarios de apoyo son documentos aprobados por la Comisión, una vez estudiados los planes que presenta cada Estado miembro. Dentro de los Marcos Comunitarios de Apoyo se describen las estrategias de actuación, el establecimiento de sus objetivos específicos, la participación de los Fondos y demás recursos financieros. Se estructuran a partir de ejes prioritarios y se aplican a través de los programas operativos.

<sup>269</sup> Tal como se deduce de los contenidos de su página web <http://www.mtas.es/uafse/es/quees.htm#quees>.

<sup>270</sup> La Comisión Europea abona la participación de los Fondos, de acuerdo con los compromisos presupuestarios de la autoridad pagadora. Ésta vela por la realización efectiva de los fondos. Los pagos tienen

último, vela por el cumplimiento de las obligaciones de información y publicidad de las intervenciones, así como de los logros y de los resultados obtenidos.

En la programación incluida dentro de los marcos comunitarios de apoyo se introducen las estrategias y ejes prioritarios que definen la Comunidad y el Estado miembro, los objetivos específicos, la evaluación del impacto de las actuaciones. En cada eje prioritario de actuación, se necesita una previsión del importe de la financiación prevista para cada año. Dentro de este marco comunitario de apoyo se nombra la autoridad de gestión y la composición de los comités de seguimiento<sup>271</sup>.

Cada Marco Comunitario de Apoyo<sup>272</sup> consta de programas operativos con unos mayores niveles de detalle<sup>273</sup>. En el caso de España, los programas operativos revisten dos formas. Por una parte, existen programas operativos regionales, que reúnen las actuaciones de cada administración autonómica, de acuerdo con los cinco ejes prioritarios previstos por el Reglamento del Fondo Social Europeo. Por otra

---

forma de anticipos, pagos intermedios o pagos de saldo. Para más detalle, véase [http://www.mtas.es/uafse/es/ges\\_fin.htm#Pagos](http://www.mtas.es/uafse/es/ges_fin.htm#Pagos)

<sup>271</sup> Las regiones objetivo número 1 cuentan, cada una de ellas, con un Marco Comunitario de Apoyo; así como otro Marco Comunitario de Apoyo para el objetivo 3. Las regiones pertenecientes al objetivo 2, fuera del objetivo 1, cuentan con un Documento Único de Programación (DOCUP), agrupando en cada uno de ellos a los Marcos Comunitarios de Apoyo y a los Programas Operativos.

<sup>272</sup> Los Marcos Comunitarios de Apoyo incluyen la estrategia a seguir y los ejes prioritarios definidos por la Comunidad y por los Estados Miembros. Dentro de estos ejes se introducen, a su vez, los objetivos específicos, los criterios para la evaluación de los efectos y la consideración sobre las políticas económicas y regionales. Además, se añade un resumen acerca de la naturaleza y duración de los Planes Operativos. También se mencionan los importes de cobertura financiera anual para cada eje prioritario. A su vez, se establecen las disposiciones de aplicación y se designa a la autoridad de gestión, a los principales interlocutores del plan y los comités de seguimiento. Por tanto, podrían deducirse de la configuración de los planes operativos una fase amplia más próxima a la elaboración de las políticas entre el Estado y la Comisión Europea. Los aspectos más concretos de la implementación se desarrollarían dentro de los programas operativos.

<sup>273</sup> Dentro de cada programa operativo se prevén unas disposiciones de aplicación, como son la designación de la autoridad de gestión, la descripción del proceso de aplicación de ayudas, una mayor descripción de los sistemas de seguimiento y de evaluación, la designación de la autoridad pagadora y la definición de los procedimientos de circulación de los flujos financieros y la descripción de procedimientos especiales, como son los relacionados con la composición del comité de seguimiento.



parte, los Programas Plurirregionales articulan actuaciones de alcance nacional de la Administración General del Estado. Los ejes temáticos que integran los contenidos de los programas operativos en la materia de las políticas de empleo consisten en :

- a) Actuaciones destinadas al fomento del empleo y de la formación ocupacional (objetivos 1 y 3).
- b) Atención a los colectivos necesitados de actuaciones especializadas (objetivos 1 y 3).
- c) Organización del sistema de formación profesional (objetivos 1 y 3).
- d) Actuaciones relacionadas con la formación continua y el refuerzo de la capacidad empresarial (objetivos 1 y 3).
- e) El sistema español de investigación, desarrollo e innovación (objetivo 1 y objetivo 2 repartido en los 7 documentos únicos de programación).

A estas medidas se acompaña el denominado complemento de programa, documento que contienen las estrategias y prioridades de la intervención. Incluye elementos de gestión de la programación, sirviendo, por tanto a la implementación<sup>274</sup>.

Finalmente, dentro de cada programa operativo se lleva a cabo una reserva por parte de la autoridad de gestión, para que una parte de la dotación del programa se desvíe hacia determinadas actuaciones consideradas como prioritarias. A éstas se les denomina como subvenciones globales<sup>275</sup>. En la programación española se consideran acciones prioritarias el potenciar el tejido asociativo contra la discriminación de los colectivos más desfavorecidos y el fomento del desarrollo local

---

<sup>274</sup> El complemento de programa, aprobado por el Comité de Seguimiento e informada la Comisión de sus contenidos, introduce los elementos de la estrategia en el nivel de las medidas. Consta de diferentes parte, como son la evaluación previa y los indicadores de seguimiento del Programa Operativo. Define las diferentes categorías de beneficiarios. Introduce un plan de financiación y describe las disposiciones para asegurar la aportación nacional a la financiación de las medidas. También se centra en otras consideraciones operativas, como son los instrumentos de publicidad de los programas operativos y las modalidades de intercambio informático de los datos con la Comisión.

<sup>275</sup> La fórmula de las subvenciones globales se prevén en el artículo 4,2 del Fondo Social Europeo, para facilitar el acceso de las ONGs y de los patneriados locales a las pequeñas subvenciones.

mediante intervenciones en barrios que presentan dificultades específicas de inserción laboral. Nuevamente aparece un concepto de desarrollo local no definido, aunque por su inclusión en el ámbito de estas medidas se le configura dentro del campo de la inserción laboral y la creación de empleo.

**Cuadro nº 24.- Reparto de ayudas del Fondo Social Europeo en España, por formas de intervención y por objetivos (en millones de euros)**

<b>Formas de intervención</b>	<b>Objetivo 1</b>	<b>Objetivo 2</b>	<b>Objetivo 3</b>
P.O. Regionales	-	-	-
Andalucía	932,500	-	-
Asturias	104,173	-	-
Canarias	274,500	-	-
Cantabria	33,302	-	-
Castilla – La Mancha	242,202	-	-
Castilla – León	308,854	-	-
Comunidad Valenciana	476,500	-	-
Extremadura	363,576	-	-
Galicia	391,998	-	-
Murcia	107,798	-	-
Ceuta	15,602	-	-
Melilla	10,199	-	-
Aragón	-	-	61,550
Baleares	-	-	31,625
Cataluña	-	228,487	217,031
Madrid	-	-	233,817
Navarra	-	-	65,060
País Vasco	-	-	222,645
La Rioja	-	-	14,154
<b>TOTAL Regionales</b>	<b>3.261,206</b>	<b>228,487</b>	<b>845,888</b>
P.O. Plurirregionales	-	-	-
Fomento del Empleo	3.430,703	-	804,713

Iniciativa Empresarial y Formación Continua	1.553,953	-	455,417
Lucha contra la discriminación	203,977	-	76,899
Sistema de Formación Profesional	137,848	-	38,134
Investigación, desarrollo e innovación	253,543	107,461	-
Asistencia técnica	2,266	-	0,7633
TOTAL Plurirregionales	5.582,303	107,461	1.375,921
TOTAL Programas Operativos	8.843,508	335,948	2.221,810
Iniciativa EQUAL	515,494		

(Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales .2003)

Además de la financiación común de acuerdo con estos programas y estos ejes de actuación, existe una reserva de crédito, con las denominadas subvenciones globales, encargadas de financiar determinadas acciones consideradas como prioritarias. En el caso de las políticas relacionadas con el empleo, la autoridad de gestión se dedica a la firma de convenios con intermediarios. La Unidad de Gestión del Ministerio de Trabajo diseña dos tipos de subvenciones globales:

- Promoción del tejido asociativo en la lucha contra la discriminación de los colectivos más desfavorecidos.
- Fomento del desarrollo local mediante intervenciones en barrios con dificultades específicas de inserción laboral (en este aspecto, las iniciativas locales de empleo conectan de lleno con la dimensión urbana del desarrollo local).

Observamos, por tanto, una orientación muy importante hacia las iniciativas locales de empleo.

**Cuadro nº 25.- Programas operativos financiados para el período de programación 2000-2006**

<b>Programas operativos</b>	<b>Objeto</b>	<b>Euros</b>	<b>Intermediario</b>
Diputación General de Aragón	Concesión de pequeñas subvenciones para entidades sin ánimo de lucro, para el desarrollo de proyectos de integración social y laboral de personas con problemas de integración e inserción.	3.245.466	Instituto Aragonés de Servicios Sociales
Comunidad Autónoma de las Islas Baleares	Concesión de pequeñas subvenciones para ONGs para la realización de actividades de formación destinadas al colectivo de inmigrantes procedentes del servicio de orientación de los organismos territoriales insulares.	631.057	Instituto Balear de Asuntos Sociales
Junta de Castilla y León	Concesión de pequeñas subvenciones para entidades sin ánimo de lucro y entidades locales, financiando la promoción de la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo.	40.007.411	Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León
Generalidad de Cataluña.	Acciones de prevención y lucha contra el desempleo y el desarrollo de los recursos humanos, las oportunidades de integración social en el mercado de trabajo de los colectivos con dificultades sociolaborales y en riesgo de exclusión en el Barrio de la Mina.	4.375.367	Consejería de Trabajo.  Consortio Barrio de la Mina.
Comunidad Autónoma de Madrid	ONGs y entidades sin ánimo de lucro para el apoyo a las personas discapacitadas, y a la inserción en el mercado de	11.577.472	Dirección General de Servicios Sociales.

	trabajo de los inmigrantes con dificultades de integración en el entorno laboral.		
Comunidad Foral de Navarra	Pequeñas subvenciones para ONGs destinadas a la integración social y laboral, mediante itinerarios de inserción de minorías étnicas e inmigrantes.	1.682.800	Instituto Navarro de Bienestar Social.
Comunidad Autónoma del País Vasco	Pequeñas subvenciones para entidades sin ánimo de lucro, implicadas en los procesos de transición al medio ordinario de trabajo de grupos excluidos. Establecimiento de servicios profesionalizados para el acompañamiento en todas las fases del itinerario de inserción profesional, orientación laboral y colocación en puestos de trabajo remunerado en empresas ordinarias	1.841.833,53	Asociación Vasca de Empleo Protegido.
Comunidad Autónoma del País Vasco	Concesión de pequeñas subvenciones para ONGs y entidades colaboradoras sin fin de lucro para incorporar laboralmente a las personas que se encuentran en situaciones de exclusión en el territorio de la Comunidad Autónoma.	2.671.164,91	Federación de Reinserción Social
Comunidad Autónoma de La Rioja	Concesión de pequeñas subvenciones para ONGs para la realización de acciones orientación, información, asesoramiento socioprofesional, pre-formación y formación profesional dirigida a inmigrantes.	143.037	Agencia de Desarrollo Económico de la Rioja.
Fomento de Empleo (objetivo 1)	Prácticas laborales acompañadas de formación en	272.834.236	D.G. para la Administración Local

	<p>la prestación de servicios de atención a personas con especiales necesidades: cuidado de niños, ancianos, personas con minusvalías, enfermos, excluidos sociales, etc.</p> <p>Apoyo al establecimiento de redes de guarderías, centros de día o de servicios de proximidad para la atención a personas dependientes.</p> <p>Financiación de proyectos promovidos por Corporaciones Locales de más de 50.000 habitantes o por Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares que agrupen el mismo número de personas. Las Corporaciones Locales participan en la financiación y han de incorporar un pacto que comprometa la máxima participación de los agentes sociales, de las empresas interesadas, en su caso Universidades o Centros de formación profesional.</p>		(MAP)
Fomento de Empleo (objetivo 3)	<p>Prácticas laborales acompañadas de formación en la prestación de servicios de atención a personas con especiales necesidades: cuidado de niños, ancianos, personas con minusvalías, enfermos, excluidos sociales, etc.</p> <p>Apoyo al establecimiento de redes de guarderías, centros de</p>	210.554.083	D.G. para la Administración Local (MAP)

	<p>día o de servicios de proximidad para la atención a personas dependientes.</p> <p>Financiación de proyectos promovidos por Corporaciones Locales de más de 50.000 habitantes o por Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares que agrupen el mismo número de personas. Las Corporaciones Locales participan en la financiación y han de incorporar un pacto que comprometa la máxima participación de los agentes sociales, de las empresas interesadas, en su caso Universidades o centros de formación profesional.</p>		
Lucha contra la discriminación (objetivo1)	<p>Concesión de pequeñas subvenciones para ONGs dedicadas a proyectos para reforzar el tejido asociativo y, concretamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Apoyo a actividades de formación de voluntarios.</li> <li>-Programas que apoyen la profesionalización del sector.</li> <li>-Promoción de estudios de investigación sobre la situación del sector asociativo en ámbitos específicos.</li> <li>-Fomento de la creación de redes y mejora de los mecanismos de comunicación e información entre entidades que operan en el mismo ámbito de actividad.</li> </ul>	10.721.331	Fundación Luis Vives.

	<p>-Programas de sensibilización y fomento del voluntariado.</p> <p>-Programas que tiendan a mejorar las estructuras y capacidades de gestión de las ONGs,</p>		
Lucha contra la discriminación (objetivo 3)	<p>Concesión de pequeñas subvenciones para ONGs dedicadas a proyectos para reforzar el tejido asociativo y, concretamente:</p> <p>-Apoyo a actividades de formación de voluntarios.</p> <p>-Programas que apoyen la profesionalización del sector.</p> <p>-Promoción de estudios de investigación sobre la situación del sector asociativo en ámbitos específicos.</p> <p>-Fomento de la creación de redes y mejora de los mecanismos de comunicación e información entre entidades que operan en el mismo ámbito de actividad.</p> <p>-Programas de sensibilización y fomento del voluntariado.</p> <p>-Programas que tiendan a mejorar las estructuras y capacidades de gestión de las ONGs.</p>	9.994.000	Fundación Luis Vives.

(Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2003.)



### 6.5.1.3. La UAFSE y la evaluación de las políticas de empleo en el ámbito local.

#### a) Las características de la evaluación

Nos parece de gran interés mostrar los resultados de la evaluación intermedia en materia de empleo, para la programación del Fondo Social Europeo 2000-2006, entendiendo que a través de la evaluación pueden extraerse conclusiones muy importantes relacionadas con el proceso de gestión de las políticas de empleo y, más concretamente, de los mercados de trabajo locales.

La UAFSE es la encargada de coordinar la evaluación intermedia de las actuaciones llevadas a cabo entre el 2000 y el 2002, en el marco comunitario de apoyo objetivo 3; y la evaluación externa de la Iniciativa EQUAL en el conjunto del territorio español<sup>276</sup>.

La evaluación llevada a cabo, tomando los programas operativos y sus correspondientes ejes y medidas, distingue entre tres tipos de actuaciones susceptibles de diferentes aproximaciones en el análisis:

#### 1º) La asistencia a las personas.

En ellas se incluyen todas aquellas actuaciones en las que interviene un trato personalizado en el servicio al ciudadano en materia de empleo. Son labores relacionadas con la orientación, la formación y el asesoramiento, pudiendo incluirse entre ellas la elaboración de itinerarios integrados de inserción; las medidas que integran formación y empleo (escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo); la formación profesional ocupacional; la formación continua; la formación empresarial

---

<sup>276</sup> Este trabajo de evaluación se ha encomendado a una empresa adjudicataria (GPI Consultores), que siguiendo las recomendaciones comunitarias en materia de evaluación ha desarrollado una metodología bastante depurada en la evaluación de las actuaciones del Fondo Social Europeo en España. Véase RIVERO RECUENCO, Ángel. Evaluación de políticas activas de empleo. El caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España. Informes y Estudios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2003. Pág. 15

para la creación y desarrollo de empresas; la formación de personal de investigación; las ayudas al empleo y al auto-empleo y la economía social.

En su estudio, el Ministerio muestra indicadores de resultado a corto plazo e impactos a largo plazo. Los denominados como indicadores de resultado a corto plazo para este tipo de actuaciones adopta la forma de tasas de eficacia y de satisfacción en relación con las actuaciones (incrementos en la cualificación, tasas de inserción laboral logradas, número de proyectos empresariales lanzados, etc.) En relación con los impactos a largo plazo existen ciertas dificultades para distinguir entre corto y largo plazo y la variabilidad de estas dos categorías en función del tipo de intervención. En las actuaciones orientadas a la asistencia a las personas, se trata de medir la permanencia en el tiempo de las tasas de eficacia y satisfacción empleadas en el análisis de resultados a corto plazo (tasas de supervivencia de los proyectos empresariales y de la estabilidad en el empleo)<sup>277</sup>.

## 2º) Las estructuras y los sistemas.

Son las actuaciones relacionadas con los dispositivos físicos y los procedimientos y afectan claramente a las características de las propias organizaciones y su capacidad de implementación de las medidas. Entre éstas se pueden citar el desarrollo y mejora de los sistemas de formación, de la educación reglada, de la formación profesional, de la formación ocupacional y continua; la mejora de los servicios de empleo; la agilización de las relaciones entre centros de trabajo y centros de formación; la mejora de los sistemas de anticipación a los cambios y al funcionamiento del mercado de trabajo.

En este tipo de actuaciones, la evaluación se centra en los efectos directos sobre las propias organizaciones y en los indirectos que se ejercen sobre los ciudadanos que hacen uso de tales servicios (empleando índices como la tasa de cobertura y la tasa de utilización). Se identifican, además, los efectos directos con los resultados a corto plazo y los indirectos con los impactos a largo plazo.

---

<sup>277</sup> Evaluación de políticas activas de empleo. Op.cit. Pág. 48

### 3º) Las medidas de acompañamiento.

Tienen una función de seguimiento, apoyo y difusión de las medidas citadas anteriormente. Entre éstas se incluyen los servicios a los beneficiarios y a las personas dependientes; apoyo socio – pedagógico; y la sensibilización y difusión de las actuaciones.

Tanto en los resultados a corto plazo como en los impactos a largo plazo se incluye una combinación de los dos tipos de análisis de las medidas relacionadas con la asistencia a las personas y las conectadas con estructuras y sistemas.

Tomados estos tres tipos de medidas se realizan diversos tipos de análisis. En primer lugar, se lleva a cabo un análisis de eficacia tanto a corto como a largo plazo. En este caso el estudio se basa en la comprobación de la adecuación de los efectos con las previsiones inicialmente establecidas en la programación e indagar en las causas de las posibles desviaciones observadas<sup>278</sup>. También se estudian los efectos colaterales o imprevistos con el fin de posibles reorientaciones en el proyecto<sup>279</sup>.

En segundo lugar, se realiza un análisis de eficiencia, entendida como “la medida de productividad del proceso de ejecución de una intervención”. De este modo, se opta por un ejercicio de base económica. Dicho de otro modo, se trata de

---

<sup>278</sup> Además de la confrontación de los resultados con las previsiones de la evaluación, resulta de gran interés comparar los efectos actuales con los de evaluaciones realizadas con carácter previo. En ocasiones, los objetivos previstos no son fácilmente visibles o parecen excesivamente abstractos. En el caso de las políticas de empleo sí existen objetivos dentro de la programación.

<sup>279</sup> Los efectos en el campo de la inserción laboral pueden revestir formas diversas como transformaciones en el comportamiento de los beneficiarios, mejora de sus habilidades sociales, socialización laboral, inserción en los sistemas de educación y formación, desarrollo de una cultura local orientada a la innovación y el empleo, etc. Véase RIVERO RECUENCO, op, cit. Pág. 50

estudiar “la relación entre los recursos empleados en la ejecución, por un lado, y los productos y efectos de ésta, por otro”<sup>280</sup>.

En tercer lugar, el estudio de la pertinencia intentaría demostrar el grado en que los objetivos de un programa o proyecto son adecuados y significativos en relación con la problemática y las necesidades identificadas en su área de intervención. Se trata de un tipo de intervención de segundo nivel, contando ya con los datos de la evaluación de eficacia y de eficiencia. El carácter de la metodología para este tipo de evaluación es altamente cualitativo (con entrevistas a destinatarios y gestores)<sup>281</sup>.

#### b) La evaluación del desarrollo local y de las iniciativas locales de empleo

El estudio del desarrollo local se sitúa dentro del cumplimiento de las prioridades transversales (el desarrollo local, junto con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; la sociedad de la información y el medio ambiente) de la programación del fondo social europeo. Éstas son prioridades, objetivos o principios

---

<sup>280</sup> RIVERO RECUENCO, op, cit. Pág. 51. En la evaluación realizada para el Ministerio de Trabajo se empleó la siguiente fórmula para calcular el grado de eficiencia:

$$\text{Eficiencia} = L * T_p * C_p / M * T_r * C_r,$$

Siendo L=número de beneficiarios logrado; M= número de beneficiarios programado; T<sub>p</sub>= tiempo de realización programado; T<sub>r</sub>= tiempo de realización real; C<sub>p</sub>= coste programado y C<sub>r</sub>=coste real.

También se estudia la eficiencia de cobertura, esto es, la relación entre el coste de la intervención y las características de la población beneficiaria.

<sup>281</sup> Dentro de la evaluación de pertinencia realizada para el Ministerio se han tenido en cuenta las necesidades percibidas por la población objetivo de la intervención; el carácter del contexto socio – económico de las intervenciones, las políticas socio – económicas de incidencia la zona de actuación y la presencia de otras intervenciones similares en el área. Estos son elementos de influencia sobre las medidas propias a evaluar, que no se desarrollan sobre un escenario neutro. Por otra parte, se produce un hecho importante, que los beneficiarios focalicen de forma excesiva sus preferencias sobre un aspecto del servicio, olvidándose de otros elementos objetivamente importantes. Así, puede darse una tendencia a privilegiar el acceso al empleo, dejando completamente de lado por parte de los usuarios otros objetivos como la mejora de la empleabilidad Véase RIVERO RECUENCO, op.cit. pág. 54.

que dada su importancia estratégica deben ser considerados en todos los niveles del ciclo de gestión del programa (objetivos, medidas y actuaciones).

Sin embargo, la evaluación del desarrollo local plantea ciertas dificultades, por el carácter vago e impreciso de la acepción. En principio, por su consideración amplia, parece superar los límites de las intervenciones del fondo social europeo<sup>282</sup>. A los efectos de la evaluación se toma una definición del desarrollo local muy próxima a la del paradigma del desarrollo endógeno.

Para dar operatividad a la evaluación se atienden a los ejes prioritarios y la presencia del desarrollo local en éstos. Se trata, por tanto, de analizar los aspectos relacionados con el desarrollo local en la metodología de estudio en el global de las iniciativas de empleo. Así, dentro del eje número 1, que es la inserción y reinserción ocupacional de los desempleados, se focalizan los trabajos en las escuelas taller, la formación profesional ocupacional y la información, orientación y asesoramiento en la búsqueda de empleo<sup>283</sup>.

Dentro del eje número 2 se trata el refuerzo de la capacidad empresarial, centrandose el énfasis en las ayudas al auto-empleo, la formación empresarial para la creación y el desarrollo de empresas (tratándose en estos de los casos de actividades tipificadas como de asistencia a favor de las personas). También se alude a la mejora de los sistemas de anticipación a los cambios y el funcionamiento del mercado de trabajo (estas medidas se hallarían dentro de la tipología relacionada con la mejora

---

<sup>282</sup> “Cabe señalar en este punto que la aplicación de la prioridad desarrollo local – y también, por supuesto, su evaluación- plantea en la práctica algunas dificultades. Tales dificultades dimanarían, en nuestra opinión, del carácter vago e impreciso que la noción de desarrollo local ha adquirido en los últimos años. En efecto, dado que todo suceso- y por tanto toda intervención socio económica acontece en el espacio, es susceptible de ser analizado en perspectiva local. Tal circunstancia, unida al predicamento de que ha gozado el desarrollo endógeno en los años 80 y 90, como estrategia de creación de empleo alternativa a los modelos de desarrollo (exógeno) predominantes, parece dar lugar a una suerte de fetichización del concepto de desarrollo local” RIVERO RECUENCO, op.cit. pág. 88

<sup>283</sup> Dentro de este eje han de estudiarse el proceso general de atención y ofrecimiento de servicios a los beneficiarios; los métodos concretos para identificar las necesidades en los beneficiarios, a través de entrevistas de diagnóstico ocupacional; la cifra media de los servicios ofrecidos y disfrutados por el beneficiario; y la adaptación y congruencia del servicio con las necesidades del beneficiario. RIVERO RECUENCO, pág. 174

de las estructuras y de los sistemas. Su dimensión local parece clara y evidente, estudiándose los efectos de dichas medidas en los mercados locales de trabajo.

Finalmente, en lo tocante al eje número 3, relacionado con el refuerzo de la estabilidad en el empleo, se centra básicamente en actuaciones co-financiadas sobre aspectos y colectivos específicos, como son: la incidencia de las medidas sobre los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, hasta cincuenta empleados; la influencia sobre colectivos especialmente expuestos a situaciones de desempleo, como es el caso de las mujeres, los mayores de 45 años, los trabajadores no cualificados, con problemas de actualización de competencias, con contrato temporal y los discapacitados e inmigrantes; y, por último, la participación de los trabajadores autónomos y por cuenta propia en acciones de formación continua (este tipo de trabajadores requieren de medidas específicas que faciliten su accesibilidad a estas medidas, que en algunos casos requerirán de mejoras organizativas).

Con el fin de dar un mayor énfasis territorial a estas actividades, los evaluadores encomendados por la UAFSE estudian las competencias y funciones de las Comisiones Paritarias Territoriales y sus programas de Formación Continua. También realizan un seguimiento de las actuaciones para la mejora de la cualificación de la mano de obra local, especialmente de los trabajadores de las PYMES y las empresas de economía social pertenecientes a sectores maduros o en fase de re-estructuración. Por último, se analizan dentro de las acciones formativas los aspectos que sirvan para la valorización del territorio y sus potencialidades, así como aquellos procesos que favorezcan el incremento de las capacidades locales en la economía global.

## 6.6. La gestión desarrollo rural desde la Administración General del Estado.

### 6.6.1. Algunas características generales

La gestión de la dimensión rural de las políticas de desarrollo local, en lo que concierne a la Administración General del Estado, se desarrolla a través de la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y

Alimentación. Esta Dirección General asume la representación de España en la elaboración de las políticas comunitarias relacionadas con el mundo rural. En segundo lugar, elabora e implementa de forma directa aquellas políticas relacionadas con lo rural que tengan una dimensión territorial interregional. En tercer lugar, ejerce una cierta labor de coordinación en red de las políticas autonómicas de desarrollo rural, poniendo en marcha sistemas de intercambio de ideas y buenas prácticas, así como realizando una labor informativa. En cuarto lugar, tramita las ayudas comunitarias en materia de desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola en su sección de Orientación.

Como estructura de gestión se ha creado la Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural. En ésta se integran los grupos de acción local, tanto relacionados con la iniciativa LEADER como los relacionados con la iniciativa PRODER. Esta célula se compone de un Comité Consultivo y de un Comité Asesor<sup>284</sup>. Al primero corresponde la representación ordinaria de la Célula y al segundo la determinación y la detección de acciones innovadoras y las necesidades de información de los grupos.

Los objetivos de la Célula se han establecido atendiendo a dos fases de desarrollo. En una primera fase éstos consistirían en el mantenimiento y animación de una red telemática para la comunicación de los participantes en el desarrollo rural; y la edición de una publicación<sup>285</sup>. En una segunda fase se pretendería la búsqueda, análisis e información a escala nacional de las buenas prácticas en materia de

---

<sup>284</sup> El Comité Consultivo está integrado por representantes de las Comunidades Autónomas, de la Federación Española de Municipios y Provincias de las dos redes nacionales de desarrollo rural; del Ministerio de Medio Ambiente; del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; de las Organizaciones Profesionales Agrarias; del Instituto de la Mujer; del Ministerio de Economía; del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; de los Carrefours Rurales de Información; asociaciones de mujeres; del Consejo de la Juventud; y de una asociación sobre discapacidad. El Comité Asesor está compuesto por ocho miembros de entre los pertenecientes al Comité Consultivo. La primera reunión del Comité Consultivo tuvo lugar el 12 de junio de 2003, constituyéndose en ésta el Comité Asesor.

<sup>285</sup> La red telemática se plasmaría en una página web y una base de datos con los proyectos y actividades en materia de desarrollo rural, con toda la información de interés al respecto. La publicación serviría de soporte material a la comunicación entre todos los miembros de la red y como elemento de difusión para las actividades de la Célula.

desarrollo rural; la organización de encuentros de grupos de acción local y otros actores del desarrollo; la mejora de la formación del personal que trabaja en los centros de desarrollo como dependientes de los grupos de acción local; el análisis y la difusión de experiencias y cambios producidos en la aplicación de la igualdad de oportunidades para los jóvenes y las mujeres en el medio rural; y, por último, la promoción de actos para la mejora de la imagen del mundo rural ante el conjunto de la sociedad española.

Por el momento, de todos estos objetivos, se han cumplido los previstos para la primera fase, esto es, la construcción de una página web y la publicación de una revista trimestral. La propia Célula prevé en breve, el desarrollo de otras actividades previstas para la segunda fase<sup>286</sup>.

#### 6.6.2. La gestión de la Iniciativa LEADER+

La iniciativa comunitaria LEADER+, ya explicada anteriormente, es uno de los mecanismos de implementación más importantes que se han producido en materia de desarrollo rural en España en los últimos años. Esto no es tanto por las cuantías económicas aplicadas o la consecución de objetivos muy destacables (lo cual en bastantes casos pueda ser cierto), sino más bien por el carácter innovador de su metodología, con la participación de los agentes locales en la aplicación de las medidas; así como por su enfoque, que ha influido sobre el resto de políticas de desarrollo local (enfoque ascendente y muy centrado en las capacidades endógenas de las poblaciones). Ha sido tan importante el impacto de la iniciativa LEADER+ que

---

<sup>286</sup> Entre estas actividades previstas se prevén: visitas a los grupos de acción local para conocer de primera mano su funcionamiento; la celebración de jornadas temáticas, para relacionar a los teóricos de desarrollo, investigadores y académicos con los profesionales del día a día en materia de desarrollo local; cursos de formación, para paliar las necesidades detectadas entre el personal de los centros de desarrollo; la promoción de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información en el mundo rural; la celebración de ferias y certámenes; la difusión de noticias relacionadas con el desarrollo rural entre los medios de comunicación nacional; y, por último, la coordinación con el Observatorio Europeo, en relación con las actividades que sean susceptibles de incardinarse en la red del desarrollo rural europeo y las que se programe realizar en España. Véase la información más detallada contenida en el lugar web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación [http://redrural.mapya.es/web/temas/presentacion\\_celula.asp](http://redrural.mapya.es/web/temas/presentacion_celula.asp).



los Municipios más rurales han aceptado de buen grado e, incluso, solicitado, que una buena parte de las ayudas del FEOGA en su Sección Orientación, se articularan a través de un programa similar al LEADER, constituyéndose en España como tal el programa PRODER, citado más abajo.

El Programa LEADER+ , regulada en España mediante el Real Decreto 2/2002, de 11 de enero, se desarrolla en España, a través de un programa nacional y de 17 programas autonómicos, siendo el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el organismo intermediario entre todos ellos. Existen un total de 145 grupos de acción local, de los cuales 5 son inter- autonómicos. La capacidad de implementación directa del Estado se centra en los grupos interautonómicos<sup>287</sup> y, a su vez, en la capacidad de coordinación e intercambio de información con los grupos autonómicos. Se trata, por tanto, de una coordinación en su acepción más cercana a la colaboración. La coordinación más estricta, en términos de selección, control financiero y evaluación, dentro de los programas regionales, se lleva a cabo por las propias Comunidades Autónomas.

---

<sup>287</sup> El programa de desarrollo rural LEADER+ en su programa nacional establece una serie de objetivos de aplicación directa para los grupos interautonómicos que, a su vez, informan a los autonómicos. Así, se pretende el desarrollar el carácter innovador de LEADER+ en los territorios rurales a través de la difusión de sus enseñanzas y la coherencia de la organización interna de los grupos de acción local; en la consolidación de una buena aplicación de LEADER a través de una aplicación rigurosa en la selección de los promotores y los proyectos, en el seguimiento de la complementariedad de LEADER en los programas de desarrollo, en la calidad de los grupos de acción local, en la mejora de la gestión administrativa y financiera de esta iniciativa; y, por último, en el desarrollo de la cooperación interterritorial, transnacional y el intercambio de experiencias, en la consolidación del trabajo en red, en el desarrollo de experiencias de colaboración entre territorios y en la difusión de las buenas prácticas. Véase la página web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en [http://redrural.mapya.es/web/temas/presentacion\\_leader+\\_espa%C3%B1a.asp](http://redrural.mapya.es/web/temas/presentacion_leader+_espa%C3%B1a.asp).

**Cuadro nº 26.- Financiación del programa nacional, con sus cinco grupos interautonómicos (en millones de euros)**

<b>Concepto</b>	<b>Gasto público</b>
Eje 1) Estrategia de desarrollo	29.7
Eje 2) Cooperación	4.17
Eje 3) Puesta en red	7.51
Eje 4) Gestión, seguimiento y evaluación	0.2
<b>Total</b>	<b>41.58</b>

(Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Enero de 2004.)

Los programas regionales LEADER+ se desarrollan por las propias Comunidades Autónomas<sup>288</sup>, en aquellos grupos cuyo territorio se encuentra en su totalidad dentro de una Comunidad Autónoma. Los programas regionales siguen tres ejes de la iniciativa LEADER+, que son.

- Eje 1. Apoyo a las estrategias de desarrollo rural comarcales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y la cooperación horizontal.
- Eje 2. Apoyo a la cooperación intercomarcal y transnacional.
- Eje 4. Gestión, seguimiento y evaluación.

---

<sup>288</sup> La aprobación de estos programas regionales LEADER+ a través de diferentes decisiones de la Comisión Europea entre mayo de 2001 y febrero de 2002. Las convocatorias de presentación de grupos de acción local tanto en convocatoria nacional como autonómica se han ido aprobando entre agosto de 2001 y octubre de 2002 en todas las Comunidades Autónomas. Finalmente, una vez seleccionados los diferentes grupos, éstos han firmado los correspondientes convenios de colaboración desde la segunda mitad de 2002.

**Cuadro nº 27.- Número de grupos integrados en los programas regionales, por Comunidades Autónomas y financiación pública en la Iniciativa LEADER+**

<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>Total</b>	<b>Fecha firma del convenio</b>	<b>Gasto público</b>
<b>OBJETIVO 1</b>			
Andalucía	22	03/10/2002	129.71
Asturias	4	19/11/2002	25.65
Canarias	7	30/10/2002	22.95
Castilla-La Mancha	13	21/11/2002	82.19
Castilla y León	17	28/10/2002	100.49
Comunidad Valenciana	8	29/10/2002	45.0
Extremadura	10	30/10/2002	48.00
Galicia	16	16/10/2002	81.75
Murcia	4	08/11/2002	17.85
<b>EN TRANSICIÓN</b>			
Cantabria	2	10/10/2002	13.43
<b>FUERA DE OBJ. 1</b>			
Aragón	12	15/10/2002	76.0
Baleares	3	10/01/2003	9.2
Cataluña	12	18/11/2002	50.0
Madrid	3	11/10/2002	12.6
Navarra	4	6/11/2002	17.0
La Rioja	2	4/12/2002	11.2
País Vasco	1		
<b>TOTAL</b>	<b>140</b>		

(Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Enero de 2004.)

### 6.6.3. La gestión del Programa PRODER

El programa PRODER (Programa Operativo de Desarrollo y de Diversificación Económica de Zonas Rurales) consiste en un conjunto de iniciativas de desarrollo rural elaboradas e implementadas exclusivamente en España. Se puede afirmar que

es una política de desarrollo rural propia, a diferencia de LEADER+. Sin embargo, es muy elevado el parecido entre ambas, aun existiendo algunas diferencias de matiz. De hecho, en el programa PRODER se aplican muchos elementos de la metodología LEADER.

PRODER ha conocido dos períodos de programación. El primero de ellos duró entre 1996 y 1999, en tanto que el segundo, conocido como PRODER 2 se extiende entre 2000 y 2006. En el primer período de programación se destinaba tan sólo a las regiones objetivo 1 y en aquellas zonas en las que no se estuviese aplicando la iniciativa LEADER+<sup>289</sup>. PRODER 2, correspondiente a esta fase de programación actual, está abierto a todo el territorio nacional (tanto las regiones objetivo 1 como el resto). Mantiene su denominación, aunque con algunos añadidos autonómicos. Se trata de 162 programas de base comarcal que se aplican en 12 Comunidades Autónomas.

**Cuadro nº 28.- Grupos de Acción Local adscritos a PRODER 2 en las Comunidades Autónomas**

Comunidades Autónomas	Número de grupos previstos en PRODER 2	Denominación del programa en la Comunidad Autónoma
OBJETIVO 1		
Andalucía	50	PRODER A
Asturias	7	PRODER II
Castilla – La Mancha	16	PRODER 2
Castilla y León	27	PRODERCAL
Comunidad Valenciana	10	PRODER 2
Extremadura	14	PRODER II
Galicia	11	PRODER
OBJETIVO 1 EN TRANSICIÓN		

<sup>289</sup> En el período de programación 1996-1999 participaron un total de 101 grupos distribuidos en un total de 10 Comunidades Autónomas.

Cantabria	3	PRODERCAN
FUERA DE OBJETIVO 1		
Aragón	8	PRODER
Cataluña	10	PRODER
Madrid	6	PRODER
<b>TOTAL</b>	<b>162</b>	

(Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Enero de 2004.)

La financiación procede de los Fondos Estructurales de la Unión Europea<sup>290</sup>, de la Administración del Estado, de la de las Comunidades Autónomas y, en su caso, de las Entidades Locales.

Los perceptores finales de las ayudas son siempre los Grupos de Acción Local, aunque son las Comunidades Autónomas las que deciden sobre la gestión de los programas. Por otra parte, la selección de los grupos sigue las bases de los programas autonómicos o las bases establecidas por las correspondientes consejerías. Nuevamente, al igual que en la iniciativa LEADER, la capacidad de implementación estatal directa se limita. La capacidad de selección de candidatos a las ayudas en manos de las Comunidades Autónomas, es un factor de gran importancia que va a marcar fuertemente todo el proceso.

Las medidas subvencionables se regulan en el artículo 33 del Reglamento CE núm. 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al Desarrollo Rural a cargo del FEOGA. Se consideran subvencionables la mejora de las tierras; la reparcelación de las tierras; el establecimiento de servicios de sustitución y asistencia a la gestión de las explotaciones; la comercialización de productos agrícolas de calidad; los servicios de abastecimiento básicos para la economía y la población rurales; la renovación y

---

<sup>290</sup> En relación con la financiación comunitaria, en las Regiones Objetivo 1, ésta procede de las medidas concretas de desarrollo endógeno, dentro de los Marcos Comunitarios de Apoyo del 2000 y, específicamente la medida 7,5 sobre “desarrollo endógeno de las zonas rurales, relativa a las actividades agrarias financiadas a cargo del FEOGA”. También existe financiación a cargo del FEDER en la medida 7,9, referente al “desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias con fondos FEDER”. Sin embargo, esta aportación es minoritaria en relación con el FEOGA. Las actuaciones desarrolladas en las regiones fuera del objetivo 1 se aplican fondos procedentes del FEOGA- Garantía.

desarrollo de pueblos y la protección y la conservación del patrimonio rural; la diversificación de las actividades en el ámbito agrario y ámbitos afines, a fin de aumentar las posibilidades de empleo y de ingresos alternativos; el desarrollo y la mejora de las infraestructuras relacionadas con el desarrollo de la producción; el fomento del turismo y del artesanado; la protección del medio ambiente en conexión con la conservación del paisaje y la economía forestal, así como la mejora del bienestar de los animales; la recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y el establecimiento de medios de prevención adecuados; y, por último, la ingeniería financiera.

Si bien existen diferencias entre LEADER+ y PRODER 2, basadas en el carácter demostrativo, transferible y piloto de las actuaciones adscritas al primero, analizadas las adscritas a PRODER, no parece que éstas carezcan ni de carácter demostrativo, ni transferible ni piloto. Además, su metodología es muy parecida, habiéndose inspirado el segundo programa en el primero y compartir una misma cultura de desarrollo endógeno. También es muy reseñable que, tanto las iniciativas LEADER+ como PRODER 2 privilegian especialmente el ámbito comarcal como escala territorial de intervención, demostrándose nuevamente la importancia del espacio intermunicipal para todas las políticas de desarrollo local.

#### 6.6.4. La evaluación de las actividades

De gran interés es la actividad de la Unidad de Gestión en materia de evaluación y seguimiento. De algún modo, de la disección de las conclusiones de la evaluación de las políticas de empleo por parte de la Unidad de Seguimiento se puede realizar una especie de fotografía de situación de las políticas locales de empleo y de desarrollo local (al aparecer con este rótulo en la programación).

Este seguimiento se lleva a cabo a través de indicadores físicos y financieros que intentan medir los objetivos específicos, el estado de intervención de las realizaciones, los resultados y los impactos, así como el grado de desarrollo del plan de financiación. El resultado de esta labor de evaluación se plasma en un informe de

seguimiento que se envía a la Comisión. Los resultados de esta evaluación se examinan conjuntamente entre la Comisión y la autoridad de gestión.

## **7. Las principales conclusiones acerca de la implementación de las políticas de desarrollo local en España**

### **7.1. Las características comunes de la implementación de las políticas comunitarias en todos los Estados Miembros**

La implementación de los programas públicos, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, depende en buena medida de las fases previas de la política pública de que se trate, de las características de la organización administrativa encargada de llevarlas a cabo y de los rasgos de los grupos objetivo de tales medidas.

a) En primer lugar, la Unión Europea no dispone de Administración periférica en el sentido en que se entiende para sus Estados miembros, siendo éstos y sus autoridades regionales y locales las encargadas de la implementación de las medidas comunitarias. En este sentido, la creación de Agencias comunitarias podría ser una fórmula de interés para articular redes de implementación a escala europea, integradas por expertos públicos y privados. Sin embargo, esta agencialización se ha centrado en ámbitos muy especializados, siendo esta fórmula para políticas más transversales, como es el caso del desarrollo local sostenible.

b) En segundo lugar, las contradicciones y las lagunas en las fases previas de definición del problema, la elaboración y la formulación inciden claramente en la implementación. El carácter negociado que posee el proceso comunitario de decisión puede generar ciertas confusiones en el momento de su aplicación<sup>291</sup>. De este modo, en determinadas políticas cuya aprobación ha sido compleja, se puede llegar a la implementación bajo falsos consensos, reproduciéndose en esta parte los conflictos o,

---

<sup>291</sup> Véase MORATA, op.cit, pág. 23.

intentando algunos implementadores, contrarios a dichas políticas, intentar frenarlas. En el caso del desarrollo local, tratándose de políticas de carácter más bien distributivo (más que regulador o redistributivo), no suele haber oposición a su implementación ni por los grupos objetivos ni por otros grupos de los Estados miembros destinatarios.

c) En tercer lugar, se produce una dicotomía importante entre el carácter integrado que se pregona respecto de las políticas relacionadas con el desarrollo local con la agudización de determinados desajustes provocados por políticas sectoriales.

d) En cuarto lugar, el afán regulador de las instituciones comunitarias para controlar el proceso de aplicación lleva a situaciones de complejidad, rigidez y excesivo énfasis en un enfoque descendente. Los Estados miembros desean una simplificación y una descentralización de las responsabilidades relacionadas con la gestión financiera y el control de los programas europeos, dejando a la Comisión la labor de diseño de las grandes líneas estratégicas .

e) En quinto lugar, y de algún modo explica el afán regulador del párrafo anterior, se produce una gran heterogeneidad político – administrativa entre los diferentes Estados miembros. En el caso del desarrollo local este problema se agudiza, en la medida en que las zonas más desfavorecidas son las que poseen una peor capacidad administrativa para gestionar los recursos necesarios e implementar las políticas. Sin embargo, la gestión de fondos estructurales y la implementación de las políticas de desarrollo local elaboradas en el ámbito comunitario han podido contribuir a una europeización de los procedimientos y estilos de algunas administraciones nacionales<sup>292</sup> (la europeización podría haber propiciado cierta modernización administrativa)<sup>293</sup>.

La Comisión ha aceptado la necesidad de modificar, de cara al 2006, algunas formas en las que el exceso de detalle y la rigidez de los programas comunitarios chocan con la heterogeneidad de los sistemas político - administrativos de los Estados

---

<sup>292</sup> CRESPO GONZÁLEZ, Jorge

<sup>293</sup> ORDÓÑEZ SOLÍS, op.cit. pag. 167



miembros. Sin embargo, considera oportuno que se compense la falta de capacidad de gestión de algunos Estados (especialmente de cara a la ampliación) y que se mantengan los sistemas del control en la asignación de los Fondos lo más próximo posible a la Comisión. La solución pretendida a esta aparente contradicción se basaría en una fórmula más coordinada entre la Comisión, las autoridades nacionales y, en su caso, las regionales.

## 7.2. Las características específicas en España

a) En el caso de España, la aplicación de los fondos ha conocido un claro protagonismo de las Comunidades Autónomas como actores privilegiados. Estos son el punto obligado de la negociación de los programas operativos y juegan un papel relevante en el desarrollo de las iniciativas comunitarias. La Administración General del Estado ha asumido un papel más estático al respecto. En el caso de los programas operativos negocia pero desde las propuestas de intervención de las Comunidades Autónomas (habiendo establecido un presupuesto indicativo). En el caso de las iniciativas comunitarias tampoco interfiere en la aplicación de los créditos comunitarios, aunque tampoco cofinancia, procediendo la cofinanciación de sus proyectos del nivel autonómico. Por otra parte, la afluencia de los fondos estructurales permite a las Comunidades Autónomas más necesitadas mantener una cierta actitud de independencia frente al Estado central que, de otro modo, no sería posible.

b) Además, se ha observado una clara contradicción. Por una parte el discurso de la Comisión acerca del desarrollo territorial ha sido muy bien acogido, tanto los diferentes principios que rigen los Fondos Estructurales (concentración, programación, integración y evaluación), así como la filosofía del enfoque ascendente. Sin embargo, la aplicación ha seguido una línea claramente descendente, desde arriba hacia abajo, con escasa capacidad de participación en la toma de decisiones, ni si quiera a efectos informativos, de las Entidades destinatarias de las ayudas, es decir, las Entidades y actores locales. En opinión de MORATA y BARÚA, la programación de los fondos estructurales en España responde a una lógica más formal que funcional, además de una pobre transparencia. La elaboración de DOCUP

y Programas Operativos suele responder a una mera yuxtaposición de medidas poco articuladas entre sí. Parece ocurrir que no se ha producido una modificación de las dinámicas de planificación, manteniéndose los antiguos esquemas de sectorialización, aunque con los nuevos objetivos comunitarios. La participación de grupos representativos en la programación resulta bastante escasa, poseyendo los programas un carácter netamente administrativo. No existen suficientes mecanismos de consulta institucionalizados y, por otra parte, los agentes locales no poseen toda la vertebración necesaria como para presionar a la Administración.

c) En relación a la colaboración entre Comunidades Autónomas y Entes Locales, ésta debiera contar con la presencia de las Diputaciones Provinciales en el proceso. Sin embargo, a menudo, éstas se hallan en una situación de falta de medios técnicos y materiales; además de no contar con el beneplácito de su Comunidad Autónoma. En algunas Comunidades Autónomas, las demandas de los Municipios se transmiten a través de las redes informales de los partidos políticos, especialmente del partido en el gobierno en la Comunidad Autónoma correspondiente. Estamos ante un sistema que no garantiza la transparencia.

En ocasiones, esta falta de transparencia lleva a una falta de conocimiento de los programas que han de ser implementados por parte de sus propios gestores, esto es el Gobierno y la Administración Local. Tampoco la propia clase política local es demasiado concededora de los programas, como la investigación empírica ha demostrado.

Sin embargo, habría que distinguir entre los diferentes fondos estructurales y los diferentes programas y, muy especialmente distinguirlos de las iniciativas comunitarias que, en algunos casos han introducido lógicas bastante creativas, con interdependencia de políticas y de actores y, por tanto, constituyendo proyectos integrados.

## CAPÍTULO VII. ESTUDIO DE CASO: EL DESARROLLO LOCAL EN LAS ENTIDADES LOCALES DE LA PROVINCIA DE ALICANTE

**SUMARIO.-** PRIMERA PARTE: LA COMUNIDAD VALENCIANA, LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE Y LOS ENTES INTERMUNICIPALES ANTE EL DESARROLLO LOCAL. **1. La Comunidad Valenciana y el Desarrollo Local.** 1.1. *Los fundamentos jurídicos en el Estatuto de Autonomía.* 1.2. *La Comunidad Valenciana y las Iniciativas Locales de Empleo.* 1.3. *La Comunidad Valenciana y el Desarrollo Rural.* **2. La Diputación Provincial de Alicante y el Desarrollo Local.** 2.1. *Las condiciones generales.* 2.2. *La descripción de las características del Área de Fomento de la Diputación Provincial de Alicante.* 2.3. *Los contenidos de la entrevista a la Directora del Área de Fomento.* **3. La dimensión intermunicipal en relación con el desarrollo local.** 3.1. *El Consorcio CREAMA.* 3.2. *El ámbito intermunicipal en el desarrollo rural: el Centro de Desarrollo Rural "Aitana".* 3.3. *La Mancomunidad de Servicios Sociales de la Marina Baixa.* 3.4. *Algunas apreciaciones acerca de los Entes Intermunicipales estudiados.* SEGUNDA PARTE: LOS MUNICIPIOS DE ALICANTE Y EL DESARROLLO LOCAL. **4. El planteamiento del estudio.** 4.1. *El estudio de hemeroteca.* 4.2. *La utilización de las entrevistas.* 4.3. *Los elementos estadísticos complementarios.* **5. La aparición del actual paradigma de desarrollo local en la agenda de gobierno de las Entidades Locales de la Provincia de Alicante.** 5.1. *El desarrollo local en la agenda de las Entidades Locales en España.* 5.2. *El desarrollo local en la Agenda de los partidos políticos de la Comunidad Valenciana.* 5.3. *El desarrollo local en la opinión pública: estudio del Diario Información de Alicante.* **6. Los contenidos de las entrevistas.** 6.1. *Los datos generales.* 6.2. *La Entidad de desarrollo local.* 6.3. *El agente de desarrollo local.* 6.4. *El concepto de desarrollo local.* 6.5. *Las políticas de desarrollo local.* 6.6. *Las fases de las políticas públicas de desarrollo local.* 6.7. *Las relaciones intergubernamentales.* 6.8. *Otras observaciones oportunas.* **7. La interpretación de los resultados de las entrevistas.** 7.1. *Datos generales.* 7.2. *El agente de desarrollo local.* 7.3. *El concepto de desarrollo local.* 7.4. *Las políticas de desarrollo local.* 7.5. *La transversalidad y la coordinación de las actuaciones.* 7.6. *Las fases de las políticas de desarrollo local.* 7.7. *Otras observaciones.*

# **PARTE PRIMERA: LA COMUNIDAD VALENCIANA, LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE Y LOS ENTES INTERMUNICIPALES ANTE EL DESARROLLO LOCAL.**

## **1. La Comunidad Valenciana y el Desarrollo Local**

### **1. 1. Los fundamentos jurídicos en el Estatuto de Autonomía**

En el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio<sup>294</sup>) no se observa una mención en la parte programática relacionada con el desarrollo, la promoción del bienestar de las localidades o del equilibrio territorial dentro de la propia Comunidad. Es necesario analizar la parte competencial en la que sí existen unas atribuciones exclusivas y otras compartidas con el Estado, en la que se alude a diferentes competencias sectoriales que tienen algún tipo de relación con el desarrollo local.

En relación con las competencias exclusivas, el artículo 31, en su apartado 4, habla de la “*cultura*”, en tanto que el apartado 5 afirma que corresponde como competencia exclusiva de la comunidad “*el patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1) del artículo 149 de la Constitución*”. Los apartados 4 y 5 se refieren, por tanto, a un patrimonio que forma parte del capital intangible y a uno de los recursos endógenos de las localidades y que inciden en la capacidad de desarrollo de éstas.

En su apartado 8, el artículo 31 también se refiere al “*régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1) del artículo 149 de la Constitución. Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos.*” No vamos a reiterar lo afirmado en la aproximación jurídica al objeto de estudio y el carácter bifronte del Gobierno y de la Administración

---

<sup>294</sup> BOE de julio de 1982.

Local. Estamos, por tanto, ante una competencia teóricamente exclusiva, pero cuyo contenido fundamental lo elabora el legislador estatal.

Es importante el apartado 9 del citado precepto, en el que se refiere *“la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”*. Ya anteriormente hemos aludido al marco de la ordenación del territorio, un ámbito en el que opera el desarrollo local a una escala territorialmente menor. La alusión concreta al litoral es de gran interés para la posterior capacidad de ordenar los recursos costeros, fundamentales desde una óptica de desarrollo sostenible y que afectan directamente a un conjunto elevado de municipios alicantinos.

En el apartado 10, del artículo 31, se indica la competencia relacionada con los *“montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña de acuerdo con lo dispuesto en el número 23 del apartado 1) del artículo 149 de la Constitución”*. Este ámbito de contenidos afecta claramente al desarrollo local en su vertiente más rural, especialmente de los Municipios de las áreas de montaña. En este sentido, todos los Municipios alicantinos que forman parte de las estribaciones del monte Aitana, que integran el Grupo de Acción Local Aitana, se verían afectados por la legislación de la Comunidad Valenciana en esta materia.

En su apartado 12 se recoge la competencia en materia de *“turismo”*. Esta materia, conectada con la ordenación del territorio y el medio ambiente, constituye una de las posibles actividades económicas del Desarrollo Local, tanto en su versión costera como de interior.

En los apartados 13 *“obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma”*, 14 *“carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente el territorio de la Comunidad”*; 15 *“ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable; puertos, helipuertos y servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma Valenciana sin perjuicio de lo dispuesto en los números 20 y 21 del apartado 1) del artículo 149 de la Constitución. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes;* 16 *“aprovechamientos hidráulicos,*

*canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas minerales termales y subterráneas (...)*. Todos estos apartados hacen referencia a las infraestructuras absolutamente necesarias para conectar a las localidades con su entorno regional, nacional e internacional (aunque en este último aspecto las competencias estatales parecen más decisivas).; para servir a los sistemas productivos locales y potenciar la comercialización de dicha producción local, así como fortalecer los factores de ubicación productiva de los agentes económicos externos. Todos estos elementos hacen posible mantener la competitividad del ámbito local en el espacio agresivo de la globalización.

En el apartado 18 se alude a la *“artesanía”*, uno de los recursos interesantes dentro de las políticas de desarrollo rural.

En el apartado 21 se citan *“las cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, respetando la legislación mercantil”*. Se trata de un sector de economía social de gran pujanza en el ámbito local, cercano en algunos casos al auto – empleo y muy conectado con los contenidos del paradigma del desarrollo local<sup>295</sup>. En el apartado 23 se refiere a las *“fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural artístico benéfico – asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad”*. Todos estos elementos integrarían el tejido social de las localidades y los diferentes actores adecuados para la colaboración con los poderes públicos.

En el apartado 26, se refiere a *“la promoción de la mujer”*, en tanto que el apartado 27 se mencionan *“las instituciones públicas de protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes tercera edad, minusválidos y demás grupos o sectores sociales requeridos de especial protección incluida la creación de centros de*

---

<sup>295</sup> En esta tesis doctoral no desarrollamos este aspecto de gran interés para el desarrollo local. No lo hacemos por razones de enfoque (consideramos que estaría más próximo a la ciencia económica o a la sociología del trabajo) y nos desviaría de la concepción institucionalista y de análisis de políticas públicas emprendidos y ya señalados en la introducción.

*protección, reinserción y rehabilitación*". En este sentido, las políticas de inserción laboral seguidas por muchas agencias de desarrollo local y fuertemente promovidas por la Comisión Europea (especialmente a través de la iniciativa EQUAL) mostrarían una fuerte relación con esta atribución autonómica.

Como puede observarse, el conjunto de competencias exclusiva que pudiesen afectar al desarrollo local es muy amplio. Incluso, podrían incluirse otras actividades sectoriales que de algún modo puedan servir al desarrollo local, dado el carácter omnicomprendivo del paradigma.

En cuanto a las competencias compartidas con la legislación básica del Estado, existen también algunas atribuciones incluidas en el Estatuto de Autonomía que, de algún modo, influyen en el desarrollo local. Así en el artículo 32 , en su apartado 5 se apunta *"el régimen minero y energético"*, sectores de actividad económica relacionados con las materias primas necesarias para el resto de sectores productivos.

En el apartado 6 de dicho artículo 32 se refiere *"la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección"*. La protección medioambiental es uno de los elementos básicos del desarrollo sostenible, una de las dimensiones del desarrollo local (como hemos observado en la definición del objeto). La ordenación de los recursos naturales ofrece una clara dimensión intermunicipal más amplia que el Municipio. La capacidad legislativa autonómica puede servir para equilibrar posibles disfunciones en las políticas estrictamente municipales.

En el apartado 7 del mismo precepto se expresa la *"ordenación del sector pesquero"*, siendo esta una de las actividades tradicionales de algunos municipios costeros alicantinos, aunque con un peso cada vez menor en comparación con el turismo. Sin embargo, algunas políticas de desarrollo local intentan conservar las actividades pesqueras tradicionales, como referencia identitaria frente a la disolución que genera el turismo de masas (intensamente promovidas por la Diputación Provincial de Alicante).

En el apartado 9 se refiere a las *“Cámaras de la Propiedad, Cámara de Comercio, Industria y Navegación, sin perjuicio de lo que dispone el número 10 del apartado 1) del artículo 149 de la Constitución.”* La capacidad de regulación de estas instituciones es importante, como unos actores de gran importancia en la vertebración del tejido empresarial de las localidades, así como actores fundamentales en la colaboración público – privada pretendida por el paradigma de desarrollo local.

Especialmente relevante es el artículo 34 del Estatuto, en el que se recoge el contenido económico de la norma autonómica fundamental.

Así, sin perjuicio de las competencias estatales, la Comunidad Autónoma se arroga *“la planificación de la actividad económica de la Comunidad”* (en su apartado 1) y en su apartado 2 *“la industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés general y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear”*. En este apartado habría que volver a remitirse a lo ya dicho acerca de las características de la planificación económica y su evolución, así como de sus relaciones con la competencia de ordenación territorial. Sin embargo, su planteamiento en el Estatuto (del año 1982) presenta una redacción con un enfoque descendente. No se observan previsiones que den participación en dicha planificación a las Diputaciones Provinciales ni a los Municipios. (Como se observará en la interpretación de los datos del trabajo de campo, ésta es una de las principales quejas de los profesionales del desarrollo local).

Este contenido económico de las atribuciones de la Comunidad reconocidas por el Estatuto se desarrollaba en los diferentes apartados del artículo 34, especificando los sectores económicos. Así, en su apartado 3) se aludía *“al desarrollo y ejecución en su territorio de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales”*; el apartado 4) sobre *“la agricultura y la ganadería”*; el apartado 5) sobre *“comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia”*; el apartado 6) acerca de *“instituciones de crédito cooperativo, público y territorial y cajas de ahorros”* (potencialmente importante



para la financiación del desarrollo local); y 7), *“el sector público económico de la Generalidad Valenciana”*.

En el Título IV se trata la cuestión de la Administración Local, sin que se produzcan, obviamente, contradicciones con el régimen básico local.

Se establecen previsiones relacionadas con la intermunicipalidad, abriendo la posibilidad comarcal en su artículo 46, apartado 2 en el que se afirma que *“una ley de las Cortes Valencianas, en el marco de la legislación del Estado que deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de sus miembros, determinará la división comarcal, oídas las Corporaciones locales afectadas”* definiéndolas como *“las circunscripciones administrativas de la Generalidad y Entidades locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes”*.

También se aluden las áreas metropolitanas en su apartado 3, que se regularán por ley de las Cortes Valencianas, que se aprobarán cumpliendo los requisitos de las comarcas.

En relación con las Diputaciones Provinciales, en el apartado 2 del artículo 47 se afirma que las *“Cortes Valencianas podrán transferir o delegar en las Diputaciones Provinciales la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana, especialmente en áreas de obras públicas, sanidad, cultura y asistencia social”*. En su apartado 3 se trata la cuestión de la coordinación de las Diputaciones Provinciales, de encaje un tanto compleja<sup>296</sup>.

---

<sup>296</sup> *“La Comunidad Valenciana coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por ley de las Cortes Valencianas, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deban ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación. A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalidad Valenciana”*

## 1.2.La Comunidad Valenciana y las Iniciativas Locales de Empleo

La Generalitat Valenciana asumió un conjunto de responsabilidades claras en materia de empleo, una vez que se produjo el traspaso a la Generalitat Valenciana las políticas activas de empleo, desarrolladas hasta el momento por el Instituto Nacional de Empleo. El núcleo de estas medidas consisten en el fomento del empleo, la intermediación en el mercado de trabajo, la formación ocupacional, las condiciones de trabajo, la orientación y la inserción laboral y la seguridad en el trabajo. El nivel de tareas al respecto supuso la creación de una Consellería específica como órgano del Gobierno Valenciano.

Sin embargo, la verdadera articulación de la política autonómica de empleo se consolida a través de la creación del Servicio Valenciano de Empleo (SERVEF). Según la exposición de motivos de su ley de creación, la necesidad de coordinar de forma integrada las políticas ya integradas en el Gobierno Valenciano, ha sido el elemento determinante para su creación<sup>297</sup>. En el funcionamiento del SERVEF pueden distinguirse los elementos de relación entre el ámbito autonómico y el local en la gestión de las políticas activas de empleo.

Si analizamos los contenidos del objeto del SERVEF, podemos observar una orientación muy clara a actuar a un nivel micro sobre los mercados locales de trabajo y a la articulación de un tipo de servicio guiado por el principio de proximidad , refiriéndose en su artículo 2 a la *“intermediación en el mercado de trabajo y de orientación laboral, y , gradualmente, las políticas activas de empleo y de formación profesional, tanto ocupacional como continua de su competencia, que ejercerá interrelacionadamente, garantizando la gestión territorializada y cercana al ciudadano y a la ciudadana”*. También en este artículo se hace referencia a una articulación intermunicipal del servicio y de las intervenciones, al afirmar en el apartado b) de dicho artículo 2 *“favoreciendo unidades de desarrollo territorial en comarcas con especial problemática de desempleo”*. Además en este mismo precepto se refiere la posibilidad de articular fórmulas de colaboración con otras entidades públicas o privadas (apartado c). Finalmente, este mismo precepto muestra un

---

<sup>297</sup> Ley 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación.

contenido de políticas activas de empleo que se identifican plenamente con intervenciones que utilizarían como escala territorial, de forma bastante clara, los mercados locales de trabajo<sup>298</sup>.

Las formas de colaboración que se diseñaron para el SERVEF mostraban un carácter muy flexible y, como veremos en el caso del Consorcio CREAMA, muy propicias para la articulación de fórmulas consorciadas. De este modo, en el artículo 3 de la ley de creación del SERVEF, se refiere la posibilidad de formalizar acuerdos de colaboración y cooperación con cualquier persona jurídica, pública o privada, que tenga como fin específico la intermediación laboral o la formación u orientación profesional, para el adecuado desarrollo de sus funciones.

Se hace necesario acudir al Decreto que regula la organización de este organismo, para detallar un poco más la presencia de las Entidades Locales en las políticas locales de empleo<sup>299</sup>. Así, en el Preámbulo del Decreto se alude a una *“presencia territorializada muy amplia a través de su red de centros propios y de los colaboradores”*. Esta intención se ve complementada, al referirse a las políticas activas de empleo al *“desarrollo de las acciones de fomento de empleo en colaboración con las corporaciones locales e impulso de los pactos territoriales de empleo en colaboración con los agentes sociales y económicos”*(artículo 2,2,c).

Sin embargo, en este decreto de organización citado, no se articulan mecanismos de representación claros para estas Entidades Locales, ni se les hace partícipes de la gestión, salvo en las fórmulas consorciadas que pudieran establecerse. Así, no hay representación de las Entidades Locales en el órgano de asesoramiento, consulta y participación tripartito y paritario del SERVEF, que es el Consejo General. Además, si analizamos la estructura administrativa de la Dirección

---

<sup>298</sup> Así, en su apartado d) se habla también de competencias relacionadas con *“... la economía social, formación e inserción laboral y, en especial, la promoción del autoempleo y la economía social en los llamados yacimientos de empleo, potenciando la formación ocupacional y la interrelación y desarrollo de los subsistemas de formación profesional y la creación de nuevos servicios de orientación y asesoramiento de carácter integral...”*

<sup>299</sup> Decreto 41/1001, de 27 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y del Régimen Jurídico del SERVEF.

del SERVEF se observa, además, una regulación muy amplia de las capacidades de control y evaluación por parte del Área de Planificación y Evaluación de Centros perteneciente a la Dirección General de Inserción Laboral.

Por otra parte, dentro del desarrollo de las competencias del Ente, se indican nuevamente contenidos propios de las iniciativas locales de empleo, tales como, en el marco de la formación profesional, la gestión de los programas de escuela –taller, taller de empleo y casas de oficios, talleres de formación e inserción laboral y programas de garantía social y, en el marco de las políticas activas de empleo la promoción de las modalidades de autoempleo y fomento de la economía social. Desde el punto de vista de la gestión, se encomienda al Área de Promoción de Empleo y de Economía Social *“el desarrollo de las actividades de fomento del empleo en colaboración con las corporaciones locales”* (artículo 19,1 c).

La red de centros colaboradores homologados del SERVEF realizan diversas acciones de intermediación, que se concretan en la información y el direccionamiento de los demandantes de empleo, el tratamiento de las demandas, la captación y el seguimiento de las ofertas de empleo<sup>300</sup>. En la Provincia de Alicante son centros asociados la Mancomunidad de Servicios de Promoción Económica Vega Baja, el Ayuntamiento de Torreveja, la Agencia de Desarrollo Económico y Social de Alicante, Cáritas Interparroquial de Almoradí y el Organismo Autónomo del Ayuntamiento de Elda, denominado como “Instituto de Desarrollo de Elda y Servicios Administrativos (I.D.E.L.S.A).

### 1.3.La Comunidad Valenciana y el desarrollo rural

En la Comunidad Valenciana se implementan la iniciativa comunitaria LEADER+ y el programa nacional PRODER, sin que se hayan podido indagar otras iniciativas de corte exclusivamente autonómico, centrándose la actividad de la

---

<sup>300</sup> Se rigen por la Orden de 25 de febrero de 2003, de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establece el procedimiento de homologación y el régimen de ayudas de los centros asociados del Servicio Valenciano de Empleo y Formación en el ámbito de la intermediación laboral, y se regulan las acciones desarrolladas por dichos centros.

Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación en labores de promoción de las actividades agrícolas más que en el desarrollo rural.

En relación con la iniciativa LEADER+, su funcionamiento en la Comunidad Valenciana se rige por el Programa Regional de la Iniciativa Comunitaria LEADER+ de la Comunidad Valenciana 2000-2006 (aprobado por Decisión de la Comisión Europea de 1 de octubre de 2001). Sus estrategias siguen, lógicamente los ejes fundamentales de la iniciativa LEADER+, aunque enfatizando algunos aspectos relacionados con la propia realidad de la Comunidad Valenciana. Así, en relación con el Eje 1, referente a las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y de carácter piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal, el Plan Valenciano prioriza apoyar planes de desarrollo que propongan métodos para la creación y consolidación de puestos de trabajo para que las familias jóvenes no emigren a otras zonas y mejorar las condiciones de vida en los pueblos, “de manera que no resulte más atractiva la vida en otras zonas”. En cuanto al eje 2, referente al apoyo de la cooperación interterritorial y transnacional, la Comunidad Valenciana favorecer a los territorios que propongan estrategias de cooperación con los territorios vecinos de Aragón, Castilla – La Mancha, Cataluña o Murcia. Es destacable, por la capacidad de gestión que este hecho supone, la prerrogativa de la Generalitat para seleccionar a los grupos de acción local<sup>301</sup>. La selección de los planes de desarrollo del eje 1 se llevara a cabo por un Comité de Selección Regional paritario formado por representantes del Estado, de la Generalitat Valenciana y de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. La Comisión Europea estará también representada en el Comité Regional, contando con voz pero sin voto. La Administración local participará en las reuniones del Comité en la medida en que aporte financiación a los planes o proyectos a seleccionar. En este último aspecto convendría resaltar que las zonas rurales más necesitadas de intervención probablemente son aquellas cuyas Entidades Locales tienen unas capacidades financieras muy limitadas. La gestión y seguimiento de la Iniciativa LEADER + se encomienda a un organismo intermediario mixto, con participación del Ministerio de

---

<sup>301</sup> Regulado por la Orden de 2 de noviembre de 2001, por la que se regula la convocatoria de presentación y selección de planes de desarrollo rural en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, en el marco de la Iniciativa Comunitaria LEADER +.

Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación. En la Provincia de Alicante, el único proyecto existente dentro de la Iniciativa LEADER+ es Centro de Desarrollo Rural Aitana, incluido dentro de nuestras entrevistas.

En relación con el programa PRODER, los proyectos aprobados para el período de programación 2000-2006 dentro de la Provincia de Alicante son la Asociación para el desarrollo del Alto Vinalopó y Vega Baja Desarrollo Rural.

#### 1.4.La Comunidad Valenciana y la dimensión urbana

La Generalitat Valenciana gestiona las cuestiones urbanas a través de la Consellería de Territorio y Urbanismo, a través de la planificación urbana y la Ordenación del Territorio. No existe dentro del territorio de la Comunidad ningún proyecto beneficiario de la Iniciativa comunitaria URBAN. No obstante, sí se gestiona la iniciativa comunitaria INTERREG, destacando el Proyecto CIUMED: “Policentrismo a través de la red de ciudades medias”, que coordina la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (a través de su Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial)<sup>302</sup>, de naturaleza claramente urbana<sup>303</sup>.

---

<sup>302</sup> Participan como socios la Región de Murcia; la Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio; la Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas; el Ayuntamiento de Vila Real de Santo António. Cámara Municipal. Gabinete de Apoyo al Presidente (Portugal);el Instituto Superior Técnico. Universidad Técnica de Lisboa (Portugal); el Consejo de Cámaras de Comercio de la Comunidad Valenciana; elAyuntamiento de Huelva. Patronato de desarrollo local y turismo; IERU- Instituto de Estudios Regionales y Urbanos de la Universidad de Coimbra (Portugal).

<sup>303</sup> A través de este proyecto se intenta cumplir con unas funciones urbanas dirigidas a conectar los núcleos metropolitanos con las poblaciones circundantes y, posteriormente generar sinergias en red con otras ciudades del sudoeste de Europa.

## **2. La Diputación Provincial de Alicante y el desarrollo local**

### **2.1. Algunas consideraciones generales**

La Diputación Provincial de Alicante ha jugado un papel de gran importancia en el impulso de las políticas de desarrollo local en la provincia, fomentando la figura de las agencias de desarrollo local. Si en el momento actual asistimos a la implantación de la figura de agentes de desarrollo local en los municipios alicantinos a partir de la iniciativa del SERVEF, otorgándoles una clara orientación de agentes de empleo e inserción; previamente, a principios de los años noventa, la única entidad implicada en la promoción del desarrollo local era la Diputación Provincial. Curiosamente, la entrada en vigor de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, puede permitirle recuperar el liderazgo en la promoción del desarrollo local, al menos en lo referente a una tipología de Municipios (artículo 36 d)<sup>304</sup>.

Para su estudio hemos entrevistado a la persona encargada de la dirección del Área de Fomento de la Diputación Provincial de Alicante, su unidad más implicada en las políticas de desarrollo local. El contenido de esta entrevista se ha confeccionado de forma diferente a las otras entrevistas llevadas a cabo y dirigidas a técnicos de otros tipos de Entidades Locales. Se ha orientado como una entrevista semiestructurada, con una parte importante de preguntas abiertas que incitasen la libre opinión de la persona entrevistada que nos condujese hacia algunas consideraciones significativas. La entrevista se compone de diferentes bloques temáticos, cada uno de ellos relacionados con las actividades desempeñadas por el Área de Fomento y que tienen relación con el desarrollo local. Hemos incluido la

---

<sup>304</sup> Así, en la exposición de motivos de la ley se afirma que *“en el ámbito de las competencias locales, debe señalarse que la atribución a las provincias de funciones en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito, es de particular relevancia, pues enlaza directamente con un conjunto de actividades de creciente importancia en los Gobierno locales contemporáneos, en el que las Diputaciones provinciales ya se han venido implicando de forma creciente durante los últimos años. Esta competencia provincial resulta especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo local está produciendo excelentes resultados”*. Boletín Oficial del Estado. Miércoles 17 de diciembre de 2003. Pág. 44773.

promoción del empleo, de la coordinación de la red de agencias de desarrollo local de la Provincia de Alicante, la promoción industrial y la difusión del comercio. Por último, hemos añadido un bloque temático relacionado con la percepción que se tiene desde la Diputación de la cuestión intermunicipal como escala de intervención para las actuaciones en materia de desarrollo local.

## 2.2. La descripción de las características del Área de Fomento de la Diputación Provincial de Alicante

Esta Área lleva a cabo unas labores de asesoría técnica y administrativa, así como proporciona diversas ayudas económicas a los Municipios en materias muy diversas (coincidiendo con la diversidad y amplitud del propio desarrollo local), como son:

- Agricultura, ganadería y pesca.
- Comercio.
- Industria.
- Ahorro energético.
- Empleo.
- Desarrollo local y promoción económica.
- Caminos rurales.

Si bien el concepto de desarrollo local aparece de forma específica, no resulta fácil deslindar el resto de sus competencias de los contenidos de lo que podemos entender como desarrollo local. A su vez, los objetivos que se propone la Diputación Provincial conllevan una necesidad de interrelación entre los diferentes ámbitos de actuación del Área de Fomento. Dichos fines son el apoyo técnico y económico a los municipios de menor capacidad económica, el fomento de los sectores productivos y la promoción del empleo y de las iniciativas emprendedoras. Por tanto, casi todas las competencias del área de fomento son desarrollo local. Entonces, las características específicas de sus atribuciones de desarrollo local se basan en el afán del área de fomento por favorecer la aparición de una red de agencias de desarrollo local, de competencia municipal, distribuidas por toda la provincia. La Diputación entiende



que el contenido de las tareas de las agencias consisten en el empleo, la formación, las iniciativas empresariales, el asociacionismo comercial e industrial y la promoción económica del municipio. Posteriormente, en el trabajo de campo, veremos como una parte importante de los contenidos del trabajo de las agencias de desarrollo local se corresponden con esta configuración ideada por la Diputación Provincial.

La Diputación Provincial de Alicante tiene su propio concepto del desarrollo local, entendiéndolo como *“el conjunto de iniciativas dirigidas a dinamizar la economía y la actividad productiva y empresarial en el ámbito local, favoreciendo una actitud activa frente al desempleo, impulsando la cultura emprendedora y contribuyendo a generar empleo y renta a través del aprovechamiento de los recursos endógenos del territorio”*.<sup>305</sup>

A esta labor de difusión de su noción del desarrollo local y al impulso de la red de agencias de desarrollo local de la provincia de Alicante, se complementa con la financiación que se canaliza con programas propios o colaborando en proyectos con otras instituciones públicas y entidades sin ánimo de lucro.

Dentro de las labores de financiación se realizan convocatorias en materia de iniciativas locales de empleo, con convocatorias para la realización de inversiones asociadas a las Escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo. Se convocan subvenciones concretas para ayuntamientos, organismos autónomos y empresas públicas municipales y mancomunidades de la provincia para la realización de actividades de desarrollo local y promoción económica. En relación con la dimensión rural, existen convocatorias de subvenciones a ayuntamientos para acondicionamiento de caminos rurales municipales. Por último, en relación con la industria, se subvenciones las inversiones en polígonos industriales. Como se verá en el análisis de las entrevistas a los agentes de desarrollo local, estas subvenciones de algún modo están modelando las políticas de las agencias de la provincia, al observarse una clara orientación de éstas hacia dichos contenidos. Jugarían un papel

---

<sup>305</sup> Véase la página web del Área de Fomento de la Diputación Provincial de Alicante <http://www.dip-alicante.es/fomento/index.asp?nombre=area.htm>

de mecanismos de gestión intergubernamental de gran importancia junto con otras formas de coordinación en red.

Para informar las actividades de financiación en proyectos de empleo y de formación en los ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro, se creó la Unidad de Promoción y Desarrollo de la Provincia de Alicante, en colaboración con el Fondo Social Europeo a través de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo de la Generalitat Valenciana, que funciona desde el 21 de diciembre de 2001.

La Diputación Provincial de Alicante participa en diversas redes transnacionales de carácter europeo. Así, la Diputación Provincial de Alicante participa en la Red Paternalia que incluye Administraciones de segundo nivel (según la nomenclatura europea NUTS III)<sup>306</sup>, en AECIPE (Asociación Española de Ciudades de la Pesca)<sup>307</sup>, ACEVIN (la Asociación Española de Ciudades del Vino), AEMO (Asociación Española de Municipios del Olivo), el Arco Latino (con las Provincias españolas e italianas y los departamentos franceses del arco mediterráneo).

### 2.3. Los contenidos de la entrevista a la Directora del Área de Fomento de la Diputación de Alicante

El Área de Fomento de la Diputación Provincial de Alicante fue constituida en 1992, si bien fue en 1994 cuando se orientó de forma más clara hacia las políticas de desarrollo local. En el momento actual cuenta con una plantilla de ocho personas y

---

<sup>306</sup> Fue promovida por la Diputación Provincial de Barcelona en 1993, integrando a la Diputación de Barcelona, la Diputación de Alicante, la Diputación de Guipúzcoa, la Diputación de Almería, la Diputación de Badajoz, la Diputación de Sevilla, la Diputación de Castellón, la Diputación de Cádiz, el Conseil General des Bouches du Rhône, el Conseil General du Nord, el Conseil General du Gard, el Conseil General du Var (en Francia), la Intercommunale d'Etude et Gestion (Bélgica), las Provincias de Mocean, Novara, Turín, Catanzaro, Roma y Catania (Italia), el Condado de Västerbotten (Suecia) y la Asociación de Municipios de Setúbal (Portugal).

<sup>307</sup> Junto con las Diputaciones de Almería, Cádiz, Castellón, Huelva, Málaga y Pontevedra. Dentro de la Provincia de Alicante forman parte los Municipios de Alicante, Altea, Benidorm, Calpe, Denia, El Campello, Guardamar del Segura, Javea, Santa Pola, Teulada, Torrevieja y Villajoyosa.

una estructura jerárquica plana. A pesar de la falta de medios ha emprendido algunas actividades que pudieran considerarse como pioneras en España.

### 2.3.1. La promoción del empleo

En relación con la política de empleo, destacaríamos los proyectos relacionados con las Escuelas Taller, las Casas de Oficios y los Talleres de Empleo. La Diputación complementa económicamente las ayudas que no cubre el SERVEF, especialmente en materiales de trabajo. Sin embargo, se percibe una desviación en el programa, ya que debiendo orientarse al fomento del empleo, se utiliza por algunas Entidades Locales para la construcción de edificios.

La Diputación apoya, también, a las entidades sin ánimo de lucro para el fomento del empleo en colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Se considera que estas experiencias están resultando muy positivas, especialmente con los minusválidos y los deficientes por daños cerebrales, alcanzándose finalmente el acceso al mercado de trabajo.

Dentro de los proyectos adscritos a las iniciativas comunitarias dentro de la Provincia se valora positivamente el proyecto “la Marina Alta emprendedora para la igualdad”, desarrollado por el Consorcio CREAMA (en el que participa la Diputación) en el marco de la iniciativa comunitaria EQUAL. Las actuaciones son muy claras y presentan un alto grado de coordinación.

En cambio, se considera insuficiente la coordinación con el SERVEF.

Con carácter de apoyo a las políticas de empleo, se ha constituido a través de un proyecto cofinanciado con el Fondo Social Europeo la Unidad de Promoción y Desarrollo Provincial de Alicante (UPD), que desarrolla actividades de estudio e información. De este modo, se cubre a través de un proyecto la necesidad de personal del Área para el desempeño de estas tareas.

### 2.3.2. La coordinación de las agencias de desarrollo local

Desde el primer momento en que la Diputación promovió la creación de agencias de desarrollo local ya lo hizo con un enfoque de funcionamiento en red. Sin embargo se han dado dos fases en el lanzamiento de las agencias de desarrollo local. En una primera fase la Diputación prácticamente realizaba una labor de tutela, en tanto que en el momento actual se limitan a prestar apoyo técnico cuando es requerida.

Las tareas de coordinación con las agencias han conocido diversas variaciones a lo largo del tiempo. En los momentos iniciales se realizaban reuniones de coordinación que resultaron infructuosas. Estas dificultades procedían de las quejas de los políticos locales, que consideraban que no repercutían en realizaciones concretas. Los niveles de ausencia de los técnicos fueron en aumento. Sin embargo, después de un tiempo sin llevar a cabo este tipo de encuentros, éstos vuelven a ser solicitados.

En relación con las políticas compartidas con la Generalitat sobre los cometidos de las Agencias de Desarrollo Local no ha habido mucha coordinación.

Por otra parte, la cuestión más demandada por parte de las Agencias de Desarrollo Local a la Diputación Provincial es la formación y el reciclaje profesional de los técnicos, observándose cierto déficit al respecto constatado con las entrevistas realizadas, en el marco de esta investigación, a los técnicos municipales. Desde la Diputación se considera que la formación de los agentes de desarrollo local ha de ser pluridisciplinar, sin que exista un perfil claro. La Diputación, durante un determinado período de tiempo, ofertaba cursos de formación en materia de desarrollo local de forma abierta. Se elaboraban cuestionarios para analizar las deficiencias de las agencias y posteriormente se diseñaba el reciclaje profesional. En la actualidad la formación se imparte de forma cerrada a petición de los Ayuntamientos. Sin embargo, con el fin de cubrir la laguna formativa en materia de desarrollo local se está intentando organizar un curso con participación del SERVEF, de la Universidad de Alicante y de la Universidad Miguel Hernández de Elche.

También se ha hecho referencia a la necesidad de impulsar un banco de buenas prácticas provincial.

En términos generales, las relaciones de los técnicos del Área de Fomento de la Diputación Provincial con los técnicos municipales son muy positivas, en tanto que los contactos con los responsables políticos lo son a nivel informativo. Las relaciones con las Entidades no públicas, tanto por parte de la Diputación como de los Municipios, en materia de desarrollo local son variadas. Así existe una importante relación con las Cámaras de Comercio y las asociaciones de empresarios y menor con los colegios profesionales. En algunos Ayuntamientos, se observa la colaboración con las organizaciones sindicales, pero este hecho no se puede generalizar a toda la geografía provincial. La implicación de las asociaciones de vecinos, salvo excepciones, se considera pequeña. Lo mismo puede afirmarse de las ONGs.

Finalmente, se considera que los Ayuntamientos son cada vez más conscientes de la importancia de los agentes de desarrollo local, si bien en un primer momento no eran demasiado comprendidos sus cometidos en la organización municipal. El número de agencias en crecimiento atestigua una suficiente voluntad política por parte de los electos locales. También se considera que existe en este momento un nivel de financiación aceptable. Sin embargo, se considera que la Diputación no tiene mucha presencia en la elaboración de las políticas de desarrollo local diseñadas en instancias territoriales superiores. Las iniciativas en materia de desarrollo local que ha desarrollado la Diputación se han llevado a cabo por iniciativa propia.

En cuanto a la cultura de la evaluación en las políticas de desarrollo local, se considera que sería deseable en el ámbito de la Diputación. En la actualidad esta evaluación se centra en el control financiero. Los Ayuntamientos sí seguirían más de cerca la gestión de los Agentes.

### 2.3.3. La promoción industrial

En esta materia se llevan a cabo medidas de fomento de la industria a través de subvenciones a Ayuntamientos y a entidades sin fines lucrativos para acometer proyectos relacionados con el sector industrial. Se celebra convenios con Asociaciones de Empresarios Industriales que, desde el Área de Fomento, se perciben como más positivos que las subvenciones puntuales. Los convenios se encuentran enmarcados en proyectos más amplios y requieren continuidad en el tiempo. En relación con el Plan Provincial de subvenciones a Ayuntamientos y otros entes Locales para inversiones en polígonos industriales municipales, se financia la parte inicial del proyecto (especialmente el estudio de impacto ambiental).

También se está promoviendo desde la Diputación un programa de ahorro energético en coordinación con el IMPIVA dirigido a la industria, realizando pre-diagnósticos y orientaciones para conseguir el ahorro, siendo gratuito para los Ayuntamientos hasta la fase de diagnóstico. Se intenta, en el marco de este programa, fomentar el uso de nuevas energías e introducir mejoras en la gestión de energías tradicionales.

### 2.3.4. La promoción de las actividades comerciales

La labor de promoción de las actividades comerciales se basa principalmente en ayudas económicas a través de convocatorias públicas que siguen el modelo de los Planes Provinciales. En otros casos, se regulan por convenio, a través de acuerdo entre las partes. Desde el año 2001, un volumen importante de las subvenciones se dirigen al acondicionamiento y mejora de los mercados locales, especialmente en el caso de los municipios pequeños, que intentan de este modo reducir la venta ambulante dentro del término municipal. En otros tipos de actuaciones sobre el comercio se produce una gran variabilidad de casos, siendo muy difícil acotarlos dentro de una tipología demográfica o económica. En los últimos años también se ha producido un incremento en el apoyo a las denominaciones de origen de la Provincia, con firmas de convenios y labores de potenciación en ferias comerciales.

La coordinación con las Concejalías de Comercio se produce, especialmente, a través del intercambio de información y documentación. El seguimiento de las actuaciones en las localidades se basa en la ejecución de las partidas presupuestarias y en las memorias técnicas, que se evalúan convenientemente. En algunos casos, se valoran las situaciones especiales de determinados Municipios. En relación con la coordinación con la Consellería de Comercio de la Generalitat Valenciana, ésta se ve incrementada en la cofinanciación de los mercados municipales, siendo inferior en el resto de las actuaciones.

Desde la Diputación se considera que no se produce una planificación comercial a nivel intermunicipal adecuada, siendo preciso en este sentido, el impulso desde el ámbito autonómico.

En términos generales, se considera que la actuación de la Diputación en materia comercial, se basa en el margen competencial y financiero del que dispone, pudiendo ser bastante mayor.

### 2.3.5. La percepción de la dimensión intermunicipal

Existe una percepción positiva de la fórmula consorciada, destacando el ejemplo de CREAMA, que ha alcanzado un gran éxito en cuanto a iniciativas, siendo probablemente el modelo de futuro que acabará implantándose para cubrir las necesidades de prestación de servicios intermunicipales. Combinan de un modo equilibrado un cierto nivel de autonomía y la existencia de una estructura estable. También hubo una referencia positiva hacia el “Consortio Isla de Interior”. El papel de la Diputación en este tipo de consorcios es importante, ya que ostenta su presidencia. Este éxito de la figura del consorcio contrasta con el estancamiento de las Mancomunidades de Municipios en la Provincia de Alicante. En el momento actual, no se están promoviendo nuevas Mancomunidades desde la Diputación Provincial.

### **3. La dimensión intermunicipal en relación con el desarrollo local**

La dimensión intermunicipal en la provincia de Alicante es muy escueta y, muy especialmente, en lo relacionado con las políticas de desarrollo local. Las diferentes experiencias de mancomunidades se centraban en tareas más relacionadas con otro tipo de obras y servicios. Sin embargo, sí existen algunos casos de diferente naturaleza que nos gustaría resaltar. En primer lugar, la existencia de dos consorcios: el Consorcio para la Recuperación Económica y de la Actividad de la Marina Alta (CREAMA) y el Consorcio CONVEGA, ambos con objetivos similares y participación de entidades públicas también muy similar, pero con ciertas diferencias en el planteamiento y en la percepción por parte de los Municipios integrantes. También conviene resaltar la existencia de la Mancomunidad de Servicios Sociales de la Marina Baixa y tres Grupos de Acción Local, el correspondiente al CEDER Aitana (donde se aplica la iniciativa LEADER), el grupo de acción local de la Vega Baja en Granja de Rocamora y el Grupo de Acción Local del Alto Vinalopó, situado en Villena, donde se aplican las iniciativas españolas del programa PRODER. Ya en el ámbito de la actuación turística, habría que citar el Consorcio "Isla de Interior" que agruparía a algunos de los Municipios del Medio Vinalopó. Se han entrevistado a algunos de los miembros de estas instituciones que accedieron a ello, como es el caso del Consorcio CREAMA, de la Mancomunidad de la Vega Baja y del CEDER Aitana. Sus apreciaciones han sido de gran interés.

#### **3.1. El Consorcio CREAMA**

##### **3.1.1. Los orígenes y su organización**

CREAMA se creó en 1994, a raíz del "Plan Estratégico de la ciudad de Dénia" que preveía instrumentos adecuados para fomentar el desarrollo económico y social tanto del municipio como de la toda comarca de la Marina Alta. La finalidad principal del Consorcio consistía en conseguir un funcionamiento coordinado de las agencias



de desarrollo local de los Municipios que lo integran, consiguiendo optimizar sus recursos humanos y materiales y unas mejores dotaciones para ello. También se pretendía superar la capacidad de actuación individual de los Municipios de la Comarca. Los ámbitos de intervención del Consorcio se centraban en la gestión de proyectos relacionados con las necesidades sociales, formativas y laborales de la comarca. Con los años el Consorcio se ha estabilizado claramente y muestra un gran nivel de actividad. De hecho, durante las entrevistas las agencias dependientes del Consorcio eran las más dinámicas de la provincia (en volumen de personal, adecuación de instalaciones e intensidad de los trabajos). Los Ayuntamientos que integran el Consorcio son los de Benissa, Calpe, Denia, Ondara, Moraira, Pedreguer, Teulada y Jávea. Las otras Entidades participantes en el Consorcio son la Generalitat Valenciana, la Diputación de Alicante, el INEM y el IMPIVA.

Su naturaleza jurídica es la de un Consorcio, rigiéndose su organización por los Estatutos fundacionales. Dentro de dichos estatutos se contemplan algunos aspectos a tener en cuenta. En primer lugar su sede permanente se sitúa en la ciudad de Denia aunque su capitalidad es anual y rotatoria entre sus Municipios miembros. Sus órganos de gobierno consisten en una Comisión Ejecutiva, encargada de supervisar la gestión del Consorcio, dirigir la política de recursos humanos, la financiación anual y la propuesta de criterios generales de actuación de CREAMA. La Junta General, por su parte, es el órgano de gobierno plenario encargado de la aprobación de los presupuestos, de las reformas estatutarias y de la aceptación de las admisiones y segregaciones de los miembros del Consorcio. La Junta General nombra los integrantes de la Comisión Ejecutiva. El cargo del Gerente ostenta la representación oficial de CREAMA y sus cometidos se definen desde la Comisión Ejecutiva. Las Agencias de Desarrollo Local de los Municipios integrantes del Consorcio se encargan de desarrollar las actuaciones previstas por cada Ayuntamiento, pero se integran en CREAMA, sometiéndose a su vez a los criterios de la Comisión Ejecutiva de esta última. Contienen, por tanto, una doble adscripción (la del Ayuntamiento de origen y la del Consorcio).

CREAMA se financia a cargo de la Diputación de Alicante y de la Consellería de Empleo de la Generalitat Valenciana, además de las aportaciones de los Ayuntamientos de los Municipios integrantes del Consorcio (que sostienen sus

agencias y participan voluntariamente en aquellos proyectos en los que voluntariamente lo deseen.)

### 3.1.2. Los servicios

En el momento actual CREAMA ofrece los siguientes servicios: formación, creación y mantenimiento de empresas, inserción socio – laboral, promoción y desarrollo comarcal y, finalmente, documentación.

#### a) La formación

CREAMA gestiona diferentes tipos de formación profesional no reglada, buscando una mejor cualificación profesional de los recursos humanos comarcales que les permita su inserción o estabilidad en el mercado de trabajo. Se ofertan cursos en los siguientes ámbitos:

- Los programas de garantía social: orientados a jóvenes de entre 16 y 21 años que quieren aprender un oficio. Se desarrollan actividades de forja, cerrajería, electro-fontanería, estética o jardinería.

- La formación ocupacional: cursos dirigidos a personas en situación de desempleo intentado mejorar su nivel de empleabilidad. CREAMA cuenta con Talleres de Formación e Inserción Laboral, que son acciones formativas orientadas a la inserción laboral de desempleados con dificultades de integración en el mercado laboral.

- La formación continua: cursos orientados a trabajadores en activo que intentan su reciclaje y actualización en los conocimientos y destrezas de su profesión para adecuarse a las exigencias del mercado laboral.

## b) La creación y el mantenimiento de empresas

Este servicio muestra dos vertientes. Por una parte se asesora y orienta a aquellas personas que quieren montar una empresa dentro de un proyecto concreto, con el fin de favorecer su lanzamiento. Por otra parte se apoya a los empresarios que quieren mantener, mejorar o cambiar sus actividades. Sus trabajos de asesoramiento se centran en recomendaciones de carácter fiscal, laboral, jurídico – mercantil o financiero. También se hace un seguimiento de las diferentes ayudas económicas y subvenciones existentes en cada caso. Además se imparte formación complementaria para los empresarios y trabajadores en el sector donde desarrollen su actividad. En relación con las empresas de reciente constitución, se les realiza un seguimiento trimestral para apoyarles en una fase tan sensible como es la de nacimiento (en los dos primeros años de vida se producen los mayores niveles de mortalidad de empresas).

## c) La inserción socio – laboral

CREAMA considera que la inserción laboral es la más transversal de sus políticas y el nexo de unión de todas sus actuaciones. El objeto de este servicio es la orientación del demandante de empleo en la búsqueda de trabajo. Con este fin se comenzaron a aplicar los Servicios Integrados para el Empleo, resultado de un convenio entre el INEM, la Consellería de Empleo de la Comunidad Valenciana y el Consorcio. Con la transferencia de las políticas activas de empleo al ámbito autonómico, la coordinación del SERVEF con el resto de las Entidades del Consorcio en esta materia pasa a primer plano. Esta agrupación de las iniciativas de empleo entre las diferentes Administraciones permite aumentar la capacidad de gestión.

El servicio es muy personalizado y referido a grupos muy específicos. Se llevan a cabo planes personales de empleo y formación, con historiales de cada demandante. Dentro de las tareas de inserción laboral se orienta a las personas en técnicas de búsqueda de empleo y se realiza un seguimiento de los demandantes para reforzar su motivación.

#### d) La promoción y el desarrollo comarcal

En esta área de trabajo se llevan a cabo labores relacionadas con el diseño y la implantación de programas orientados a la maximización de los recursos socio – económicos locales, al impulso de iniciativas que fomenten la creación del empleo y la consecución de recursos económicos (de diferente procedencia) para la aplicación de diferentes programas. Se detallarán los principales programas desarrollados.

#### e) La documentación

Se trata de un servicio de apoyo al resto de áreas y departamentos de CREAMA, en el que se recopilan datos de carácter socio – demográfico, que se organizan y se difunden. Todos los ciudadanos de la Marina Alta tienen acceso a este servicio. También realiza un seguimiento de los Boletines Oficiales de las distintas Administraciones Territoriales y de la Unión Europea, así como prensa de interés. También esta área se encarga de la edición de las memorias, los informes técnicos y otros documentos de interés producidos por CREAMA, recogiendo sus experiencias y evaluando las actuaciones realizadas y los objetivos alcanzados.

### 3.1.3. La articulación de las agencias de desarrollo local

Las Agencias, tal como referíamos en la organización, están sostenidas por cada Municipio y siguen la voluntad política de éste, aunque dentro de los criterios generales de CREAMA. Existen ciertos aspectos específicos en cada una de estas agencias y actuaciones relacionadas con las propias características económicas y sociales<sup>308</sup>.

---

<sup>308</sup> Véanse los anexos de esta tesis doctoral, en donde se muestran las principales actividades desarrolladas por las agencias adscritas al Consorcio CREAMA.

### 3.1.4. La entrevista a la Gerente del Consorcio CREAMA

Con el fin de profundizar en las percepciones internas de esta entidad, más allá de los datos meramente descriptivos, hemos entrevistado a la Gerente del Consorcio CREAMA.

El Consorcio cuenta con un total de 25 empleados de carácter fijo, más un número variable de personal dependiente de proyectos concretos. El concepto de desarrollo local manejado por su gerente es parecido al de otros agentes entrevistados, entendiéndolo como “la potenciación de los recursos endógenos y exógenos de las localidades para su progreso económico y cohesión social.” Sí se observa en este caso, a diferencia de otras definiciones, una alusión a la cohesión económica y social. Ciertamente, CREAMA desarrolla políticas muy relacionadas con las iniciativas locales de empleo, además de desarrollar en la Marina, un proyecto adscrito a la Iniciativa EQUAL.

En relación con las políticas desarrolladas y que hemos descrito anteriormente, éstas se diseñan a nivel técnico, siendo posteriormente impulsadas por el nivel político. También se pone de manifiesto que la voluntad política en el apoyo a las actuaciones de CREAMA, tanto por parte de los Municipios como del resto de las Entidades miembros del Consorcio, no se guían tan sólo por cuestiones partidistas.

Se considera que el nivel comarcal es la escala territorial óptima para la aplicación de todas estas iniciativas y, que presenta, sin embargo, unas capacidades administrativas muy limitadas. Una dimensión supramunicipal más fuerte, desde la percepción de CREAMA, limitaría algunas visiones excesivamente localistas de algunos municipios y, por otra parte, permitiría acometer políticas más ambiciosas en muchos ámbitos, como por ejemplo la integración de urbanismo y desarrollo económico o la armonización urbanística intermunicipal (una ordenación del territorio a escala supramunicipal). Se considera, desde CREAMA, que el nivel territorial más adecuado para impulsar las comarcas es el provincial. Esta visión contrasta claramente con la dinámica histórica de enfrentamiento Comarca – Provincia, que se ha observado en aquellas Comunidades Autónomas donde se ha

procedido a la comarcalización y, muy concretamente, en el caso de Cataluña. Se considera que el ámbito provincial es más interesante en el impulso de la comarca, porque a diferencia de las Comunidades Autónomas, las Diputaciones muestran un perfil más municipalista y más conocedor de las necesidades locales, en tanto que aquéllas tienden más hacia la “gran política” o al desarrollo de actuaciones más vistosas.

Dentro del Consorcio, se observa una pluralidad política clara, con presencia de Ayuntamientos de diferentes “colores políticos”. Sin embargo, a todos los Ayuntamientos les viene bien la política de fomento del empleo. De modo informal, los Ayuntamientos contactan entre sí y llegan a diversos acuerdos. Bien es cierto, que en cada cambio de gobierno, el Consorcio tiene que desarrollar una labor de “pedagogía política” acerca de sus propias actuaciones para los nuevos electos. Sin embargo, la adaptación y respuesta de éstos suele ser positiva.

Las diferentes agencias municipales de desarrollo local adscritas al CREAMA cuentan con cierto nivel de autonomía. Su coordinación no es fácil, aunque el desarrollo de las nuevas tecnologías ha facilitado la gestión, consolidándose una “Intranet” organizativa. No obstante, existe una cierta dispersión geográfica de algunas actuaciones que les resta algo de economía de escala. También la intermunicipalidad genera algunos problemas de aplicación presupuestaria, con ciertos desfases que generan problemas de liquidez en la ejecución de los proyectos.

Las aportaciones a las políticas por parte de los integrantes del Consorcio siguen una dinámica que pudiéramos denominar “triangular”. Así, los Ayuntamientos contribuyen con su espacio físico y los servicios generales municipales. La Diputación aporta asistencia técnica y una parte de ayuda financiera. Por último la Generalitat y, concretamente el IMPIVA, como miembros del Consorcio, aportan sus propios programas y otra parte de la financiación, así como la gestión de los programas adscritos a los fondos europeos. Desde un punto de vista técnico, las relaciones entre los miembros del Consorcio son bastante fluidas (algo que se observa también en otras Entidades Intermunicipales e, incluso, entre Municipios que no forman parte de ninguna Entidad).

En cuanto a las relaciones del CREAMA con Entidades no Públicas, existe una destacable relación con las asociaciones empresariales, si bien esta es variable, en función de cada Municipio. Existen Municipios, cuyas asociaciones llevan a cabo una implicación muy intensa en los trabajos del Consorcio, en tanto que otras tendrían una implicación menor. Sin embargo, por regla general, suele ser el propio Consorcio CREAMA el que tiene que impulsar la colaboración, al ser el empresariado un tanto reticente hacia las iniciativas públicas. En este sentido, el CREAMA ha de realizar una importante labor de legitimación de sus actuaciones basándose en los resultados de su gestión. En cuanto a las relaciones con las organizaciones sindicales, ésta se observa de forma más patente en la aplicación de los proyectos adscritos a la Iniciativa comunitaria EQUAL. En el marco de ésta se constituyó un sistema de trabajo en red, con presencia de una importante logística informática. Su funcionamiento es bueno y puede considerarse que se ha consolidado una metodología de trabajo (superados algunos recelos iniciales en la toma de decisiones).

La respuesta de los grupos objetivo de las políticas y de la ciudadanía en general suele ser positiva y de reconocimiento de la calidad del servicio.

En materia de evaluación el Consorcio cuenta con un plan de actuación general, que se articula a nivel local y supralocal. La evaluación consiste en una memoria anual de cumplimiento de objetivos en ambas escalas, tratándose por tanto de una evaluación de la eficacia de los trabajos.

Al final de la entrevista, dentro de la Gerencia se plantearon una serie de interrogantes, relativos a los retos de futuro que ha de asumir el Consorcio CREAMA. Por una parte, existe preocupación ante el horizonte del 2006 y el hecho de que la Comunidad Valenciana deje de ser región objetivo 1 ante el proceso ampliación comunitaria. La financiación comunitaria se reduciría y, por lo tanto, los Municipios adscritos habrían de incrementar su financiación propia. Ante esta situación se planteará el grado de madurez de estas políticas de forma clara. Si los Municipios han interiorizado las políticas de desarrollo local y, concretamente, las iniciativas locales de empleo, como algo propio, las seguirán valorando. En cambio, si se considera que éstas no son algo propio, sino resultado de una dinámica autonómica y provincial, en

donde el ámbito municipal sólo juega el papel de receptor, algunos de estos Municipios no estarían dispuestos a asumir esfuerzos financieros (máxime cuando no existe ninguna obligación legal en la normativa de régimen local que les obligue a desempeñar este tipo de competencias).

Nuevamente, la importancia del papel provincial se pone de manifiesto para el impulso de las medidas de desarrollo económico y local en el ámbito municipal, tal como considera la Ley de Modernización del Gobierno Local de diciembre de 2003.

### 3.2. El ámbito intermunicipal en el desarrollo rural: el Centro de Desarrollo Rural “Aitana”

#### 3.2.1. Breve descripción

El Centro de Desarrollo Rural Aitana es un grupo de acción local, constituido el 3 de marzo de 1995, con personalidad jurídica de derecho público y con forma de asociación sin ánimo de lucro, integrada por entidades tanto públicas como privadas. Su ámbito de actuación es la zona de la montaña (calificada en su día por la CEE como zona desfavorecida de montaña), constituida por los términos municipales de ésta dentro de la Provincia de Alicante. Se trata de un total de 45 Municipios, que forman parte de cinco comarcas de la Provincia. Así, dentro de la Comarca del Comptat pertenecen Agres, Alcocer de Planes, Alcoleja, Alfarara, Almudaina, Alquería d’Asnar, Balones, Benasau, Beniarrés, Benilloba, Benillup, Benimarfull, Benimassot, Cocentaina, Fageca, Famorca, Gaianes, Gorga, L’Orxa, Millena, Muro, Planes, Quetretondeta y Tollos. Dentro de la Comarca de L’Alcoià, pertenecen los Municipios de Benifallim y Penàguila. En la Marina Alta forman parte del grupo Alcalalí, Benigembla, Castell de Castells, Vall d’Alcalà, Vall d’Ebo, Vall de Gallinera, Vall de Laguart. En la Marina Baixa se encuentran Beniardà, Benifato, Benimantell, Bolulla, Callosa d’en Sarriá, Confrides, Guadalest, Polop, Rellu, Sella y Tàrbena. Por último en la Comarca de L’Alacantí se halla el municipio de La Torre.



Además de todos estos Municipios, también forma parte del CEDER Aitana la Diputación Provincial de Alicante. Como entidades privadas participan en el grupo SOCAPMA y la Federación Valenciana de Montañismo.

Esta asociación tiene como objetivos la promoción económica de estos Municipios que la integran, especialmente a través de las actuaciones de carácter supramunicipal en esta área geográfica, cuyas características son homogéneas. Las intervenciones se basan en las actividades industriales y artesanales. También, aunque menormente en el campo de las infraestructuras rurales. Si bien el CEDER Aitana nace muy ligado a la aplicación de la Iniciativa LEADER II, también comparte objetivos más amplios, como son la sensibilización de las Administraciones Locales, Autonómicas, Estatales, así como los Europeos (con el fin de optimizar el aprovechamiento de los recursos endógenos de la Comarca). Por otra parte, sirve como centro de receptor y distribuidor de información relacionada con el Desarrollo Local y Rural para todos los Municipios de la comarca, especialmente en el reconocimiento de las dotaciones, recursos y proyectos existentes en cada momento. También, el CEDER sirve como foro de intercambio de experiencias y metodologías de intervención en el ámbito del desarrollo local y regional.

Los órganos de gobierno del CEDER Aitana son: la Asamblea General, el Presidente de la Asociación y los Vicepresidentes. Estos dos últimos integran la Junta Directiva. Como órgano de gestión se constituye la Gerencia.

Sin embargo, su núcleo de actividades principal responden a la iniciativa LEADER, participando en el período de programación LEADER II y, actualmente, en el LEADER+. El paso de LEADER II a LEADER + ha supuesto algunos cambios estatutarios para dar entrada a los agentes locales y el reconocimiento del SERVEF como agencia.

Dentro de sus actuaciones incluyen la formación profesional y las ayudas a la contratación. Además, se llevan a cabo actividades productivas<sup>309</sup> y no productivas<sup>310</sup>

---

<sup>309</sup> Como actividades productivas se realizan labores de construcción, ampliación, mejora y modernización de las pymes industriales, especialmente aquellas que utilicen materias primas en la zona,

relacionadas con las pequeñas empresas, la artesanía y los servicios de proximidad. También se desarrollan actividades productivas<sup>311</sup> y no productivas<sup>312</sup> relacionadas con el turismo rural. Además se realizan intervenciones relacionadas con la mejora

---

aplicando nuevas tecnologías y el empleo de las energías alternativas; la construcción, ampliación, mejora y modernización de talleres artesanales; ayudas a las inversiones innovadoras de artesanos y pequeñas empresas que revalorizan los recursos naturales locales; el apoyo a los servicios de investigación, producción y comercialización de las pymes y de la artesanía; y el apoyo a la creación de medios de comunicación de carácter comarcal.

<sup>310</sup> Con carácter no productivo se siguen las siguientes actuaciones: apoyo a los servicios de investigación, producción y comercialización de las pymes artesanales de carácter colectivo; la creación de servicios de proximidad para las empresas; la promoción de estudios de actividades económicas ligadas al aprovechamiento de los recursos de aprovechamiento del agua; y la promoción de ferias de muestras de productos y actividades de los Municipios del CEDER.

<sup>311</sup> Con carácter productivo, en el terreno del turismo rural se incluyen la construcción, ampliación, mejora y modernización de los establecimientos de alojamiento; la rehabilitación de casas particulares destinadas al alojamiento del tipo de turismo rural; la construcción de nuevos alojamientos singulares; la mejora y modernización de los establecimientos de restauración; la construcción de nuevos establecimientos singulares de restauración en zonas turísticas con baja oferta; la ampliación y mejora de las empresas turísticas con servicios complementarios para la zona; el apoyo a la creación de empresas de gestión, planificación y comercialización de la oferta turística; el fomento de la difusión y realización de actividades de promoción, estudios de mercado y creación de sistemas de reserva.

<sup>312</sup> Dentro de la promoción de las actividades no productivas de desarrollo rural, destacan las acciones de promoción de una imagen única y diferenciada de la zona; la realización de estudios para el conocimiento de los mercados turísticos y, en general, todos los que posibiliten un mejor desarrollo del sector turístico en el medio rural; la inversión en pequeñas infraestructuras públicas para las nuevas necesidades derivadas de la oferta turística; el inventario, la restauración y revalorización de edificios de carácter histórico y los parajes naturales de interés turístico (emplazamientos arqueológicos, los edificios religiosos, etc.); las actividades de promoción, los estudios de mercado y la creación de sistemas de reserva; la concepción y desarrollo de nuevos productos de turismo rural, incluido el turismo cultural y el descubrimiento del medio ambiente); la creación y señalización de rutas turísticas temáticas; y la creación de puntos de información.

del medio ambiente y del entorno, tanto las directamente productivas<sup>313</sup> como las no productivas<sup>314</sup>, la comercialización y valoración in situ de la producción agraria<sup>315</sup>.

También se posee una concepción transnacional de los enfoques y políticas, participando en la Red Europea de Desarrollo Rural.

### 3.2.2. Los contenidos de la entrevista al Gerente del CEDER Aitana

El carácter del personal integrado en la gestión del CEDER Aitana es claramente multidisciplinar (un economista, dos geógrafos y un auxiliar administrativo). La visión de su propio trabajo es muy creativa y de interés. Sin

---

<sup>313</sup> Como actividades de defensa del medio ambiente y del entorno desde un punto de vista productivo se realizan: actividades de apoyo a la instalación de sistemas de reducción o eliminación de los residuos de las empresas y la recuperación de envases y embalajes, así como el mantenimiento de los espacios naturales; actividades de introducción y fomento de la agricultura ecológica; el apoyo a la formación de cooperativas de jóvenes dedicados al reciclaje de todo tipo de residuos; el apoyo a los viveros de especies autóctonas de jardinería y de productos hortofrutícolas con características innovadoras.

<sup>314</sup> Dentro de las actividades relacionadas con la protección del medio ambiente, con carácter no productivo se incluyen: el apoyo a la realización de acciones en defensa de los valores de la arquitectura y cultura tradicionales; el fomento de acciones que lleven a la recuperación de los espacios urbanos de especial interés; apoyo a la creación y a la difusión cultural relacionada con el medio rural; el apoyo a las acciones de protección, rehabilitación y valorización de los recursos naturales ( fauna y flora) y del paisaje, así como la recuperación de áreas degradadas; la ayuda a la concienciación y la difusión de los valores del respeto al medio natural (aulas de naturaleza, áreas de interpretación del paisaje, sensibilización medio ambiental, parques temáticos, señalización, etc.); realización de estudios acerca de la situación y necesidades de la red general de regadíos tradicional.

<sup>315</sup> Como actividades para la valoración de las actividades agrarias in situ se promueven: la implantación de nuevos cultivos y variedades; inversiones para la promoción de las especialidades locales; el apoyo a la producción de energías alternativas y renovables; el apoyo a la transformación, manipulación y comercialización de productos agrícolas en la zona; el apoyo a la implantación de la marca de garantía de origen y calidad de los productos en las empresas; la mejora del etiquetado y la presentación de los productos; la creación de empresas de distribución y puntos de venta de productos con marcas de garantía de origen y de calidad. Con carácter no directamente productivo se promueven los estudios de los mercados locales y de los circuitos de distribución; la comercialización en ferias, contactos con redes de venta y centrales de compra; campañas de divulgación de los productos locales; sistemas de análisis de los productos elaborados; apoyo a las acciones de transferencia de tecnología; apoyo a la creación de mercados locales de productos artesanales y agroalimentarios de la zona; y el desarrollo de la caza y pesca deportiva sin carácter comercial

embargo, por parte de las Administraciones no es muy conocido, quedando los grupos de acción local ligados a la iniciativa LEADER marcados ante la opinión pública por un halo de anécdota y el folklore.

Así, ahondando en esta cuestión, consideran que las principales dificultades en la realización de sus tareas son: la falta de preparación y sensibilidad de los políticos; la inexistencia de campañas de divulgación de actividades de los agentes de desarrollo local y de su reconocimiento; un exceso de trabajo en los pueblos pequeños (siendo muy global el tipo de actividades). También se vive un cierta falta de cultura democrática, desarrollándose por parte de las instituciones una especie de cultura de “tierra quemada” en la lucha partidista por las subvenciones. El desarrollo local sin consenso no es desarrollo local (se hace preciso el contar con el contexto y todos los actores políticos, económicos y sociales, sean del signo que sean).

Las relaciones del grupo de acción local tienen como interlocutores privilegiados a los Ayuntamientos (teniendo en cuenta que el grupo de acción local incluye otras Entidades, tanto públicas como privadas). Las Corporaciones Locales tienen buena imagen del grupo de acción local, en el sentido de que se percibe a éste como el órgano que concede las subvenciones, por encima de otras consideraciones.

El concepto de desarrollo local explicado por el entrevistado consiste en el *“intentar solucionar los problemas locales desde abajo por la propia población, con recursos propios y coordinando las actuaciones”*. Sin embargo, se considera que las actividades son muy dispersas. Destaca dentro de esta definición el énfasis sobre el enfoque ascendente del desarrollo local, algo muy presente en la filosofía de las iniciativas de desarrollo rural.

El diagnóstico de la situación del área de aplicación de las actividades del grupo de acción local entiende como principal dificultad la existencia de una visión muy localista. Aunque exista un sentimiento importante de identificación comarcal (en este caso se considera que existe una identidad clara entre comarca natural y comarca funcional), priman los personalismos de las instituciones municipales, por encima de las visiones intermunicipales (algo que también parece presente en otras Entidades Intermunicipales). Como principal amenaza se considera la fuerte capacidad de atracción de la costa, que conlleva una sangría de recursos, personas e

iniciativas. Este hecho genera un déficit en los servicios a la población y, por tanto, una clara pérdida de calidad de vida. Es muy difícil considerar, desde esta perspectiva, la prosperidad de la zona, contentándose los miembros del grupo de acción local, con su mera supervivencia.

Como elementos positivos se cita la mentalidad emprendedora de la zona que, desde una situación geográfica muy adversa ha sido capaz de industrializarse. De este modo, se considera que el problema de desarrollo de las zonas de montaña no se encuentra tanto en la dificultad física sino más bien en una necesidad de liderazgo. Por otra parte, la existencia de buenas comunicaciones y de una red de ciudades medianas y pequeñas dotadas de servicios, así como de un entorno natural ideal, puede ofrecer una gran calidad de vida a sus habitantes, en caso de que se consiga asentar a un grupo de población importante.

En relación con la coordinación de las actuaciones, especialmente entre los diferentes municipios, se considera un nivel muy elevado de intercambio de información a nivel técnico. Sin embargo, al no existir la figura intermunicipal con unas capacidades administrativas claras, se produce una gran descoordinación intermunicipal. Se pide algún tipo de evaluación de las actuaciones de los Municipios. También se considera que las distintas políticas públicas se ven influidas por una concepción excesivamente sectorializada, siendo precisa una visión más integral. También, como elemento de dificultad para el mantenimiento de la dimensión intermunicipal, es el de la precariedad laboral de sus técnicos. Esta precariedad genera una dilapidación de recursos públicos (se forma a las personas para despedirlas al poco tiempo).

En relación con las fases de las políticas públicas, se considera que el desarrollo rural tiene poca presencia en la agenda de las Entidades Locales. Si bien, las iniciativas relacionadas con la Agenda 21 se han puesto de moda, a la hora de la verdad, en cuanto a impactos reales, las cuestiones relacionadas con el desarrollo local (incluso en cuanto a sostenibilidad medio ambiental) tendrían menos presencia. En cuanto a la fase de elaboración de las políticas, se considera que la capacidad de planificación de las Diputaciones Provinciales es bastante limitada. Consideran que la Comunidad Autónoma sería más adecuada para la planificación, si tuviese una visión

más próxima al desarrollo local. Por último, entienden que la escala local para la participación en la elaboración de políticas de desarrollo local sería la comarcal.

En relación con las Entidades no Públicas, existe una fuerte implicación de las asociaciones de empresarios y las cooperativas de alojamientos turísticos. También existe una clara relación con la Unió de Llauradors i Ramaders (Unión de Labradores y Ganaderos). No cuentan con asociaciones vecinales, al tratarse de Municipios muy pequeños. En cambio sí existe una presencia muy importante de asociaciones relacionadas con la naturaleza y las actividades de ocio y tiempo libre.

En relación con la implementación de las políticas y la percepción de los grupos objetivo, existe una atención a muchos tipos de usuarios, tanto a particulares como a empresas. El tipo de atenciones más usuales consisten en el asesoramiento para la financiación de actividades o bien para la ubicación de negocios (por parte de usuarios procedentes de fuera de la comarca). En términos generales, se trata de un servicio “cajón de sastre” en donde se intenta dar salida a todas las necesidades, ya sea de forma directa o bien facilitando los contactos oportunos.

En cuanto a la evaluación, se llevan a cabo evaluaciones internas y externas (siendo éstas las exigidas por la Iniciativa LEADER).

### 3.3. La Mancomunidad de Servicios Sociales de la Marina Baixa

#### 3.3.1. Introducción

La Mancomunidad de Servicios de la Marina Baixa es una Mancomunidad de Municipios propiamente dicha, a diferencia de los otros dos casos citados anteriormente, que aparecen bajo las características jurídicas de un consorcio. Está integrada por los Municipios de Callosa d'en Sarriá, Polop, Benimantell, Beniardá, Benifato, Confrides, Bolulla y Guadalest, cubriendo una población de en torno a unos 12.000 habitantes. Geográficamente se corresponde con los Municipios de interior de la Marina Baixa. Consta de Municipios de tamaño pequeño y de carácter bastante rural y montañoso, salvo las excepciones de Polop y Callosa d'en Sarriá, cuyos niveles

de urbanización plantean problemáticas específicas y una posición especial en el global de la Mancomunidad.

El estudio de esta Mancomunidad se basa casi exclusivamente en la entrevista, en tanto que no existen otras fuentes documentales de acceso público, ya que esta Mancomunidad no cuenta con la misma capacidad de difusión que los dos Entes Intermunicipales anteriormente estudiados.

### 3.3.2. La entrevista

Se ha entrevistado a la agente de desarrollo local que trabaja para la Mancomunidad, siendo la agencia un servicio más de ésta. La orientación de la agencia de desarrollo local está claramente dirigida a la inserción laboral y al auto – empleo. Este servicio es relativamente reciente como servicio mancomunado, datando del 2001.

El tipo de trabajo más difícil es el desplazamiento de la agente de desarrollo local por los diferentes pueblos de la Mancomunidad, en una zona montañosa, a través de pequeñas carreteras. Por otra parte, viven dificultades para sacar adelante los trabajos en un sentido administrativo, al sufrir la Mancomunidad una cierta limitación de personal administrativo. En el desempeño del trabajo la agencia de desarrollo local mantiene contactos semanales con el presidente de la Mancomunidad, transacción diaria de trabajo con el personal administrativo y técnico de cada Ayuntamiento y con sus Alcaldes y Concejales .

El concepto de desarrollo local manejado por la titular de la agencia se basa en *“la promoción económica de una zona, la movilización social de su población, para la solución de sus propios problemas (desde abajo hacia arriba).”* Se observa un énfasis, al igual que en el CEDER Aitana, en el enfoque ascendente; además, de una orientación hacia la inserción social.

El diagnóstico territorial del ámbito espacial de la Mancomunidad arroja, en opinión de la entrevistada, una debilidad en materia de infraestructuras, con cierta falta de centros de salud y de colegios; malas comunicaciones (malas carreteras); problemas en el transporte público y el déficit de suelo industrial. Las grandes amenazas o retos de esta zona son la fuerte presión urbanística procedente de la

costa, el tipo de turismo (hasta hace poco exclusivamente de “sol y playa”) y el creciente envejecimiento de la población. Como facilidades se citan la gran calidad de vida de los pueblos de la Mancomunidad, sus paisajes y su tranquilidad. También se alude a un pequeño comercio muy activo. En cuanto a las oportunidades que se presentan se refieren al turismo rural en auge, que favorece la rehabilitación de edificios. Existe un parque de viviendas vacío que podría emplearse con este fin. Podrían urbanizarse algunas zonas con cierta prudencia, respetando la sostenibilidad del entorno. Finalmente, se cuenta con un conjunto de productos autóctonos susceptibles de comercialización, como son los aceites y embutidos.

La unidad encargada del desarrollo local dentro de la Mancomunidad, desarrolla las siguientes actividades:

- a) El asesoramiento en la creación de empresas.
- b) La tramitación de subvenciones e información.
- c) La impartición de cursos y talleres de formación.
- d) La creación y gestión de bolsas de empleo.
- e) Coordinación con las asociaciones.
- f) Fomento de los convenios de colaboración con empresas.
- g) Colaboración con los gobiernos municipales (especialmente tras los momentos de cambio político, siendo necesaria una cierta labor de orientación).

De todas las actividades realizadas, la más valorada consiste en el apoyo a los emprendedores autóctonos que se deciden a residir en sus Municipios (intentando superar dificultades burocráticas de toda índole).

La coordinación de estas políticas es más sencilla con los Municipios pequeños, mientras que en los más grandes no resulta tan fácil. Éstos no aceptan con tanta sencillez la incardinación de sus actividades dentro de la Mancomunidad.

También ponía de manifiesto la agente entrevistada, la contradicción entre el enfoque ascendente pregonado en las teorías del desarrollo local y el enfoque descendente seguido por todas las instituciones. Así, la Unión Europea elaboraría las políticas, dispondría de la financiación y las Administraciones nacionales se irían adaptando a sus postulados. En este esquema, la capacidad de participación de las Entidades Locales sería muy limitada. Sin embargo, en el campo del desarrollo local



la proximidad es un factor de gran importancia para poder desarrollar propuestas con carácter realista y que funcionen de modo efectivo dentro de las peculiaridades de cada medio territorial.

En cuanto a las relaciones con la sociedad civil, se mantiene cierta colaboración con la Asociación de Comerciantes de Guadalest y del Algar. También se colabora con la Universidad de Alicante, con las asociaciones de ecologistas y de inmigrantes. También aparecen en esta Mancomunidad, al igual que en algunos Municipios estudiados, la figura de las asociaciones de amas de casa. En cambio no se implican en el desarrollo local los sindicatos. Tampoco existen las asociaciones de vecinos en unos municipios tan pequeños.

La financiación de las actividades de desarrollo local de la Mancomunidad procede de la cuota de mantenimiento de la Mancomunidad, aportada por los Municipios. Ésta se suma a la financiación procedente de otras unidades, como las Consellerías de Economía y Hacienda o la de Bienestar Social de la Generalitat. También se produce alguna contribución por parte de la Diputación Provincial de Alicante. Dentro de este sistema de financiación, algunas Entidades Locales se suman a determinados proyectos sin preocuparse excesivamente de si, posteriormente, los pueden asumir. Otro de los problemas específicos de la Mancomunidad consiste en la poca predisposición de los grandes Municipios hacia ésta, al considerar que su contribución es excesiva, resultándole más rentable establecer su propia agencia de desarrollo local y recibiendo un servicio en exclusiva.

En cambio, la receptividad de la población es muy elevada, al constar las labores de la agencia en una parte de trato personalizado muy importante. Sin embargo, la falta de medios dificulta esta atención, debiendo combinar muchas tareas a la vez, lo que redundaría en una cierta pérdida de calidad del servicio.

Desde el punto de vista de la evaluación, la agencia ha de elaborar memorias anuales, así como aquellas propias de cada proyecto. Por otra parte, los Ayuntamientos solicitan memorias de la Mancomunidad, especialmente en los períodos pre – electorales (como era el momento de las entrevistas).

Los contactos con otras Entidades Públicas se centran especialmente en los organismos de la Generalitat (Consellerías diversas, el SERVEF, la Diputación

Provincial, el CEDER Aitana, el Centro de Empresas de Alcoy y la Oficina Comarcal de Agricultura, Pesca y Alimentación (OCAPA).

### 3.4. Algunas apreciaciones acerca de los Entes Intermunicipales estudiados

a) Existen importantes diferencias entre los Entes Intermunicipales analizados. El Consorcio CREAMA se centra en las actividades de inserción social y laboral, con una orientación muy clara hacia las iniciativas locales de empleo, en un ámbito turístico y urbano, con importantes ciudades medianas. En el caso del CEDER Aitana, el ámbito es rural y, si bien también incluye las iniciativas locales de empleo, el ámbito de actuación es más amplio, afectando al turismo, la agricultura y el medio ambiente (en las zonas rurales, las competencias de las instituciones públicas tienden a un mayor nivel de generalismo, en tanto que en las zonas urbanas se percibe una mayor especialización y sectorialización). En el caso de la Mancomunidad de la Marina Baixa, las políticas también se dirigen a las iniciativas locales de empleo, ciñéndose más claramente a éstas. Sin embargo, la duplicidad de unos municipios claramente rurales y, por otra parte, de dos municipios en creciente fase de urbanización, genera una dinámica interna compleja de intereses, que afecta a las tareas y a la capacidad financiera en la contribución a la Mancomunidad.

b) La articulación jurídica tampoco es una cuestión de segundo orden. La fórmula consorcial, con la presencia de Administraciones Públicas de niveles territoriales superiores al Municipal, como son la Diputación Provincial de Alicante y la Comunidad Valenciana, favorece la posición del Consorcio frente a otras tendencias centrífugas. En cambio, en las Mancomunidades en sentido puro, los Municipios más grandes se ven a sí mismos como los perdedores de la Mancomunidad, en la medida en que son los mayores contribuyentes para la percepción de unos servicios que, en todo caso, son comunes. Estas dinámicas parecen más matizadas en los Consorcios, en el sentido de que al participar otras Administraciones superiores, el consorcio parece una plataforma en donde cualquier Municipio debe estar para no sentirse marginado. La mayor presencia de financiación extra – municipal en los Consorcios genera en los Municipios una sensación de juego

de “suma positiva” que no siempre se percibe en las Mancomunidades clásicas por parte de los Municipios asociados.

c) También parece que los mecanismos de funcionamiento de los Consorcios favorecen una mayor agilidad en la gestión, separando los órganos de representación política de los órganos de gestión. Así, en los dos Consorcios estudiados existen sendas gerencias.

d) Todos estos elementos permiten una mayor capacidad de los Consorcios para asumir tareas, contratar más personal y alcanzar mayores resultados (lo que redundaría en su legitimación). La tendencia en la asunción de proyectos y nuevas responsabilidades parece expansiva. En cambio, en las Mancomunidades clásicas, esta tendencia parece más limitada (menor financiación, menor número de personal, recelos entre Municipios, mayor fiscalización municipal hacia la Mancomunidad y, en definitiva, menor legitimación; aun cuando el desempeño de los profesionales sea muy positivo). A la luz de estos datos, parece que la fórmula mancomunada clásica para la prestación de servicios no tangibles (o al menos no tan medibles como lo es la realización de obras concretas) genera problemas de legitimación, especialmente de cara a los Municipios más contribuyentes.

Sin embargo, conviene resaltar también la dificultad de comparar estos casos, al tratarse de ámbitos demográficos muy diferentes y, por tanto, de una disponibilidad de recursos muy distinta.

## **4. El planteamiento del estudio**

### **4.1. El trabajo de hemeroteca**

Para conocer los orígenes de la implantación del paradigma del desarrollo local en la provincia de Alicante, hemos seleccionado básicamente tres elementos de referencia. El primero de ellos es nacional y se trata de la Federación Española de Municipios y Provincias que, a través de sus medios de difusión, tiene capacidad de influir en los planteamientos de los Municipios y además los representa. Con este fin hemos realizado un seguimiento del Boletín de Información de la Federación, buscando datos acerca de la evolución del concepto a nivel nacional. El segundo es autonómico, tomando como criterio de estudio los programas electorales a las elecciones municipales de los partidos más relevantes de la Comunidad Valenciana. El tercero es provincial y realiza un estudio de diversos años de las ediciones del diario de mayor difusión y lectura en la Provincia de Alicante (observando el tratamiento que realiza del desarrollo local).

### **4.2. La utilización de las entrevistas**

Para conocer las características de la aplicación de las políticas de desarrollo local en las Entidades Locales de la provincia de Alicante, se ha optado por entrevistar a los técnicos de las organizaciones, encargados del cometido del desarrollo local. Parecía lo más indicado para conocer las verdaderas medidas emprendidas, así como para obtener, también, las opiniones personales acerca de la importancia de las cuestiones más próximas a todo el proceso de las políticas públicas del desarrollo local. Esto no quiere decir que no fuese interesante entrevistar a otros

actores representativos, como pueden ser las élites políticas locales, a los representantes del sector empresarial, de los sindicatos o del denominado tercer sector. Sin embargo, por razones de tiempo, presupuesto y operatividad se ha optado por este tipo de actor, al hallarse también en el centro de las relaciones con los otros actores. Un estudio pormenorizado con entrevistas a todos los actores políticos, económicos y sociales de la provincia de Alicante requeriría del trabajo de todo un grupo de investigadores y un presupuesto que desbordaría claramente la capacidad de un simple investigador individual.

Las entrevistas se plantearon de forma semi – estructurada y personalizada. Este carácter personalizado encajaría con las características de las entrevistas que, según MANHEIM<sup>316</sup>, se realizan a lo que denomina élites, por su especial importancia a los efectos de la investigación.

El modelo de entrevista que se elaboró no tiene el grado de estandarización ni de programación de las entrevistas estructuradas. Simplemente, se marcaron unos puntos a modo de guión para ser tratados, agrupándose por cuestiones temáticas. Se buscaba no simplemente confirmar unos puntos de partida en la investigación ni una elección entre opciones, sino que se aportasen nuevos conocimientos hasta entonces no considerados o se consiguiesen nuevos matices a lo ya tratado<sup>317</sup>. Era, por tanto, necesario dejar una cierta apertura en el cuestionario. Además de explicar se intentaba comprender, maximizando los significados y la sinceridad del entrevistado<sup>318</sup>.

---

<sup>316</sup> Véase MANHEIM, Jarol B. y RICH, Richard Análisis político – empírico. Alianza Universidad. Madrid, 1988. Pág. 183.

<sup>317</sup> “El cometido del entrevistador es descubrir hechos y pautas y no medir fenómenos pre – seleccionados”. MANHEIM, op.cit, pág. 183.

<sup>318</sup> En las entrevistas se combinaron elementos de las entrevistas estructuradas y las no estructuradas. De las entrevistas estructuradas se ha tomado la técnica de realizar a todos los entrevistados el mismo paquete de preguntas, con el fin de poder establecer categorías y regularidades. También se expresaban a los entrevistados el mismo orden y formato. En la actitud del entrevistador se intentó establecer una relación equilibrada con el entrevistado, que implicaba cierta familiaridad al mismo tiempo que impersonalidad. De las entrevistas no estructuradas se ha tomado un esquema abierto en las categorías de las respuestas, alterando en ocasiones el orden de las preguntas (aunque no muy a menudo). Para ahondar en estas cuestiones véase RUIZ

En relación con la actitud a la hora de entrevistar, a los que Luis Enrique ALONSO denomina registros modales, tan importantes como los posibles contenidos del cuestionario, se intentó respetar al máximo el discurso de los entrevistados, tan sólo reorientándoles a los puntos a tratar por razones de tiempo<sup>319</sup>. En todos los casos, el trato de éstos hacia el entrevistador fue excelente y, casi siempre, muy receptivo. Además de los elementos de contenido de la entrevista, se recogieron las características físicas del lugar de trabajo de los entrevistados, al considerarse muy significativas. Si bien no hay una relación exacta causa – efecto del espacio físico en el lugar de trabajo y la posición en la organización, sí puede ser en cierto modo revelador de dicha posición. También la presencia o ausencia de público, de documentación y manuales de trabajo puede dar una idea del tipo de tareas cotidianas que desempeña el técnico.

Se prometió a los entrevistados el respeto a la confidencialidad de sus personas y de sus organizaciones. Se optó por esta opción, al no interesar tanto en la investigación los nombres de las personas, ni de los Ayuntamientos, sino la realidad organizativa en que desempeñan sus labores y la representatividad del Municipio dentro de una tipología geográfica y socio - económica. En el momento de realización de la entrevista no se utilizaron grabadoras o material similar que pudiese generar recelos a los entrevistados. Se decidió tomar las notas a mano. Por esta vía se pierde en precisión y en la integridad de las declaraciones, pero consideramos que se gana

---

OLABUÉNAGA, José Ignacio. Metodología de la investigación cualitativa 2º Edición. Universidad de Deusto. Bilbao, 1999. Pág. 170.

<sup>319</sup> ALONSO denomina registros referenciales a los elementos del contenido y del objeto de la entrevista, en tanto que denomina registros modales a la actitud del que emite el discurso. Los actos son declaraciones del entrevistador. De la combinación de tres tipos de actos (declaraciones, interrogaciones y reiteraciones) y los dos tipos de registros se entresacarían seis tipos básicos de intervenciones de los entrevistadores: complementaciones, interpretaciones, preguntas sobre contenido, preguntas sobre actitud, ecos (reiteraciones de una parte del contenido explicitado por el entrevistado) y reflejos (se reitera la actitud del que habla, incrementando el énfasis en su posición personal). Véase ALONSO, Luis Enrique. "Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa" en DELGADO, Juan Manuel y GUTIÉRREZ, Juan. Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Editorial Síntesis. Madrid, 1996. Pág. 235.

en confianza por parte del entrevistado. En el momento de realizar las anotaciones se ha intentado captar los elementos más centrales del discurso.

#### 4.3. Elementos estadísticos complementarios

El análisis de la entrevista, de acuerdo con sus diferentes bloques, se interrelacionará con otros parámetros explicativos y de comparación, como son los de carácter socio – demográfico (como son la población, la edad media de la población, la población nacida en el extranjero, el crecimiento vegetativo, la tasa de migración y la tasa de paro registrado)<sup>320</sup>, los de carácter político – administrativo (el presupuesto municipal, la superficie del término municipal en kilómetros cuadrados, el volumen de la plantilla municipal, la organización y composición política y la adscripción comarcal, de acuerdo con el esquema comarcal funcional manejado por la Diputación Provincial de Alicante).

También como elemento de valoración económica de los Municipios e importante fuente de recursos, emplearemos el valor catastral (empleando como valores indicativos la base imponible no exenta, el tipo de gravamen, el último año de revisión del catastro, el número de recibos y el volumen de la deuda tributaria)<sup>321</sup>.

Resulta muy difícil el establecer tipologías de Municipios adecuadas al tipo de investigación para interrelacionarlas con las diferentes respuestas de los Municipios. En este sentido, resulta útil la tipología establecida por BAÑÓN y CARRILLO para estudiar la realidad municipal de la Comunidad Valenciana a partir de la combinación de elementos demográficos, de la organización administrativa, de los recursos municipales disponibles y del sistema político local<sup>322</sup>. De esta mezcla de

---

<sup>320</sup> Se han tomado los datos del Anuario Social de La Caixa. Barcelona, 2003.

<sup>321</sup> Datos tomados de la Dirección General del Catastro. Ministerio de Hacienda. 2001

<sup>322</sup> BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael y CARRILLO, Ernesto. Tipología de Municipios de la Comunidad Valenciana. Federación Valenciana de Municipios y Provincias. 1992. Pág. 93.

elementos extraían una tipología de municipios consistente en inframunicipios<sup>323</sup>, pequeños municipios<sup>324</sup>, pequeños municipios con estructura de gobierno diferenciada<sup>325</sup>, pequeños municipios con alto nivel de prestación de servicios<sup>326</sup>, municipios medianos<sup>327</sup>, pequeñas ciudades<sup>328</sup>, ciudades medianas<sup>329</sup> y grandes ciudades<sup>330</sup>. Si bien se observan todos estos factores, todos ellos relacionados

---

<sup>323</sup> Son propios de las zonas rurales de interior, en un contexto poco politizado. No tienen contacto con las direcciones regionales de los grandes partidos. Su presupuesto es muy pequeño y las capacidades administrativas muy limitadas, poseyendo un número muy limitado de personal.

<sup>324</sup> Los autores se refieren a estas localidades atribuyéndoles una población media de unos 1000 habitantes. Suelen disponer de secretario propio sin agrupar y algunos efectivos de baja cualificación para trabajos de obras y mantenimiento. En estos municipios pequeños el Secretario adquiere una gran importancia, como conocedor del lenguaje administrativo e interlocutor con otras Administraciones Públicas. Los servicios prestados se suelen corresponder con los mínimos fijados en la ley, especialmente relacionados con infraestructuras.

780. Presentan estructuras administrativas que reproducen a nivel micro elementos de otros tipos de estructuras administrativas más elevadas. En casi todos los casos disponen de un secretario propio. Su número de empleados se sitúa en torno a los diez empleados.

<sup>326</sup> Presentan características propias de los Municipios pequeños y medianos, yendo más allá de la prestación de servicios mínimos. En ocasiones llevan a cabo actuaciones de carácter innovador. En este ámbito se observan ejemplos de liderazgo político muy dinámico.

<sup>327</sup> En ellos existe una estructura diversificada de gasto (no sólo centrada en los gastos de inversión). En estos municipios comienza a observarse la prestación de servicios que van más allá de los tradicionales de infraestructuras (servicios sociales, participación en la sanidad primaria, la conservación del patrimonio histórico – artístico, etc.)

<sup>328</sup> Se trata de comunidades locales urbanas, que suelen funcionar como núcleos periféricos de las áreas metropolitanas. En ellas existe una gran especialización en industria y servicios. Sus organizaciones administrativas suelen estar bastante fragmentadas. Este exceso de fragmentación supone una mala utilización de los recursos. En nuestro estudio muchos Municipios analizados se encontraban dentro de esta categoría.

<sup>329</sup> Comparten muchas características de las grandes ciudades, con un presupuesto muy elevado. Se produce una fuerte departamentalización, aunque con personal especializado en cada departamento. Las cuestiones relacionadas con los recursos humanos comienzan a exigir un elevado nivel de especialización. Poseen altos niveles de gasto y autonomía financiera.

<sup>330</sup> Merecen un análisis pormenorizado y un tratamiento único en relación con el resto de las categorías. De algún modo, el legislador se ha hecho eco de esta necesidad dentro de la Ley de Modernización del Gobierno Local. Sus estructuras organizativas muestran altos niveles de departamentalización y sus grupos profesionales



claramente con la dimensión demográfica, no parece tan fácil interrelacionar unos factores con otros.

En relación con el desarrollo local sí podría observarse algún tipo de relación entre factores demográficos, dimensiones de la plantilla, presupuesto municipal y las características de las políticas de desarrollo local. Sin embargo, no parece fácil mostrar relaciones causa – efecto, en este sentido. A su vez, también puede ser muy importante el manejo de categorías socio – económicas, tales como el grado de especialización sectorial en el Municipio. Tampoco en este caso, nos mostramos demasiado confiados en encontrar relaciones de causalidad muy evidentes

---

situaciones de corporativismo. Los niveles de prestación de servicios son elevados, con una estructura de gastos muy diversificada.

**Cuadro nº 29.- Número de empleados, volumen de la plantilla municipal, presupuesto municipal y población de los Municipios estudiados.**

<b>Ayuntamiento</b>	<b>Nº empleados en d. Local</b>	<b>Nº total empleados</b>	<b>Presupuesto municipal</b>	<b>Número de habitantes.</b>
Albatera	1	53	5.049.615,03	9.080
Algofa	1	17	10.076.740,00	1.507
Algueña	1	8	1.140.407,02	1.454
Altea	1	151	34.151.049,07	16.294
Aspe	1	129	12.626.717,34	16.692
Calp/ Calpe	1			
Cox	1	31	6.902.000,00	5.946
Dolores	1	61	4.252.400,00	6.308
Elx/ Elche	4	1.020	146.459.778,95	198.190
Elda	5	310	31.237.640,69	51.816
Finestrat	1			
Monóvar	1	57	6.089.541,27	11.916
Los Montesinos	1		2.852.797,61	2.674
Mutxamel/ Muchamiel	2	104	9.082.000,00	15.275
Novelda	1		15.128.684,26	24.111
Onil	2	56	3.659.391,76	6.874
Petrer	3	237	17.909.438,72	29.567
Torreveja	4		74.265.242,27	58.824
Villa – joiosa/ Villajoyosa	3		33.457.189,00	24.246
Villena	3	188	14.884.860,40	32.111
Xixona /Jijona	2	62	744.056,00	7.304

(Fuente: Diputación Provincial de Alicante, año 2003)

## **5. La aparición del actual paradigma de desarrollo local en la agenda de gobierno de las Entidades Locales de la Provincia de Alicante.**

### 5.1. El desarrollo local en la agenda de las Entidades Locales en España

#### 5.1.1. Consideraciones metodológicas

Resulta muy difícil analizar la agenda de las Entidades Locales en España y de las élites políticas locales, debido a su elevado número y a su heterogeneidad demográfica, socio-económica, cultural, etc. Sería imposible acometer un estudio localidad por localidad de programas políticos, opiniones en los medios de comunicación y otras manifestaciones que nos acerquen a una idea de la posición de los emprendedores de políticas locales ante el tema del desarrollo local. Al no ser esto posible, hemos aplicado análisis más modestos, a partir de los documentos y publicaciones de las asociaciones de municipios más importantes a nivel nacional, como lo es la Federación Española de Municipios y Provincias, así como la evolución de la cuestión del desarrollo local en la percepción de los grandes partidos nacionales.

En relación con la provincia de Alicante, entrando a un mayor nivel de detalle, emplearemos los documentos de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, el contenido de algunos de los programas de los principales partidos con representación en la Comunidad Valenciana<sup>331</sup>, así como el tratamiento por los principales medios de comunicación de la provincia de Alicante (Diario Información, Diario La Verdad, Diario Las Provincias).

---

<sup>331</sup> Resulta muy difícil el estudio de los programas de los partidos políticos en el ámbito local, debido a la falta de recopilaciones por parte de sus direcciones provinciales y comarcales. Tampoco existen centros de documentación en los que las formaciones políticas puedan mostrar a los investigadores sus programas, idearios, memorias o patrimonio historiográfico.

### 5.1.2. El desarrollo local en la agenda de las Entidades Locales en el ámbito nacional

En el momento actual, el desarrollo local aparece claramente implantado en la agenda nacional de las Entidades Locales. La consolidación de algunas iniciativas comunitarias (URBAN, LEADER) y la territorialización de algunos fondos estructurales (FEDER), así como la materialización de éstos en iniciativas nacionales (PRODER) puede haber contribuido a ello. En el momento actual la dimensión rural – urbana recibe gran atención en los diferentes documentos analizados. También existe interés por la percepción de la sostenibilidad y por la generación de empleo. Se puede decir que a partir de la segunda mitad de los noventa, se observa en la agenda de las Entidades Locales un enfoque más claro del desarrollo local integrado (con todo su utillaje conceptual y metodológico) frente a una mayor dispersión anterior de los asuntos que pudieran entrar dentro de esta materia<sup>332</sup>.

Esto no quiere decir que en momentos anteriores a estas iniciativas comunitarias, no existiese ningún interés por estos asuntos. La diferencia estriba, en algunos casos, en el planteamiento de los problemas públicos (más integrados en el caso del desarrollo rural y la sostenibilidad medio ambiental) o la percepción propia que tienen de su papel las entidades locales en algunas materias (como es el empleo, actuando en un primer momento de forma reactiva y pasando más adelante a sentirse más protagonistas). En otros casos, las iniciativas comunitarias no han hecho más que complementar enfoques ya pre – existentes, como es el caso del mundo urbano, en donde la capacidad de las grandes ciudades para actuar en red ya había elaborado una agenda de los asuntos urbanos mucho más definida.

---

<sup>332</sup> Las Entidades Locales difunden y hacen propia las conclusiones del XVI Pleno del Comité de las Regiones, de 15 de enero de 1997, en donde se afirma “desde la perspectiva política el desarrollo rural tiene por objeto fomentar o re – establecer las cualidades integrales de una zona en beneficio de su población. Para ello, parece conveniente establecer una planificación por etapas y evitar el enfoque por sectores para adoptar en su lugar, un desarrollo político integral de orientación territorial que permita la interacción entre todos los sectores implicados”. Carta Local nº 79. Febrero de 1997. Pág. 26.

## a) La dimensión rural

Los problemas del mundo rural han aparecido con bastante frecuencia en los foros de las Entidades Locales. No se debe olvidar el carácter rural de muchos de los Municipios españoles. En ocasiones, el interés por lo rural ha ido muy unido a las cuestiones medio ambientales (regadíos, desforestación, desertización, etc.) El espaldarazo definitivo vendrá desde la agenda comunitaria con la iniciativa LEADER<sup>333</sup>, que va a tener un efecto aglutinador del debate rural en España. Muchos de sus conceptos, herramientas y aplicaciones van a ir más allá del desarrollo propiamente rural, afectando ya a todo el enfoque del desarrollo local. La agenda de las Entidades Locales españolas ha sido muy receptiva a esta iniciativa y, de hecho, la articulación de la iniciativa nacional PRODER a cargo de una parte de los fondos estructurales que percibe España, es un claro ejemplo de esta receptividad. Esta clara conexión con la agenda comunitaria se observa del grado de seguimiento que llevan las Entidades Locales de los distintos foros de participación comunitarios<sup>334</sup>.

Las necesidades del mundo rural aparecen abundantemente en los documentos estudiados. En el momento actual, las preocupaciones se orientan hacia el futuro de las actividades agrícolas, la diversificación de las actividades económicas en el medio rural<sup>335</sup> y la aplicación concreta de las iniciativas de desarrollo rural comunitarias y nacionales (LEADER + y PRODER respectivamente)<sup>336</sup>. Por tanto, la cuestión está bastante asentada en la agenda de las Entidades Locales<sup>337</sup>. La

---

<sup>333</sup> "La red de agencias de desarrollo rural" en Carta Local nº 16. Mayo de 1991. Pág. 26.

<sup>334</sup> "Pleno del Comité de las Regiones. Mejores condiciones de vida en el medio rural" en Carta Local nº79. Febrero de 1997. Pág. 26

<sup>335</sup> "Los alcaldes buscan soluciones imaginativas para evitar el despoblamiento rural" en Carta Local nº85. Septiembre de 1997. Pág. 12

<sup>336</sup> Véase GONZÁLEZ CABRERA, Antonio "Retos de las políticas de desarrollo rural" en Carta Local nº135, marzo de 2002. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid. Págs.6-9.

<sup>337</sup> Existe incluso un tipo de tratamiento más matizado de algunas cuestiones, como es la cuestión de las nuevas tecnologías y el ámbito rural y la perspectiva de género. Véase "Las mujeres líderes del desarrollo rural" en Carta Local nº 118. Septiembre de 2000. Pág.44

orientación actual busca una definición del problema en términos de aplicación. Destacan preocupaciones como la disminución de la autonomía de los grupos de acción local y los problemas que genera su excesiva burocratización en el seno de las organizaciones locales, así como el incremento de las aportaciones locales a los proyectos. Obviamente, existe un interés por la difusión<sup>338</sup>, especialmente de las posibilidades financieras que conllevan tales iniciativas<sup>339</sup>.

## b) La dimensión urbana

La cuestión urbana recibe un tratamiento probablemente menor y, en cierto modo, más desligado de las iniciativas comunitarias, al ser éstas, a su vez, menores. Si bien las preocupaciones por los temas urbanos son antiguos, remontándonos al siglo XIX, en el momento actual esta cuestión recibe un tratamiento compartido con otros muchos asuntos de las Entidades Locales, algo por detrás del tratamiento que reciben los problemas del mundo rural<sup>340</sup>. Sin embargo, aunque no aparezca la cuestión urbana articulada a través de una iniciativa comunitaria (URBAN tiene una presencia más limitada) con capacidad de arrastre como pudiera ser LEADER para el mundo rural, las cuestiones urbanas aparecen ocasionalmente a través de la figura de los foros de debate<sup>341</sup> y, a menudo ligadas a la sostenibilidad medio – ambiental<sup>342</sup>.

---

<sup>338</sup> Así, con la aplicación de las iniciativas LEADER PLUS y PRODER II, se dedicó algún espacio para su difusión entre las Entidades Locales. Véase “Nuevo impulso para el desarrollo rural” en Carta Local nº 115. Mayo de 2000. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid, págs. 26 y 27.

<sup>339</sup> Se realizan estudios descriptivos de aportaciones de diferentes Administraciones Públicas y las características de la aplicación de las iniciativas LEADER + y PRODER, de cara a su difusión entre las Entidades Locales. Véase “Aplicación de programas de desarrollo rural del LEADER PLUS y PRODER” en Carta Local nº 134. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2002. Pág.31.

<sup>340</sup> Así, en el nº 134 de la revista Carta Local de la Federación de Municipios y Provincias, la aprobación de la Iniciativa URBAN II para diez ciudades españolas recibe un tratamiento muy exiguo, casi de teletipo. Véase la citada publicación, pág.11.

<sup>341</sup> Así, podemos citar el Foro Tribuna Local 2001, organizado por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, de enero de 2001. Véase “Tribuna Local 2001: modelos de ciudad para el nuevo siglo” en Carta Local nº 124. Marzo de 2001. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, pág. 18.

<sup>342</sup> “Reportaje sobre el Libro Verde sobre Medio Ambiente urbano. Primeros debates en torno al Libro Verde sobre el Medio Ambiente urbano. Por un nuevo modelo de organización y desarrollo urbano” en Carta

Se observa a lo largo de la década de los noventa un intento por parte de las ciudades españolas de formar parte de redes transnacionales de ciudades. En algunas ocasiones estas redes tienen una duración limitada en el tiempo, desapareciendo o transformándose<sup>343</sup>.

Con la aplicación de la iniciativa comunitaria URBAN no se produce una adaptación de las redes de ciudades a ésta, como pudiera ocurrir en la iniciativa LEADER en el mundo rural. Sin duda, las capacidades de organización y movilización del mundo urbano son mayores, sin tener que estar tan apegadas a una iniciativa comunitaria determinada. De hecho, de la iniciativa URBAN se lleva a cabo un seguimiento muy pragmático de cara a la financiación de proyectos<sup>344</sup>.

Por otra parte, las ciudades han intentado hacer presión para tener una mayor presencia en el proceso de toma de decisiones comunitario<sup>345</sup>. En cuanto a las redes por las ciudades sostenibles que habían tenido cierta importancia a principios de los

---

Local nº14. Marzo de 1991. Págs. 4-7. También “El medio urbano como espacio para el desarrollo vital” en Carta Local nº 18. Julio – agosto de 1991. Págs. 4-6. De estos documentos se desprende el comienzo de un enfoque multisectorial de las cuestiones urbanas, empleando la conservación del medio ambiente como política transversal e integradora de otras políticas.

<sup>343</sup> Así, en 1991 funcionaba la red española de ciudades saludables, que a la luz de la documentación no parece haber cuajado como tal posteriormente. Véase Carta Local nº 16. Mayo de 1991. Pág. 17.

<sup>344</sup> “Ampliada la iniciativa comunitaria URBAN para el período 1997/1999”. Carta Local nº 75. Octubre de 1996. Pág. 24. “La Unión Europea cofinanciará cuatro proyectos urbanos españoles”. Carta Local nº 86. Pág.33. Se recogen los proyectos piloto URBAN para el período 1995 – 1999. (Barrio de Otxarkoaga en Bilbao; el Albaicín en Granada; Guinnyado en Gran Canaria; y el casco antiguo de León).

<sup>345</sup> “Cumbre de Ámsterdam. Las ciudades y regiones europeas solicitan la modificación del Tratado” Carta Local nº 83. Junio de 1997. Pág. 32.

noventa, se integrarán en el marco del Programa Hábitat<sup>346</sup> de las Naciones Unidas, plasmándose en la Declaración de Berlín y el Informe URBAN 21<sup>347</sup>.

### c) La cuestión de las iniciativas locales de empleo

El empleo aparece en la agenda de las Entidades Locales y se considera como UNA cuestión de primer orden a partir de la experiencia de los convenios con el INEM<sup>348</sup>. Se seguía con cierto interés el debate europeo acerca de las iniciativas locales de empleo (que en un primer momento había puesto de manifiesto la OCDE) y la reforma que se estaba aplicando al funcionamiento del Fondo Social Europeo<sup>349</sup>.

Con la clara implantación de las iniciativas comunitarias, a lo largo de los noventa, las Entidades Locales han realizado un seguimiento orientado especialmente a la gestión financiera<sup>350</sup>. A la labor de seguimiento se suma una labor de presión con el fin de aumentar la participación de las Entidades Locales en los

---

<sup>346</sup> “Buenas prácticas para una ciudad sostenible” presentado por el Gobierno en el marco del Programa HÁBITAT II de las Naciones Unidas. Carta Local nº 87. Págs. 26 y 27. También véase “Hábitat II. Protección medio ambiental. La Administración Local cobra protagonismo” en Carta Local nº 109. Pág. 37.

<sup>347</sup> La *Declaración de Berlín sobre el futuro urbano* fue el resultado de la Conferencia celebrada en dicha ciudad entre el 4 y 6 de julio del 2000 y, sirviéndole de base como trabajo preparatorio el *Informe Mundial sobre el Futuro Urbano URBAN 21*. Éste se insertaba en una cada vez mayor sensibilización internacional por los problemas medioambientales y la calidad de vida de los asentamientos humanos, previamente recogida en la *Conferencia de Río de Janeiro* de 1992, donde se elaboró la *Agenda 21* y la *Conferencia Hábitat II* de Estambul, en 1996. La *Declaración de Berlín sobre el futuro urbano*, de 6 de julio de 2000, fue suscrita por ciudadanos y representantes de unas mil ciudades, gobiernos y organizaciones no gubernamentales de unos cien países de todas las partes del mundo.

<sup>348</sup> La implantación de las escuelas – taller en muchos municipios se estaba llevando a cabo de forma exitosa en el marco de los planes nacionales de formación e inserción profesional. Véase “I Reunión de escuelas – taller” en Boletín de la Federación Española de Municipios y Provincias nº 59, mayo de 1989. Pág.9.

<sup>349</sup> Véanse nº 57 y nº 58 (de marzo y abril respectivamente) del Boletín Informativo de la Federación Española de Municipios y Provincias Madrid, 1989.

<sup>350</sup> Véase “Convocatorias abiertas de programas comunitarios de interés local” Carta Local nº 75. Octubre de 1996. Págs 34 y 35.



Fondos Estructurales (siendo el Fondo Social Europeo uno de los de mayor interés para éstas<sup>351</sup>).

En la primera legislatura del Partido Popular, las Entidades Locales intentan tener una clara participación dentro de los Planes Nacionales de Empleo<sup>352</sup>, llevando a cabo una importante labor de presión y negociación<sup>353</sup>. Durante esta época la idea fuerza de las iniciativas locales de empleo ya se ha consolidado en el discurso de la Unión Europea y también en el nacional y autonómico<sup>354</sup>, ofertando las Entidades Locales la imagen del municipio como célula básica de la política de empleo<sup>355</sup>. También comienzan a detectarse los problemas de coordinación entre Administraciones Públicas en relación con el empleo, algo que no ha cambiado en los últimos años<sup>356</sup>.

Existía gran interés por las iniciativas locales de empleo por parte de los Municipios, a principios del año 2000, al haber recibido la consideración de buena práctica a nivel europeo la experiencia de las escuelas – taller<sup>357</sup>. Así, se resaltaba el papel de los Municipios en la gestión de las políticas activas de empleo y se hacía eco de la promoción de los agentes de desarrollo local en su vertiente de agentes de

---

<sup>351</sup> Véase “Cohesión económica. El foro pide mayor participación de los Entes Locales en los Fondos Estructurales” en Carta Local nº 83. Junio de 1997. Pág. 34

<sup>352</sup> Presentado el Plan de Empleo para 1999” en Carta Local nº 106. Pág.32

<sup>353</sup> “Javier Arenas presenta el Plan de Empleo a la Federación Española de Municipios y Provincias. Convenio para la creación de empleo” en Carta Local nº 92, abril de 1998. Pág. 20.

<sup>354</sup> “Grupo de trabajo europeo sobre el empleo” en Carta Local nº 92. Abril de 1998. Pág. 41.

<sup>355</sup> “El municipio como eje de la creación de empleo” en Carta Local nº 93. Mayo de 1998. Pág.23.

<sup>356</sup> “Las Corporaciones Locales piden mayor coordinación institucional en el Plan de Empleo” en Carta Local nº 93. Mayo de 1998. Pág. 22.

<sup>357</sup> Además se hacían eco del éxito de la experiencia con titulares del tipo “Más de la mitad de los alumnos de Escuelas Taller encuentra trabajo” en Carta Local nº 112. Febrero de 2000. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, pág. 17.

empleo<sup>358</sup>. El ámbito local como marco para las iniciativas de empleo queda claramente asentado en la agenda pública de los Entes Locales. Las consideraciones sobre el problema a medida que pasa el tiempo, se van centrando cada vez más en las dificultades en la aplicación, considerándose como más importantes, los obstáculos organizativos para la puesta en marcha de la transversalidad de las medidas<sup>359</sup>.

#### d) La cuestión del desarrollo sostenible

La cuestión medio – ambiental ha estado muy presente en la agenda de las Entidades Locales. Este hecho tal vez es debido a que éstas desempeñan el grueso de los servicios básicos relacionados con el saneamiento, limpieza, tratamiento de residuos y control de actividades. Además, estos servicios son los más perentorios y, por tanto, los primeros en desarrollarse allá donde existían carencias ( a diferencia de otros de carácter más social e intangibles como los servicios sociales o la promoción económica de las localidades). Así, si analizamos los diversos documentos publicados por la Federación Española de Municipios y Provincias desde finales de los años ochenta<sup>360</sup>, el medio ambiente no sólo ha sido una cuestión del mayor interés para las Entidades Locales, sino que además se ha encontrado claramente insertado en su

---

<sup>358</sup> “En contratación indefinida los Ayuntamientos tienen sólo una importancia relativa; pero en políticas activas, son el principal protagonista de la gestión, no sólo porque haya programas específicamente dedicados a los Ayuntamiento, como el INEM- Corporaciones Locales, sino porque otros más extendidos, como el de las Escuelas Taller o los Talleres de Empleo, son gestionados en más de un ochenta por ciento por los Ayuntamientos que, además, son los que al final determinan que se mejore o no la situación de los desempleados(...)modificar la regulación legal de los Agentes de Desarrollo Local; esa modificación se orienta a dotarles mejor económicamente – subiendo los sueldos que se pueden subvencionar en la contratación por parte de los Ayuntamientos para los ADL’s-, a impulsar una acción de promoción del empleo, (...)” Entrevista a Juan CHOZAS Secretario General de Empleo, recogida en Carta Local nº 111. Enero 2000. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid. Pág.7

<sup>359</sup> En este sentido, el Proyecto Pléyade de la Comisión Europea, se consideraba como una oportunidad para introducir nuevas experiencias que afectarían positivamente a las organizaciones locales para gestionar más eficazmente la política de empleo en el ámbito local. “Proyecto Pléyade. Cinco municipios españoles apuestan por planteamientos innovadores de fomento del empleo” en Carta Local nº124. Marzo, 2001. Págs 28 y 29.

<sup>360</sup> “Informe sobre los bosques amenazados” en el Boletín Informativo de la Federación Española de Municipios y Provincias nº 57, marzo de 1989. Pág. 2.

cotidianidad<sup>361</sup>. Se han difundido buenas prácticas en determinados ámbitos de la conservación y del tratamiento<sup>362</sup>.

La noción de la sostenibilidad y desarrollo sostenible como concepto cada vez más empleado comienza a observarse en la documentación de mediados de los noventa, de forma creciente. Hasta entonces, la visión medio ambiental estaba influida por sus diferentes vertientes sectoriales. La Cumbre de Río de Janeiro de 1992 llevó a cabo una labor importante para promover un enfoque integrado de desarrollo sostenible.

A finales de los noventa la idea de la sostenibilidad medio-ambiental se ha asentado en la agenda de las Entidades Locales. Se empiezan a recoger algunos ejemplos de buenas prácticas<sup>363</sup>. Junto con esa idea integral de desarrollo sostenible<sup>364</sup> se enmarcan todas las aplicaciones sectoriales de dicho desarrollo

---

<sup>361</sup> Se ha tratado el medio ambiente desde múltiples puntos de vista. Así, conectado con la realidad urbana en “Primeros debates en torno al Libro Verde sobre medio ambiente urbano. Por un nuevo modelo de organización y desarrollo urbano” en Carta Local nº 14. Marzo de 1991. Págs. 4-7 o en “el medio ambiente urbano como recurso didáctico” en Carta Local nº 15. Abril de 1991. Pág. 12. También desde el punto de vista de las zonas rurales en “Gestión medio ambiental en los municipios rurales” en Carta Local nº 16. Mayo de 1991. Pág. 14 o en “el impacto ambiental del regadío en municipios rurales” en Carta Local nº 18. Julio – agosto de 1991. Pág. 14

<sup>362</sup> “Experiencias piloto para la recogida de papel y cartón” y “la recuperación y el reciclado de los subproductos procedentes de la basura” en Carta Local nº 17. Págs. 4-7

<sup>363</sup> Véase “Desarrollo sostenible y eficiencia energética, en Zaragoza” en Carta Local nº 134. Febrero de 2002. Madrid, pág.22. También se lleva a cabo un importante seguimiento de los premios bandera – verde. Los premios “bandera verde ciudad sostenible” los concede la Federación de Usuarios – Consumidores Independientes desde 1997. Se intenta distinguir a los Municipios que han realizado un mayor esfuerzo por mejorar los equipamientos, la recogida selectiva en origen y la eficacia del tratamiento llevado a cabo con la máxima periodicidad posible, por encima de las obligaciones legales. La Federación de Municipios y Provincias ha dado gran publicidad a sus convocatorias. Véase Carta Local nº 112. Febrero de 2000. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid, pág. 23 y nº 113, de marzo de 2000, pág. 16, de esta misma publicación.

<sup>364</sup> Los alcaldes españoles han participado en diferentes conferencias de ámbito europeo en relación con la materia del desarrollo sostenible. Así, la Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles que dio lugar al Manifiesto “Llamamiento de Hannover a los líderes municipales en el umbral del siglo XXI” (del 9 al 12 de febrero de 2000). Véase Carta Local nº 113. Marzo, 2000. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, Pág.26. También promueven sus propios foros sobre la materia, como el foro Eco-ciutat, en Manresa, del 5 al 7

sostenible y los ya anteriormente citados servicios relacionados<sup>365</sup>, que prestan las Entidades Locales, como son el reciclaje de residuos sólidos<sup>366</sup>, el transporte público o la prevención y extinción de los incendios forestales<sup>367</sup>. Habida cuenta de este grado de implicación de los servicios del Gobierno Local en la materia, la Federación de Municipios y Provincias ha intentado llevar a cabo una labor de influencia en relación con algunos proyectos legislativos<sup>368</sup>. Por último aparece con más frecuencia la cuestión del turismo sostenible, alternativa al turismo de sol y playa, tema de gran interés para la mayor parte de los municipios del arco mediterráneo<sup>369</sup>.

---

de abril del 2000. Véase “El forum ecociutat analiza el papel de los municipios en la defensa mediambiental” Carta Local nº 115. Mayo de 2000. Pág. 20.

<sup>365</sup> Otro ejemplo del grado de implicación en el desarrollo sostenible es el auge de ferias de herramientas y tecnologías al servicio de la gestión medio ambiental, como el caso de PROMA. Véase “PROMA 97, palco abierto a los últimos avances medio ambientales”. Carta Local nº 80. Pág. 23.

<sup>366</sup> Así, se sigue con interés el Plan Nacional de Residuos Urbanos y sus implicaciones en el ámbito local. Véase “Más de 550.000 millones de pesetas para el Plan Nacional de Residuos Urbanos” Carta Local nº 112. Febrero de 2000. Págs.8 y 9.

<sup>367</sup> Existen referencias a la legislación sectorial para cada caso, así como ejemplos de adaptaciones tecnológicas e incluso, publicidad de empresas especializadas. Véase “Nueva normativa sobre residuos en vertedero” Carta Local nº134. Op. cit. Pág.20 o en el mismo número “392 nuevos autobuses adaptados a las ciudades españolas”, pág.23. También nº118, pág. 32 de la misma publicación.

<sup>368</sup> Véase “Enmiendas de la FEMP a la nueva normativa medio – ambiental “ (Petición para que la Administración Local estuviese representada en el Consejo Rector de la Red Nacional de Parques Naturales” Carta Local nº 82. Mayo de 1997. Pág. 20.

<sup>369</sup> Véase “FITUR: la industria turística del nuevo milenio” Carta Local nº 124. Marzo, 2001. Pág. 26 y “Plan integral del turismo”, en el número 111 de la misma publicación, enero de 2000. Pág. 16. También véase “Conferencia internacional sobre turismo y desarrollo sostenible” Carta Local nº 82. Junio de 1997. Pág. 30. También “FITUR 98. La FEMP realizará un Manual de Gestión Ambiental para municipios turísticos”. Carta Local nº 90. Febrero de 1998. Pág. 30. De la especial preocupación de los Municipios del arco mediterráneo destaca la “Declaración por la sostenibilidad en las ciudades mediterráneas”. Carta Local nº 102. Marzo de 1999. Pág. 24.

### 5.1.3. Algunas consideraciones generales

A pesar de aparecer claramente definido el desarrollo local en la agenda de las Entidades Locales y de llevarse a cabo una importante labor de difusión de sus contenidos por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias, este grado de implantación no se observa tan claramente en las estructuras organizativas de las Entidades Locales, en donde los agentes de desarrollo local han tenido que abrirse hueco con grandes dificultades y, por desgracia, en algunos Municipios, se mantienen en situación de precariedad laboral<sup>370</sup>.

## 5.2. El Desarrollo Local en la Agenda de los partidos políticos de la Comunidad Valenciana

Los partidos políticos, como principales emprendedores de políticas, son un buen reflejo de la situación del desarrollo local en la agenda pública. En el estudio se analizan los programas de los partidos a nivel nacional y autonómico, concretamente los programas marco que sirven de referencia a otros niveles territoriales de menor escala. No ha resultado posible el estudio de los programas locales de los partidos.

### 5.2.1. El Partido Popular

Se hace una clara alusión al empleo, pero desde una óptica estatal, sin alusión a las iniciativas locales de empleo (a diferencia de los contenidos del Plan Nacional de Empleo, en donde sí existe). Sí se lleva a cabo un énfasis importante en la creación de empleo a través de las pequeñas y medianas empresas, con la desaparición del

---

<sup>370</sup> Entrevista a Maite UYARRA, Agente de Desarrollo Local de Culleredo (A Coruña). A la pregunta **“¿Con qué problemas se enfrentan los profesionales del desarrollo local?”** contesta *“aunque, afortunadamente, no es mi caso, las mayores dificultades son la precariedad en el trabajo y, en consecuencia, la inestabilidad de los profesionales en los puestos. Puede parecer duro, pero es el comportamiento típico de un sector laboral inmaduro, de pocos años de existencia. Hay una indefinición bastante grande de los perfiles profesionales y, además, no existen estudios universitarios de Desarrollo Local. La formación relativa a este tema es muy restringida y eso no ayuda mucho”*. Recogida en Carta Local nº 89. Enero de 1998. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid. Pág. 39.

Impuesto de Actividades Económicas, con micro – créditos<sup>371</sup> y los proyectos de auto – empleo<sup>372</sup>. Se hace énfasis en la planificación física y las infraestructuras como elemento de cohesión y vertebración territorial<sup>373</sup>. Se hace alusión al desarrollo sostenible en la parte dedicada a la protección del medio ambiente, aunque no se concibe como una política claramente transversal con todas las demás que afectan al desarrollo<sup>374</sup>, aunque sí se habla del compromiso de aplicar la Agenda XXI en todas las capitales de provincia, en los municipios de más de 50.000 habitantes y en los grandes municipios turísticos<sup>375</sup>. Sí tiene un tratamiento específico, dedicándole todo un capítulo, el desarrollo del mundo rural, que sigue las líneas establecidas<sup>376</sup> en el documento elaborado por la Convención para el Programa de las Elecciones Autonómicas y Locales<sup>377</sup> de 2002.

---

<sup>371</sup> “Crearemos un **fondo de micro-créditos** orientado al empleo autónomo, el cooperativismo o cualquiera otra forma de economía social y, especialmente, para los supuestos de proyectos de autoempleo promovidos por jóvenes, mujeres, desempleados o personas con riesgo de exclusión social. Asimismo se potenciará la concesión de préstamos participativos para proyectos de pymes de base tecnológica.” El compromiso del centro. Programa Marco. Elecciones Municipales.2003. Pág. 38

<sup>372</sup> Véase El Periódico Popular. Enero de 2003. Pág. 15

<sup>373</sup> “Impulsaremos la conclusión de las actuaciones de infraestructuras con vistas a garantizar unas condiciones que permitan su fijación en el territorio, evitando de este modo el constante goteo de población de núcleos dispersos hacia los grandes núcleos así como el despoblamiento creciente de los núcleos rurales”. El compromiso del centro. Programa Marco. Elecciones Municipales.2003. Pág. 48

<sup>374</sup> “Por ello, creemos que la política de medio ambiente es un pilar importante del desarrollo social y que es esencial lograr un desarrollo que cree bienestar sin dañar al medio ambiente: un Desarrollo Sostenible.” El compromiso del centro. Programa Marco. Elecciones Municipales.2003. Pág. 50.

<sup>375</sup> El compromiso del centro. Programa Marco. Elecciones Municipales.2003. Pág. 52

<sup>376</sup> El paquete de propuestas se dividía en dos partes: una que incidía sobre el mundo rural en un sentido genérico (futuro de las explotaciones familiares agrarias, relevo generacional, apoyo a las mujeres rurales, ayuda a las familias rurales, plan de apoyo y asistencia a los mayores, etc. ) y otra parte dedicada a la viabilidad de la actividad agro – alimentaria.

<sup>377</sup> El desarrollo rural en la Europa del Siglo XXI. Convención para el Programa de las Elecciones Autonómicas y Locales. Ciudad Real, 16 de noviembre de 2002. Hotel Municipal Quijano.

En términos generales se observa un pobre tratamiento de las iniciativas locales de empleo, algo que sí aparece en la agenda institucional del Ministerio de Trabajo y en muchas de las Entidades Locales gobernadas por el Partido Popular. Por otra parte, no se trata el desarrollo local en un sentido integral, dando lugar a una idea de dispersión de múltiples medidas sectoriales, lo cual también contrasta con algunos documentos de difusión del propio Partido Popular y con los llamamientos de la Federación Española de Municipios y Provincias (en donde la presencia de alcaldes del Partido Popular ha sido mayoritaria).

### 5.2.2. El Partido Socialista Obrero Español

El Partido Socialista elaboró para las últimas elecciones municipales de mayo de 2003 un Programa Marco Municipal, que sirvió de referencia a los Programas Marco Autonómicos y concretamente al Programa Marco del Partido Socialista del País Valenciano. En el Programa Nacional existen claras referencias al Desarrollo Local, ligándolo claramente a las iniciativas locales de empleo, a las que dedica todo un capítulo. Por otra parte, la cuestión de la sostenibilidad la liga a la dimensión urbana, algo que no es exclusivo del mundo urbano, puesto que la sostenibilidad también afecta al mundo rural (cuestiones como la deforestación y la desertización tienen mucho que ver con el declive del mundo rural). A la cuestión rural dedica un capítulo también diferenciado.

En relación con la idea del desarrollo local orientado hacia el empleo se toman algunas ideas propias de los diversos documentos de la OCDE y de la Comisión Europea en los que se defiende la idoneidad del ámbito local para la aplicación de las políticas de empleo, aunque sigue considerando que la política de empleo es una política de Estado que debe realizarse con el concurso de las Comunidades Autónomas<sup>378</sup>. Como medidas proponen el impulso de los trabajadores autónomos, la

---

<sup>378</sup> "En el Partido Socialista creemos que la garantía de un mercado de trabajo más homogéneo e integrado que el existente en la actualidad, así como la creación de más empleo y de mayor calidad, es una política de Estado que debe realizarse con el concurso de las Comunidades Autónomas. Pero el desarrollo económico no se genera única y exclusivamente en los centros regionales o nacionales de decisión, hay un espacio propio donde la intervención y planificación del desarrollo debe realizarse en ámbito local, de forma que

creación de pequeñas y medianas empresas y la mejora de la formación ocupacional. Dichas medidas se integrarían en el marco de la concertación de los actores locales ( aunque no se citan ejemplos de estos actores)<sup>379</sup>. La mayor parte de las medidas propuestas no son más que una profundización en la línea en que ya se mueven muchas Entidades Locales<sup>380</sup>. Si se menciona la necesidad de mejorar las relaciones entre Administraciones Públicas, poniendo en común datos de empleo y formación.

Así, en relación con la sostenibilidad, se habla de la necesidad de desarrollo de las agendas 21 locales, tomando la definición de desarrollo sostenible de la Declaración de Aalborg<sup>381</sup>. También se considera que la sostenibilidad, a través de las agendas 21, ha de ir unida a la participación ciudadana y un modelo de política

---

*ayude a reforzar y potenciar un modelo de crecimiento endógeno, el posicionamiento competitivo del tejido empresarial, el fomento de la creación de riqueza y la generación de empleo y, en definitiva, el mantenimiento de la calidad de vida y la cohesión social.” Programa Marco Municipal Op.cit. pág. 96*

<sup>379</sup> *“Los socialistas creemos que esta intervención ha de realizarse desde la consideración estratégica de lo local, con la coparticipación y concertación del conjunto de los actores locales. Su objetivo debe ser un Pacto Local que coordine las actuaciones (...). Programa Marco Municipal Op.cit. pág. 97.*

<sup>380</sup> Así, para fomentar la actividad económica local proponen una política territorial compartida (sin explicar claramente quiénes son los actores, aunque se habla de agentes sociales), del desarrollo de suelo industrial e infraestructuras tecnológicas y para la creación de empresas (parques tecnológicos y viveros de empresas), la priorización de la dimensión local en los enfoques económicos territoriales, el desarrollo de políticas sectoriales que aprovechen las oportunidades que ofrece el propio municipio (aunque tampoco se citan ejemplos) y la aprobación de Pactos Locales por el Empleo. Para favorecer el desarrollo de empresas proponen la creación de observatorios socio – económicos que sirvan a la toma de decisiones y a la planificación, el establecimiento de servicios de información y asesoramiento a pequeñas y medianas empresas, programas de financiación a través de micro – créditos, fondos de capital riesgo y las iniciativas de la banca social o ética (nuevamente no se explican suficientemente estas herramientas que se invocan bastante), servicios interactivos y virtuales de apoyo a las empresas , programas específicos de innovación y calidad (entrando en contacto directo con competencias de ámbito autonómico), garantía de la presencia de los pequeños empresarios, trabajadores autónomos y de la economía social en los órganos consultivos locales, en concreto en los Consejos Económicos y Sociales municipales. Programa Marco Municipal Op.cit. pág. 97

<sup>381</sup> *“Los socialistas creemos que los ciudadanos no podemos quedar al margen de las condiciones de vida de los futuros ciudadanos. Queremos que el desarrollo de hoy no comprometa la capacidad de las generaciones futuras para vivir y desarrollarse”. Programa Marco Municipal. Elecciones de Mayo de 2003. Otra forma de ser, otra forma de gobernar Pág. 64*



pública transversal<sup>382</sup>, dando como solución organizativa un incremento de los medios financieros de las concejalías de medio ambiente y una reorientación del resto de las áreas hacia las cuestiones del medio ambiente, bajo “*el liderazgo personal del alcalde*”.

En relación con el desarrollo rural se plantean reformas territoriales, como una redefinición del papel de las Diputaciones Provinciales o la aplicación del modelo comarcal. Por otra parte, se critica la actual Ley de Reforma de las Haciendas Locales, al ahondar las desigualdades en perjuicio de los Municipios rurales. Como contrapartida, se propone un fondo económico específico para el desarrollo rural, de carácter plurianual y revisable a medio plazo. Estas medidas se complementarían con una discriminación fiscal positiva a través de incentivos que privilegien el trabajo en el mundo rural<sup>383</sup>. Se culmina este planteamiento con la de una Ley de bases para el medio rural. La mayor parte de las propuestas acerca del mundo rural proceden de la llamada “Declaración de Oviedo”<sup>384</sup>.

En cambio, si analizamos el Programa Marco Socialista de la Comunidad Valenciana, observamos que desarrolla muchos de los puntos del Programa Marco Municipal Nacional pero con una orientación menos municipalista. Se menciona, principalmente, la idea de las ciudades sostenibles<sup>385</sup>.

---

<sup>382</sup> “El Partido Socialista propone un Pacto Ciudadano por la Sostenibilidad. Creemos que la mejor forma de lograrlo es a través de las Agendas 21 locales, que conjugan la participación y la consulta pública, la creación de patneriados, la concienciación y la educación ciudadanas y la ecologización de las políticas municipales.(...)” Los socialistas no comprometemos a ordenar la formación del gobierno local para que el medio ambiente no sea una preocupación menor que se asigna a un área con poco peso político. Al contrario, trataremos de integrar todas las áreas para que los aspectos económicos, sociales y ecológicos vayan de la mano” Programa Marco Municipal op.cit. pág. 64

<sup>383</sup> Véase Programa Marco Municipal op.cit. pág. 118

<sup>384</sup> Declaración de Oviedo. 1ª Convención Socialista de Desarrollo Rural. En esta declaración se proponen quince puntos a favor del desarrollo rural.

<sup>385</sup> Un mundo de ideas.1111 propuestas para gobernar de otra forma la Comunidad Valenciana pág. 157.

### 5.2.3. Izquierda Unida

Engloban todos los elementos relacionados con el desarrollo local en un capítulo, junto al concepto de las ciudades habitables. Se encuadra el desarrollo local en el desarrollo sostenible. Se alude a las agendas 21 como marcos estratégicos para las actuaciones, en donde hacen un énfasis especial en la participación ciudadana<sup>386</sup>. Parece muy exiguo al tratamiento que se le da al empleo en el ámbito local, sin que aparezcan términos relacionados con las iniciativas locales de empleo (aunque sí se alude a la economía social)<sup>387</sup>. Nuevamente choca este tratamiento con la presencia que tienen en algunas Entidades Locales gobernadas por Izquierda Unida (más presencia en la agenda institucional que en la agenda sistémica). Esta falta de presencia de instrumentos de política económica local para el desarrollo (que se podrían armonizar con la filosofía de la sostenibilidad) contrastan también con el desarrollo que adquiere la cuestión de la participación ciudadana en los temas medio – ambientales, auténtico aspecto transversal de todas las materias sectoriales de Izquierda Unida<sup>388</sup>.

---

<sup>386</sup> Ejes prioritarios. Programa Municipal Pág. 22.

<sup>387</sup> Así, en materia de empleo se propone:

- Aplicación en los Ayuntamientos de la jornada laboral de 35 horas
- Compromiso de la Administración Local de no fomentar la precariedad: no contratar empresas que utilicen ETTs.
- Fomentar desde la Administración municipal redes de economía alternativa y solidaria y de comercio justo
- Fomentar el cooperativismo rural para potenciar el turismo rural
- Tomar iniciativas que incidan en la necesidad de la implantación de políticas de igualdad en el empleo.
- Promover medidas que impidan la no discriminación salarial por razón de edad, sexo o nacionalidad basado en el principio de a igual trabajo, igual salario.
- La promoción de los y las jóvenes investigadores y de sus proyectos
- La gratuidad de los servicios públicos a todo joven sin empleo, mediante un carnet joven que le permita el acceso gratuito a polideportivos y actos culturales, así como a los transportes públicos.
- Instar desde los Ayuntamientos al Parlamento Estatal para la supresión de las ETTs .

Véase Ejes prioritarios. Programa Municipal. Págs. 49-50.

<sup>388</sup> *“Izquierda Unida apuesta decididamente por la participación ciudadana, para cambiar la tendencia actual neoliberal de convertir a los ciudadanos en sujetos pasivos y acrílicos, “consumidores” de servicios”*. Ejes prioritarios. Programa Municipal. Pág. 8,

### 5.3. El Desarrollo Local en la opinión pública: el estudio del Diario Información de Alicante<sup>389</sup>

#### 5.3.1. Observaciones

Para observar la agenda sistémica o social, hemos realizado un trabajo de hemeroteca, analizando los titulares y contenidos del Diario Información de Alicante entre 1998 y la actualidad, observando qué aspectos relacionados con el desarrollo local tenían presencia en la opinión pública y cómo ha sido su evolución en estos años. Sabemos que existen otras posibilidades de análisis, pero por falta de capacidad financiera y de tiempo no se pueden abordar en esta concreta investigación. Podrían estudiarse, también, otras publicaciones periódicas, los archivos sonoros de las ediciones locales de las cadenas de radio, entrevistar a personalidades de colectivos relacionados con el desarrollo local, como líderes locales de las organizaciones sindicales y de las asociaciones empresariales, miembros de ONGs, etc. Por tanto, sirva este modesto seguimiento como aproximación al estado de opinión pública acerca del desarrollo local, que obviamente, habría que contrastar y matizar mucho más.

#### 5.3.2. La evolución

Del análisis del tratamiento en la opinión pública de las cuestiones relacionadas con el desarrollo local en la provincia, se deduce una importante evolución. Hasta la aprobación de ayudas por parte de la Generalitat Valenciana para el sostenimiento de agentes de desarrollo local (concretamente el SERVEF, para la promoción de iniciativas locales de empleo), se observa una pobre presencia del desarrollo local como actividad de promoción pública en los medios. Desde esa fecha en adelante, se percibe una mayor presencia. Contrasta esta situación con los postulados del desarrollo local, consistentes en una mayor implicación de la población en las políticas y los enfoques ascendentes. Desde la ausencia en el debate

---

<sup>389</sup> Se ha elegido este Diario por ser el más antiguo de y de mayor difusión en la Provincia de Alicante.

público no parece posible la concienciación de la ciudadanía y, ni tan siquiera, su conocimiento por parte del resto de áreas y departamentos de la organización de las propias Entidades Locales, lo cual redundaría en una falta de legitimación de las políticas de desarrollo local.

La labor de difusión de cuestiones relacionadas con la promoción de las localidades se ha llevado a cabo, generalmente, por parte de los grupos de interés organizados en torno a los grandes sectores productivos de la provincia, como son el calzado<sup>390</sup>, el turismo<sup>391</sup>, el sector juguetero<sup>392</sup>, el sector del mueble<sup>393</sup>, menormente

---

<sup>390</sup> Existen abundantes referencias a las ferias de calzado y actividades promocionales. Así "Elche: Expo – calzado quiere atraer a las firmas más emblemáticas. El comité organizador aprueba un proyecto de relanzamiento con la creación de un salón de tendencias para captar clientes" Diario Información 7 de abril de 1999. Pág. 72. Elche: "el 40 por ciento de las empresas de calzado participó en más de una cita ferial". 19 de abril de 1999. Pág. 5. En este terreno se da cuenta de los avatares entre Administraciones Públicas en "Elche: Expo – calzado reclama una ayuda extra a industria. La proximidad de las elecciones deja en el aire el apoyo de la Consellería para apoyar la invitación a los compradores extranjeros". 29 de abril de 1999. Pág. 18.

También se sigue con interés la evolución del mercado internacional y sus posibilidades. "Elche: Plan especial del calzado para llegar a 125 millones de consumidores chinos" Diario Información 6 de abril de 1999. Pág. 15. También "Provincia: el calzado acelera el plan USA para llevarlo a las ferias en verano". 8 de abril de 1999. Pág. 15. También "Más de 1.400 empresas de calzado fijan sus objetivos en el mercado exterior". 11 de abril de 1999. Pág. 18. También "Elche: la industria auxiliar bajó un 20 por ciento su nivel de exportación". 22 de abril de 1999. Pág. 19. También "Elche: el calzado diseña un plan especial para toda Europa. Esta acción conformará junto a EEUU y China las tres puntas de lanza para promocionar las iniciativas exportadoras". 27 de abril de 1999. Pág. 18

<sup>391</sup> Así, desde un punto de vista de la intermediación comercial "Santa Pola pone en marcha RESERTUR. Ayuntamiento de Santa Pola. Control de reservas turísticas. Pone a disposición información y permite mostrar las ofertas". 21 de octubre de 1998. Pág. 9. También la Diputación Provincial de Alicante en "El Patronato Provincial de Turismo ha destinado este año un 60 por ciento de su presupuesto de promoción a patrocinar al equipo ciclista KELME, a colaborar con compañías de la Agencia Valenciana de Turismo (...)" 25 de octubre de 1998. Pág. 12. En cuanto a las ferias y foros un ejemplo puede ser "IV Foro Internacional de Turismo de Benidorm. Los ponentes reprochan que las empresas dejen al Estado todo el peso del gasto en promoción". 6 de noviembre de 1998. Pág. 6. La aplicación de fórmulas novedosas por parte de los operadores en "Benidorm: el mercado de todo incluido baja sus precios hasta un 19 por ciento. Los operadores británicos prevén que este sistema crezca en 1999". 6 de abril de 1999. Pág. 69. También se hace eco de la dependencia de los pequeños operadores de las subvenciones, gestionadas por el nivel autonómico "Benidorm: el comercio turístico pide el amparo de la Agencia (Valenciana de Turismo). Las pequeñas empresas de Benidorm reclaman un marco especial para poder acogerse a las ayudas de la Generalitat" 7 de abril de 1999. Pág. 72. También aparece la relación del turismo con los Planes Generales de Ordenación Urbana, como en "Villajoyosa: el PGOU de la Vila apuesta por el desarrollo turístico. La Generalitat aprueba el nuevo planeamiento de la ciudad, basado en la

el sector textil<sup>394</sup>, el mármol, el de los turrone y helados<sup>395</sup> y el del chocolate. Ciertamente, existe colaboración por parte de las Entidades Locales en la promoción de estas actividades, sin embargo su visibilidad en la opinión pública no es clara y no se observa enmarcada en una política de desarrollo local más amplia, con un sentido verdaderamente estratégico.

Por el contrario, sí ha estado presente en la opinión pública la cuestión del desarrollo rural, tanto en la aprobación de la iniciativa comunitaria LEADER para el Centro de Desarrollo Rural “Aitana”<sup>396</sup>, el PRODER aprobado en la Vega Baja<sup>397</sup>, así

---

reducción de suelo urbano y la creación de 36.000 viviendas en 25 años”. 9 de abril de 1999. Pág. 68. Al igual que en otros sectores se siguen los indicadores de evolución económica como en “Benidorm, Marina Baixa: el turismo y la construcción reducen el paro comarcal”. 18 de abril de 1999. Pág. 69. Existen algunos, aunque pocos, ecos sobre un debate acerca del modelo de turismo que se pretende (ligados al momento electoral), así: “Benidorm: el PSOE propone crear una oferta turística diferenciada. El candidato socialista a la Alcaldía apuesta por un nuevo modelo que complemente a la comarca y que sea de calidad” 19 de abril de 1999. Pág. 19.

<sup>392</sup> Así, aparecen algunas noticias de actualidad que muestran la estacionalidad del sector en “los jugueteros afrontan la campaña navideña. Premio Famosa por el fomento de la innovación.” 12 de noviembre de 1998. Pág. 12. También “Foia de Castilla: los jugueteros consolidan su presencia en el mercado ruso. Las 13 empresas de la Foia de Castalla desplazadas la semana pasada a la Feria de Moscú lograron unos resultados positivos”. 29 de abril de 1999. Pág. 88.

<sup>393</sup> “Firahogar reunirá en la Institución Ferial Alicantina la oferta mas amplia de mobiliario y decoración”.6 de noviembre de 1998. Pág. 17.

<sup>394</sup> “Alcoi: la crisis internacional frena el aumento de la exportación textil” 15 de abril de 1999.Pág. 75

<sup>395</sup> En el ámbito de los helados ha tenido gran repercusión un elemento muy importante para el desarrollo local, como es el de las denominaciones de origen. Así, se dedica la siguiente portada: “la Unión Europea prohíbe a Francia fabricar turrón con las marcas Jijona y Alicante. El Consejo Regulador exigirá más de cien millones de indemnización al gobierno galo y a las empresas”. 13 de abril de 1999. También existen alusiones a la diversificación económica en “Xixona: Xixona no sólo puede depender del turrón. Necesitamos otras industrias” Entrevista a José Enrique Garrigós Ibáñez, Presidente del Consejo Regulador de Denominaciones Específicas Jijona y Turrón de Alicante. 20 de octubre de 1998. Pág. 4.

<sup>396</sup> “El CEDER (Centro de Desarrollo Rural) Aitana aprobará 30 nuevos proyectos de promoción rural valoradas en 300 millones. Las iniciativas abarcan la agricultura ecológica, recuperación de parajes y pequeñas empresas. Se sufragan a través de LEADER II”. 20 de octubre de 1998. Pág. 12. Abundando más en la cuestión: “Inversión de 1460 millones en 3 años para el desarrollo rural. El Plan del CEDER Aitana ha permitido acometer 139 proyectos relacionados con turismo, agricultura y medio ambiente”. 24 de enero de 1999. Pág. 88.

como en otras experiencias que se podrían enmarcar dentro de la dimensión rural<sup>398</sup>, siendo muy destacables los intentos por potenciar el turismo de interior como alternativa al clásico turismo de sol y playa<sup>399</sup>.

En relación con la sostenibilidad, la labor de difusión se ha llevado a cabo a través de agrupaciones de ciudadanos y agricultores (con una falta de visibilidad de las Administraciones Públicas en relación con estas cuestiones)<sup>400</sup>.

Por último, cabe destacar la tendencia de muchos municipios alicantinos por promover suelo industrial para la localización de actividades<sup>401</sup>. También se suman en esta época algunas propuestas de ubicación empresarial exógena a la provincia.

---

<sup>397</sup> Así, en la edición del 1 de octubre de 1998 se podía leer el siguiente llamamiento a la: "agricultura que diversifica su actividad o que genere rentas alternativas fuera del sector y actividades generadoras de empleo en el medio rural. Granja de Rocamora".

<sup>398</sup> Así, existen actuaciones encaminadas a la conservación del patrimonio como en "Torremanzanas: el Consistorio y Cultura prevén rehabilitar la Casa Alta a lo largo de este año". 22 de enero de 1999. Pág. 75. También existen certámenes y ferias relacionados con las actividades tradicionales, así: " Decisión del Pleno de Cocentaina. Se pide a la Consellería de Cultura de la Generalitat Valenciana que la Fira de Tots Sants sea declarada de interés turístico internacional".9 de enero de 1999. Pág. 8.

<sup>399</sup> "Xixona se abre al turismo con la construcción de un hotel de montaña en el que el consistorio ha invertido más de 70 millones de pesetas". 8 de enero de 1999. Pág. 65.

<sup>400</sup> "El último riego no llegó al ochenta por ciento de la tierra cultivada en Catral. Los agricultores piden más recursos y una reestructuración en las tomas de las acequias en Orihuela". 8 de enero de 1999. Pág. 7. También se suman algunas voces críticas de la vida política autonómica en "Villalba afirma que la situación del Segura es nefasta para la economía. El Presidente de las Cortes Valencianas defiende el criterio de los técnicos a la hora de abordar soluciones para el río". 17 de abril de 1999. Pág. 69. En algunos casos los Ayuntamientos encabezan las protestas frente a situaciones de degradación del medio, como en "Agost solicita la vigilancia y control de las emisiones de las cerámicas. El Municipio quiere integrarse en la red manual de vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica de la Generalitat". 22 de abril de 1999. Pág. 69.

<sup>401</sup> "Nuevo polígono industrial en Alcoi (La Canal) y rehabilitación de otro antiguo (La Beniata). 8 de enero de 1999. También en esa misma edición: "La Nucía: la demanda de suelo industrial acelera la conclusión del polígono". En la misma línea: "Agost promueve con urgencia el polígono de Els Castellans. La Alcaldía anuncia un pleno extraordinario para aprobar el pliego de condiciones de las nueva zona industrial de la población". 16 de enero de 1999. También: "Ultiman trámites del Polígono de Els Algars (Ayuntamiento de Cocentaina)". 27 de enero de 1999. Pág. 80.

A diferencia de los boletines de las asociaciones de Entidades Locales más representativas, en la prensa diaria no se recogen los conceptos propios del desarrollo local, con lo cual no se convierten en ideas – fuerza de las colectividades locales. Tal vez la necesidad de inmediatez y concreción de las noticias hace que éstas se centren en las actuaciones específicas y no aparezcan reflexiones más globales y estratégicas. En todo caso, tanto antes como después del programa de iniciativas locales de empleo y de la subvención de agentes por parte del SERVEF, el enfoque de desarrollo local que se observa es claramente sectorial, a diferencia del pretendidamente integrado que se pregona en los foros de la agenda institucional.

A partir del 2000, la dedicación de muchas agencias de desarrollo local a labores de inserción laboral (lo cual no quiere decir que antes existiesen algunas agencias muy dinámicas en este tipo de actuaciones). Lo que ocurre es que a partir de esta fecha se produce una generalización de la figura y una extensión del perfil de inserción laboral muy claro.

Así, desde este momento se observa una gran presencia en los medios de comunicación social. Se observa sobre todo en el campo de la formación tanto a trabajadores como a empresas. Muchos de estos cursos tienen una clara orientación a tareas de carácter comercial<sup>402</sup>. Otros tienen un contenido profesional para los trabajadores<sup>403</sup> o bien transversal a todos los oficios. También se dedican a los desempleados, a través de la formación específica<sup>404</sup> de los denominados talleres de

---

<sup>402</sup> Así “Santa Pola: finalizan los cursos de formación comercial”. 1 de noviembre de 2001. También “Torrevieja: la Agencia de Desarrollo Local organiza unas jornadas técnicas de atención al cliente”. 8 de noviembre de 2002.

<sup>403</sup> “Santa Pola: la Agencia de Desarrollo Local realiza cursos preventivos de riesgos laborales para todos los sectores productivos”. 11 de noviembre de 2002. También “Crevillente: Una apuesta profesional. Fomento proyecta la creación de talleres para la formación en oficios como pintura, albañilería, jardinería y carpintería metálica”. 13 de marzo de 2003. Véase también “Redován: el Ayuntamiento oferta cursos de inglés y contabilidad”. 8 de junio de 2003. En algunos casos se emplean, incluso, las nuevas tecnologías al servicio de la formación, como en “Santa Pola: el Ayuntamiento facilitará cursos de formación a través de internet”. 18 de junio de 2003. También “Calpe: la ADL de Calpe forma a mujeres de auxiliar sanitario”. 8 de agosto de 2003.

<sup>404</sup> En este sentido, véase “Santa Pola: la Agencia de Desarrollo Local dispone de servicio de formación y empleo para ayudar a encontrar trabajo”. 16 de noviembre de 2002. También “La Vila Joiosa: Innova organiza cursos para desempleados”. 2 de enero de 2003. También “Santa Pola: un programa de empleo organiza una jornada de actividades para los más pequeños”. 9 de agosto de 2003. También “Santa Pola: selección del

empleo y de las labores de intermediación en el mercado de trabajo<sup>405</sup>. También se hace eco de las iniciativas de fomento empresarial<sup>406</sup>. Desde el punto de vista específico del desarrollo rural, éste sigue existiendo en los medios como ya lo hacía anteriormente<sup>407</sup>. En términos generales, se puede decir que el desarrollo local se ha trasplantado definitivamente de la agenda institucional de la Unión Europea a la agenda institucional de las Entidades Locales (con sus, a veces difíciles, encajes organizativos y culturales). Pero lo realmente curioso es que no se observa una etapa intermedia entre la no existencia del desarrollo local como asunto público (acuñado conceptualmente de este modo) a su asunción natural, como si desde siempre se hubiese encontrado en la conciencia colectiva, cuando no ha sido así. Entre ambas etapas no existe un período de explicación, de reflexión o de pedagogía sobre lo que es el desarrollo local. Es más, en el momento actual sí se reflexiona pero desde una perspectiva de algo ya consolidado que evoluciona. De ahí que, incluso, abunden los debates, cuando no ha existido el gran debate ni en la agenda de las Entidades Locales, ni desde un punto de vista social, del grado de compromiso que requiere el desarrollo local, ni acerca de sus contenidos más centrales. ¿Socialmente se debiera hacer énfasis en la sostenibilidad ecológica? ¿Se debiera fortalecer la dimensión de creación y promoción empresarial? ¿Habría que centrarse más en su dimensión de inserción laboral? ¿No nos olvidamos de la rehabilitación del patrimonio?

---

personal para el taller de empleo". 5 de mayo de 2003. También "Finestrat: el Ayuntamiento edita una guía para fomentar el empleo y el desarrollo local". 10 de junio de 2003.

<sup>405</sup> Véase "Las ofertas de empleo de CREAMA sobrepasan más de un cincuenta por ciento de la demanda. El Consorcio advierte de que en la comarca sí hay paro, pero que los puestos especializados no se cubren." 20 de mayo de 2003.

<sup>406</sup> Véase "Redován: inicio del taller de emprendedores de Redován." 14 de noviembre de 2002. También "La Algueña: un proyecto sobre la tercera edad gana el certamen de jóvenes emprendedores". 7 de diciembre de 2002. También "Elche: resaltan el papel del CEEI para las pymes". 19 de diciembre de 2002. También: "Mutxamel: fomento entrega los premios del Concurso de Proyectos Empresariales". 20 de diciembre de 2002. También "Alcoy: la Agencia de Desarrollo Local de Alcoy ha intervenido en la puesta en marcha de 20 empresas y ha facilitado la creación de un total de 33 puestos de trabajo". 21 de enero de 2003. También "Crevillente: organizan un curso para orientar a los jóvenes en la creación de empresas". 23 de abril de 2003.

<sup>407</sup> Así: "CEDER Aitana: la falta de ayuda del Consell provoca el bloqueo económico de los CEDER". 24 de abril de 2003.



La complejidad del propio oficio de Agente de Desarrollo Local recoge muchos de estos entresijos y contradicciones, en parte, creemos, por una falta de una verdadera definición de sus contenidos tanto en la agenda institucional de las Entidades Locales como en la de las mismas sociedades. De la capacidad de las Agencias de Desarrollo Local de transmitir a la sociedad las características y sentido de sus cometidos dependerá, en buena medida, la legitimación de éstas, en el seno de unas organizaciones locales en un primer momento no muy receptivas a su existencia.

## **6. Los contenidos de las entrevistas**

En las entrevistas se ha intentado seguir los planteamientos de la parte teórica, esto es, las fases de las políticas públicas, la sectorialización – transversalidad, el énfasis de las medidas concretas aplicadas, etc. No obstante, en algunos aspectos de la entrevista se ha seguido un orden diferente al planteamiento teórico de esta tesis, comenzando por la propia figura del agente de desarrollo local y de la Entidad, dentro de la organización municipal, encargada de tales cometidos (algo que entraría en el ámbito de la fase de implementación de las políticas). Las razones se basan en la lógica interna de las entrevistas, que intentan la tranquilidad o la distensión del entrevistado, así como su colaboración. Sin embargo, en la fase de análisis, retornaremos al camino expositivo de la tesis, exponiendo e interpretando los resultados.

Dentro de cada bloque de contenido se han incluido diversas preguntas, de número variable en función de la amplitud y complejidad de cada parte. A medida en que se iban desarrollando las entrevistas, algunas formulaciones tuvieron que modificarse, por razones de comprensión o posible reiteración. De cualquier modo, el fin de las preguntas era más bien incitador a la expansión del entrevistado que a la búsqueda de respuestas cerradas. Consideramos que esta táctica ha sido positiva, al encontrarse hallazgos muy interesantes e, incluso, impensados hasta el momento. Los bloques de contenido dentro de la entrevista, siguiendo el orden interno de ésta (posteriormente, en el análisis y exposición se seguirá el orden de la tesis) eran: datos generales de la entidad, la entidad de desarrollo local, el agente de desarrollo local, el

desarrollo local, las políticas de desarrollo local, fases de las políticas de desarrollo local, relaciones con otras entidades locales, relaciones con otros poderes públicos, relaciones con los actores privados y otras observaciones oportunas.

### 6.1. Los datos generales

Esta parte sirve puramente a la identificación estadística. En ella se preguntaba el nombre de la Entidad Local y la denominación de la entidad. En relación con la primera, se consigue el nombre de la Entidad Local (casi todas ellas Ayuntamientos, salvo alguna Mancomunidad de Municipios). En relación con la segunda, era interesante conocer su verdadera y completa denominación, para establecer comparaciones con otras entidades similares en la provincia y los diferentes cometidos que se pueden llegar a desempeñar bajo tales denominaciones.

### 6.2. La Entidad de desarrollo local

En esta parte se buscaba conseguir algunos datos, que nos diesen una idea de la articulación organizativa del desarrollo local dentro de la Entidad Local correspondiente.

a) En primer lugar, se preguntaba por la naturaleza jurídica de la Entidad. Dentro del ordenamiento jurídico existen múltiples posibilidades legales para articular alguna fórmula institucional: desde la pertenencia a los servicios centrales de la Entidad Local o “administración nuclear”, a la articulación en forma de organismo autónomo, a la fórmula de una empresa pública local, a la existencia de una empresa de economía mixta con participación público – privada o a la vigencia de un consorcio con presencia de diversas Administraciones Públicas<sup>408</sup>. La forma de plasmación institucional no es baladí, en tanto que cada modalidad permite unos niveles de autonomía o dependencia diferentes en materia de decisión e

---

<sup>408</sup> Véase PÉREZ GUERRERO, Pedro Luis. “La Administración Instrumental” en CRESPO GONZÁLEZ, Jorge y PASTOR ALBALADEJO, Gema. Administraciones Públicas Españolas. Editorial Mc Graw-Hill. Madrid, 2001. Pág.

implementación. Por otra parte las fórmulas consorciadas y de economía mixta generan interesantes dinámicas de interacción por parte de los representantes de las diferentes entidades participantes y muy especialmente si hay presencia de agentes económicos y sociales.

b) En segundo lugar se solicitaba el año de creación de la entidad (fuese cual fuese su denominación, fórmula institucional y dependencia jerárquica o funcional). Este dato resulta de especial relevancia para conocer la implicación de la Entidad Local en las políticas de desarrollo local y, así, extraer conclusiones acerca de las épocas de generalización de estas políticas. También esto permitirá conectar los años de creación con el tipo de Entidad Local.

c) En tercer lugar, conectado con lo anterior se interrogaba por las modificaciones habidas en la naturaleza de la entidad encargada del desarrollo local. De este modo, se podrían conocer las vicisitudes y adaptaciones de las instituciones a los requerimientos del desempeño, de las dinámicas internas o del contexto. También se podrían observar las “huellas” en su caso, de los diferentes proyectos políticos que hubiesen desfilado por la Entidad.

d) En cuarto lugar, se hacía alusión a la adscripción jerárquica y funcional. Este dato es de vital interés para conocer la posición de la entidad en la globalidad de la organización y su capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones, así como de coordinarse con otras políticas sectoriales fronterizas con el desarrollo local (asunto de especial interés que requirió una pregunta específica). No es lo mismo la dependencia directa, en el caso de un municipio, de la alcaldía, que depender de un departamento de alguna concejalía. Tampoco es lo mismo formar parte de una concejalía fuerte en términos de capacidad de decisión y presupuestarios que de una concejalía más secundaria. La cuestión de la dependencia orgánica puede ser explicativa de los resultados de otros apartados de la entrevista, como veremos en el análisis.

e) Por último, se hacía referencia al número de empleados de la entidad. El volumen del personal sirve para hacernos una idea de la influencia que el órgano tiene dentro de la organización, así como del grado de implicación de la Entidad

Local en esta política, siendo los recursos humanos, una parte fundamental de dicho compromiso. Por otra parte, contando con el número de efectivos, se puede comparar con el grueso de la plantilla local y con otras plantillas, así como extraer conclusiones por tipologías de población y de volumen presupuestario.

Se podrían haber incluido más preguntas en este bloque de contenido relacionadas con el papel de los órganos en las organizaciones locales. Algunas se incluyen en otros apartados. Otras no nos parecían adecuadas para no alargar excesivamente las entrevistas (la mayor parte desarrolladas en momentos de volúmenes de trabajo menores para los entrevistados, tras concertar cita).

### 6.3. El agente de desarrollo local.

#### 6.3.1. Los objetivos del apartado

Considerábamos importante conocer la percepción que tienen los agentes de desarrollo local de sí mismos y de sus funciones. No existen demasiados trabajos que hablen acerca del agente de desarrollo local, ni de su perfil profesional. Tampoco acerca de su grado de motivación y satisfacción en el desempeño de sus tareas.

#### 6.3.2. El perfil académico y formativo de los agentes de desarrollo local

En primer lugar, se intentaba conocer los estudios y especialización del técnico. A través del tipo de licenciatura y/o diplomatura se puede descubrir una cierta orientación e inclinación profesional. También se podría intentar encontrar algún perfil mayoritario en los agentes de desarrollo local de la provincia. Además, se puede conectar el tipo de estudios realizados con el tipo de tareas desempeñadas. Por otra parte, podrían, incluso, extraerse conclusiones acerca de la relación existente entre el perfil del técnico y la tipología local, entendiendo una hipotética relación entre unas necesidades de selección diferentes con los tipos de municipios de que se trate. Dentro del tipo de estudios se hacía referencia también a la especialización de postgrado, es decir los títulos de master, experto, doctorado u otros equiparables. El

tipo de especialización nos podría dar una idea más exacta del perfil profesional que los estudios académicos, ya sirviese el postgrado a una profundización en la especialización o bien un complemento de la formación académica. También el estudio de postgrado puede contrastarse con las tareas cotidianas del agente. Por último, puede darnos una idea de la amplitud o escasez de la oferta formativa en este ámbito dentro de la provincia de Alicante y de la Comunidad Valenciana. No se incluían en este apartado los cursillos de formación continua ni de perfeccionamiento, por no querer convertir la entrevista en un interrogatorio sobre el currículum del entrevistado.

En segundo lugar, se les preguntaba a los entrevistados por el contenido óptimo de la formación de un agente de desarrollo local. A través de la formación idónea se puede deducir el tipo de perfil profesional para el desempeño de los cometidos del puesto. También así se pueden detectar sus principales necesidades formativas y los problemas de la formación académica y, especialmente, de postgrado en el puesto.

### 6.3.3. El grado de satisfacción en el desempeño del puesto de trabajo

La tercera pregunta era compleja y de contenido muy subjetivo, al inquirirles acerca del grado de satisfacción con el desempeño del puesto. Se les proponía, voluntariamente, valorar el puesto de 1 a 5, siendo la puntuación 1 el mínimo de satisfacción y 5 el máximo. Posteriormente, tuvimos que cambiar esta graduación, al no resultarles fácil una valoración cuantitativa. Prefirieron emplear términos similares como bien, muy bien o regular. Este apartado no pretende ser explicativo, siendo la satisfacción laboral un concepto muy complejo, que puede basarse en múltiples factores, ya sean relacionados con el índole de tareas desempeñadas, como la situación laboral del técnico, las relaciones interpersonales dentro de la organización u otras. No se trata de realizar un inventario de los factores de motivación y clima laboral que en materia de recursos humanos dan para múltiples publicaciones. Tan sólo se pretendía conocer el grado de satisfacción sin más.

La cuarta cuestión se refería a si el desempeño de las tareas realmente tenía relación con lo que el técnico considera que debe realizar un agente de desarrollo

local. Siendo sinceros, el motivo de esta pregunta se basó, en un primer momento, en el deseo de conocer qué hay de cierto en algunos comentarios dentro de la Administración Local en los que se afirma el hecho de algunos agentes de desarrollo local no poseen cometidos claros dentro de la organización y algunos de ellos sólo juegan el papel de una especie de “becarios de lujo”. Por otra parte, también esta pregunta servía para conocer una valoración de sus tareas por los propios encargados de ellas. Obviamente, como en otras muchas preguntas, las características de la personalidad entrevistada influyen en la valoración y la casuística de las Entidades Locales hacen difícil el elaborar generalizaciones.

La quinta cuestión era bastante abierta y se refería a las dificultades percibidas por el agente en el desarrollo de sus actividades. Se trataba de una pregunta claramente incitadora a la expresión del entrevistado, en donde podía dirigir su discurso hacia los asuntos más variados. Sin embargo, aunque abierta, la pregunta era muy directa y rotunda, conectando al entrevistado con las cuestiones más acuciantes en su pensamiento.

#### 6.3.4. El desempeño en el marco de la organización

La sexta pregunta concernía a los miembros de la Entidad Local con los que se relaciona más el entrevistado para el desempeño de su trabajo (sean políticos, técnicos, sindicatos y otros). El tipo de relaciones dentro de la organización nos da una idea del papel del entrevistado dentro de ésta, del contenido de sus tareas, de la orientación sectorial de la política de desarrollo local y ya nos avanza el grado de posible transversalidad que posee la política de desarrollo local en esa entidad.

La última pregunta de este bloque solicitaba una valoración del entrevistado acerca de esas relaciones con políticos, otros técnicos y otros. Esa valoración nos da una noción importante de la visión del agente de desarrollo local de su organización y de la que el resto de la organización pudiera tener de él. También saca a la luz algunos de los posibles problemas organizativos que han afectado a la política de desarrollo local para implantarse en las Entidades Locales y de las posibles rivalidades y cooperaciones entre comunidades profesionales.

#### 6.4. El concepto de desarrollo local

Este bloque se orienta a recabar la opinión del agente de desarrollo local sobre elementos conceptuales de las teorías del desarrollo local. También se solicitan algunas informaciones cercanas a algunos términos básicos de la planificación, como los del análisis DAFO.

a) En primer lugar, se le preguntaba qué entendía el entrevistado por desarrollo local. Con esta pregunta se intenta ver en qué grado coinciden los profesionales del desarrollo local con los teóricos. En esta pregunta se les sugería la visión más personalizada posible. La intención no se hallaba tanto en encontrar los elementos comunes de todas las definiciones aportadas por los entrevistados, sino las peculiaridades que, de algún modo, explicitaran algún sesgo.

b) En segundo lugar, se trataban los rasgos específicos del entorno del municipio, sistematizando la información de modo similar a los diagnósticos de la planificación, empleando la técnica D.A.F.O., de modo que se les requería datos sobre las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades. Con esta pregunta se buscaba una panorámica rápida de la realidad socio-económica local y del contexto que le afectaba. Este análisis puede servir para entresacar algunas conclusiones que pueden matizarse con otros estudios sobre la realidad de las comarcas de la provincia de Alicante y si los municipios en donde se desarrollaron las entrevistas responden a las tipologías comarcales o son excepcionales.

c) En tercer lugar, se les cuestionaba acerca de la importancia otorgada a la dimensión intermunicipal para el desarrollo local y por qué. Con esta pregunta se intentaba conocer la problemática concreta que subyace en el debate de lo intermunicipal, es decir, de si se trata de un debate vacío entre los teóricos de la estructura territorial o bien posee algunas implicaciones reales claras. De algún modo, a través de esta pregunta se alentaba a la exteriorización de algunas experiencias concretas al respecto (formalizadas o de colaboración informal) conocidas por el entrevistado. También servía para que los entrevistados ligasen esta dimensión con su definición previamente aportada del concepto de desarrollo local.

## 6.5. Las políticas de desarrollo local.

### 6.5.1. Los objetivos del apartado

En este bloque se intentaba conocer las principales intervenciones y medidas realizadas y la valoración del entrevistado. Este bloque es importante, en tanto que nos da una idea de las iniciativas reales que se están poniendo en marcha y del énfasis sectorial en qué más incide (puesto que bajo el rótulo de desarrollo local pueden incluirse medidas de la más diversa naturaleza). Por otra parte, nos permite conocer el grado de adecuación entre lo que el entrevistado expresó como principales debilidades de la localidad y las medidas implementadas.

### 6.5.2. Enumeración sintética de las políticas desempeñadas y su valoración

a) En primer lugar, a los entrevistados se les pedía que enumerasen de forma muy somera las principales políticas que se estaban desarrollando desde la unidad en la que el entrevistado trabajaba. Nos parecía más interesante una enumeración sintética que la posibilidad de que el entrevistado nos facilitase información a través de folletos informativos, ya que en el primer caso citaría aquello que consideraba más relevante, en tanto que los folletos pueden tener una dimensión excesivamente publicitaria (sobrevalorando algunos aspectos e infravalorando otros a conveniencia de la institución).

b) En la segunda pregunta, se les pedía cuáles de estas políticas valoraban más. Con el tiempo se pudo observar que esta pregunta era demasiado directa y vaga. A los entrevistados se les planteaba un conflicto y muchas veces no sabían qué contestar.

c) Para matizar este problema se introdujo una tercera pregunta más tangible pero con el mismo objetivo que la anterior, planteándoles una hipotética nueva



dotación presupuestaria con capacidad de asignar libremente a las políticas actuales e instándoles a expresar cuál de éstas sería la preferida como destino de inversión. Sin embargo, esta tercera pregunta introducía un nuevo elemento que no habría que ligar a la valoración de la importancia, sino de la valoración de la necesidad (aun cuando lo necesario suele ser lo más importante). Por tanto, de la segunda y tercer pregunta conviene hacer una lectura combinada.

### 6.5.3. La transversalidad y la coordinación de las políticas

Dentro del bloque de las políticas de desarrollo local, había un conjunto de contenido relacionado con la transversalidad y coordinación de las medidas emprendidas. Con este bloque se intentaba ver qué hay de realidad en el concepto de desarrollo local integral y si los problemas de sectorialización excesiva, duplicación y descoordinación también se producen en el ámbito de la implementación.

a) En primer lugar, se les preguntaba con qué departamentos de la Entidad Local el entrevistado tenía una mayor relación en el desarrollo de sus actividades. Esta pregunta se relaciona claramente con la expresada anteriormente respecto a los cometidos del agente de desarrollo local. Sin embargo su ubicación en el apartado de las políticas, incide más en el aspecto de la coordinación y de la transversalidad de los contenidos, en tanto que la pregunta anteriormente expuesta en el otro bloque se refería más bien a las cuestiones del corporativismo profesional y a la tradición o novedad de los puestos. Sin embargo, en la parte del análisis se expondrá una lectura coordinada entre ambas, poniendo a la luz los matices y posibles contradicciones.

b) En segundo lugar, se les preguntaba sobre la coordinación de las políticas. La cuestión de la coordinación se intentará relacionar con la tipología de la Entidad Local (dimensiones en recursos humanos, volumen presupuestario, desarrollo de tipos complejos de servicios públicos, etc.) Como añadido a lo anterior se le pedían sugerencias al respecto. Estas sugerencias nos pueden dar una noción de las principales deficiencias de las Entidades Locales en la gestión de este tipo de políticas y algunas posibles soluciones.

## 6.6. Las fases de las políticas públicas de desarrollo local

### 6.6.1. Aspectos generales

Este bloque de contenido es el que se ajustaba más fielmente al hilo discursivo de la tesis doctoral. En esta parte nos encontrábamos con la dificultad de familiarizar al entrevistado con la terminología de las fases de las políticas públicas. Conceptos como agenda, elaboración de políticas, implementación, evaluación, si bien intuitivamente comprensibles por los entrevistados, habían de ser matizados para evitar confusiones. También se corría el peligro de lo que Ives MÉNY denomina como “desviación macrocontextual”, es decir forzar la realidad de las políticas en materia de desarrollo local y sus elementos específicos a los cauces de una macro – teoría de un área científica (como en este caso pueden ser las políticas públicas).

### 6.6.2. El desarrollo local en la agenda de gobierno de las Entidades Locales

En el subapartado relacionado con la definición del desarrollo local y su presencia en la agenda, se elaboró una cuestión relacionada con una valoración acerca del nivel de presencia del desarrollo local en la agenda de gobierno de las Entidades Locales. Dentro de la explicación del concepto de agenda se hacía referencia a la posición de los partidos políticos. Ciertamente, podría haberseles preguntado acerca de la agenda sistémica, acerca de la presencia del desarrollo local en la opinión pública o en la conciencia social. Sin embargo, este apartado no parecía fácilmente solucionable por los entrevistados y se complementaría con el trabajo de hemeroteca y en el análisis de los programas de los partidos políticos.

### 6.6.3. La elaboración de las políticas de desarrollo local

En el apartado de la elaboración de las políticas, se les preguntaba por el nivel territorial con más presencia en la elaboración de las políticas de Desarrollo Local y se les dejaba la posibilidad de puntuar de 1 a 6 a la Unión Europea, a la Administración General del Estado, a la Comunidad Valenciana, a la Diputación Provincial de Alicante, a las Mancomunidades de Municipios o al Municipio, siendo 1 menor presencia y el 6 más importancia. Durante las entrevistas, se observó que este sistema de valoración cuantitativa era poco operativo, al preferir los entrevistados mostrar de forma directa su opinión acerca de la participación de cada nivel territorial en la toma de decisiones.

### 6.6.4. El desarrollo local y el tercer sector

Conectada a la elaboración de las políticas, se formulaba otra pregunta relacionada con el grado de implicación de entidades no públicas en el Desarrollo Local del Municipio. También se establecía una valoración de 1 a 5, resultando, como en el caso anterior, poco operativa. Se pedía valorar el grado de compromiso, valorando como 1 lo mínimo y como 5 lo máximo, de las cámaras de comercio y de las asociaciones de empresario, los sindicatos, las asociaciones vecinales y, por último, las organizaciones no gubernamentales (caritativas, ocio, ecologistas, culturales, religiosas, etc.) Nuevamente, los comentarios y apreciaciones personales fueron de mucha más utilidad e interés que la valoración de 1 a 5.

### 6.6.5. La asignación de recursos

Se establecía un subapartado relacionado con la asignación de recursos y la financiación, con el fin de conocer las principales fuentes de financiación y circuitos de ésta en relación con las políticas de desarrollo local. También se pretendía conocer el grado de suficiencia financiera de las Entidades Locales, en relación con esta política. La respuesta fue muy positiva y en ellas los entrevistados mostraban el máximo nivel de conocimiento posible (siendo uno de sus cometidos el captar subvenciones, como posteriormente pondremos de manifiesto). Se les requería una

opinión acerca de la financiación de las actividades de desarrollo local que se llevan a cabo por la unidad de pertenencia. Se estableció un sistema de valoración cuantitativa de 1 a 6, siendo el 1 el mínimo y el 6 el máximo. Durante las entrevistas, nuevamente, los entrevistados prefirieron comentar su propio sistema de financiación que establecer valoraciones de 1 a 6. No obstante, en algunos casos, los entrevistados establecieron porcentajes de financiación aproximados. Las fuentes de financiación que se valoraban era el presupuesto municipal, los fondos comunitarios europeos, la financiación autonómica, la financiación del Estado, la de la Diputación Provincial y, por último, la financiación privada. Por último, se les pedía que valorasen la asignación de los recursos para el desarrollo local. Esta pregunta era muy abierta. Permitía comentarios y valoraciones personales de gran interés.

#### 6.6.6. La implementación de las políticas de desarrollo local

También se fijaba un subapartado acerca de la implementación de las políticas, de gran interés en la entrevista, al ser los entrevistados los verdaderos protagonistas de esta implementación, proceda de donde proceda la agenda, la elaboración de las decisiones o la asignación de recursos. Se introducía este subapartado con una pregunta general acerca de su valoración acerca de la aplicación de las políticas. En segundo lugar para especificar un poco más, se les preguntaba por los grupos objetivo de sus políticas y el ciudadano en general y la receptividad de éstos. Con estas preguntas se intentaba alcanzar una idea de las características del servicio que se realiza y la percepción que tienen los agentes de desarrollo local de la valoración social de sus políticas. Por último, se les consultaba acerca de los principales obstáculos y ventajas en la aplicación de las políticas. Esta pregunta, nuevamente abierta, podría dar lugar a un amplio abanico de respuestas, algunas centradas en la fase de implementación, algunas de ellas remitiéndose a fases previas a la implementación. En todo caso, las valoraciones de los entrevistados habrían de servir a la globalidad de la entrevista.

### 6.6.7. La evaluación de las políticas de desarrollo local

Para finalizar el apartado de las fases de las políticas públicas se hablaba de la evaluación, informándonos acerca de si se realizaba alguna evaluación sobre los efectos de las políticas y cuál el carácter de dicha evaluación. No se trataba tanto de observar el grado de elaboración de las evaluaciones o la existencia de controles, sino que buscábamos el grado de implantación de alguna cultura de la evaluación. Dentro de la evaluación nos referíamos especialmente a la evaluación de impacto, más que a una evaluación de gestión. Se trataba de encontrar algún tipo de seguimiento de los efectos de las políticas en los destinatarios, principal objeto de dichas políticas.

## 6.7. Las relaciones Intergubernamentales.

### 6.7.1. Las relaciones con otras Entidades Locales.

En este subapartado de contenidos, entrábamos de lleno en la cuestión intermunicipal, ya aludida brevemente en el bloque de contenido acerca del concepto de desarrollo local. En este apartado se buscaba detallar cuestiones relacionadas con la participación intermunicipal del Municipio, la presencia de políticas de desarrollo local en esa posible entidad intermunicipal y el grado de homogeneidad de los Municipios limítrofes. Obviamente, en los pocos casos en que se realizaron entrevistas a Mancomunidades de Municipios, se intentó extender este apartado, indagando por las relaciones internas de los Municipios miembros de la Mancomunidad.

a) En primer lugar, se les preguntaba si el Municipio formaba parte de alguna Mancomunidad. Esta pregunta cerraba a las siguientes, puesto que en caso de respuesta negativa las posteriores ya no tendrían ningún sentido. En caso de respuesta positiva, se les inquiría si dicha Mancomunidad llevaba a cabo políticas relacionadas con el desarrollo local y cuáles. Dentro de la mancomunación de servicios, el desarrollo local ya sería de un nivel más sofisticado, en forma de servicio “blando” (teniendo en cuenta el tipo mayoritario de servicios mancomunados en

España, que son los más relacionados con obras en infraestructuras y servicios “duros” del estilo de recogida de basuras, depuración de aguas, etc.)

b) En segundo lugar, se les preguntaba si consideraban positiva la mancomunación de servicios para el desarrollo local. Esta cuestión se había planteado para que respondiesen, inicialmente, los agentes de Municipios mancomunados. Sin embargo, muchos agentes de municipios no mancomunados emitieron opiniones sobre este tema (consideramos que positivamente para esta entrevista).

c) En tercer lugar, se les solicitaba información acerca de la facilidad para llegar a acuerdos entre Municipios en materia de desarrollo local. Por tanto, esta pregunta, por su propio contenido, quedaba cerrada tan sólo para los Municipios que se encontraban mancomunados, de ahí el pobre número de respuestas.

d) Por último, se les preguntaba por las similitudes socio – económicas existentes entre los Municipios mancomunados, valorando de 1 a 5 el grado de similitud. Nuevamente, esta pregunta reservada a los entrevistados de Municipios pertenecientes a una Mancomunidad, quedó abierta a todos. Muchos de ellos opinaban de la homogeneidad en el marco intermunicipal o comarcal en que se encontraba el Municipio, mostrando que para todos ellos era un asunto de interés.

#### 6.7.2.Las relaciones con otros poderes públicos.

En este subapartado, se trataba la cuestión de la interacción con otros poderes públicos, de diferentes niveles territoriales y, por tanto, de carácter vertical. Ya en el apartado de las fases de políticas públicas nos habíamos referido a los orígenes de la financiación del desarrollo local y, por tanto, al concepto de subvenciones intergubernamentales (uno de los mecanismos de gestión intergubernamental). En este caso se intentaba conocer con qué Administraciones existía más relación en el desempeño cotidiano de las tareas (especialmente, por tanto, entre niveles técnicos de dichos ámbitos territoriales).

### 6.7.3. Las relaciones con los actores privados.

Obviamente, no estamos aludiendo, en esta pregunta, al tema de las relaciones intergubernamentales sino al de la gobernanza en el ámbito local. Se trata de acercarse al grado de implicación de los actores económicos y sociales en el desarrollo local. Este subapartado ya se había tratado parcialmente en las preguntas relacionadas con la fase de elaboración de las políticas públicas. Esta reiteración, en algunos casos no tenía sentido. En otros servía para incidir en la cuestión en caso de que hubiese sido poco tratada en la pregunta del anterior bloque citado. En el análisis se extraerán conclusiones de la combinación de ambas preguntas.

### 6.8. Otras observaciones oportunas

Este último bloque, casi siempre obligado en todas las entrevistas, servía para que los entrevistados trataran cuestiones que ellos considerasen de interés y no hubieran sido suficientemente acogidas en el guión de la entrevista. Nuevamente, se intentaba evitar el efecto distorsionador de adaptar la entrevista a los contenidos de las teorías incluidas en la tesis, dejando a un lado otras cuestiones de interés.

## **7. La interpretación de los resultados de las entrevistas**

### 7.1. Los datos generales

En este apartado, como ya hemos expuesto, se solicitaba la denominación de la Entidad Local, del órgano o institución encargadas del desarrollo local, su naturaleza jurídica, su año de creación, las modificaciones producidas en su naturaleza y estructura, la dependencia jerárquica o funcional y el número de empleados.

En relación con la Entidad Local, se entrevistaron técnicos de 20 Ayuntamientos, 2 Mancomunidades de Municipios (1 de ellas formando un consorcio con otras Administraciones Públicas) y un grupo de acción local de la iniciativa

LEADER, el Centro de Desarrollo Rural Aitana, con participación de diversas Entidades Públicas y privadas. En cuanto a las Mancomunidades y al Grupo de Acción Local, se les dará un tratamiento diferenciado en razón de su especificidad y de su característica de ser una práctica relevante.

#### 7.1.1. La denominación de la Entidad.

Casi todas las entidades se denominaban agencias de desarrollo local o agencias de empleo y desarrollo local, siguiendo el apelativo de la figura de agente de desarrollo local financiado por el SERVEF de la Generalitat Valenciana. Tan sólo las denominaciones eran diferentes en los Municipios cuyos órganos o entidades dedicados al desarrollo local eran más antiguos, manteniendo una denominación original propia, creada por la propia Entidad Local. Cambiaban su denominación, también, los organismos públicos (en términos de la LOFAGE), organismos autónomos y empresas públicas. De todos los Municipios entrevistados tan sólo cinco presentaban una denominación distinta. Elche no poseía una denominación como agencia de desarrollo local, sino que mostraba su denominación administrativa como Sección de Fomento. En Elda, esta entidad, con forma jurídica de organismo autónomo, se denomina Instituto de Desarrollo Local de Elda (IDELSA). En Onil, con forma jurídica de empresa pública, se denomina Sociedad de Promoción Económica de Onil. En Villena, manteniendo una naturaleza integrada en la estructura central del Ayuntamiento, se denominaba Gabinete de Desarrollo Económico. Por último, en Jijona, también dentro de la estructura municipal, se denomina Oficina de Desarrollo y Promoción Económica.

En muchos casos, las Agencias de Desarrollo Local se combinaban con otra denominación, que recaía sobre la misma unidad, que es la de Agencias para el Fomento de Iniciativas Comerciales (AFIC), integrantes de una red del mismo nombre promovida por la Comunidad Valenciana.



### 7.1.2. La naturaleza

Casi todas las agencias no eran agencias en el sentido técnico del término, al menos lo que en Gestión Pública puede entenderse por agencias, esto es Entidades independientes. Casi todas ellas eran unidades integradas en la estructura central de los Ayuntamientos, dependientes de alguna concejalía o directamente de alcaldía. No se trataba, tampoco, de Entes desconcentrados funcionalmente al estilo de la Administración institucional. De acuerdo con su naturaleza convendría denominarles más bien como áreas, gabinetes, unidades, etc. Pareciera como si su nombre fuese una extensión de los profesionales que las integran, esto es agentes de desarrollo local.

Las únicas excepciones eran el Instituto de Desarrollo Local de Elda (IDELSA), un Organismo Autónomo; la Sociedad de Promoción Económica de Onil, que es una empresa con capital totalmente público; y la Agencia de Desarrollo Local de Calpe, adscrita al Consorcio CREAMA, que funciona como delegación territorial de dicho consorcio en Calpe.

### 7.1.3. El año de creación

De todas las agencias consultadas la pionera es la de Villena, constituida en 1985. Estaríamos ante unos de los precursores del desarrollo local ya, no sólo en Alicante o en la Comunidad Valenciana, sino en toda España. Es una muestra de que el desarrollo local en España, antes del ingreso en la Comunidad Económica Europea, se encontraba todavía una fase de desarrollo muy minoritario, tan sólo sostenido por algunos grupos de pioneros, siendo Villena un ejemplo. La provincia de Alicante no es ninguna excepción, porque de todas las Entidades estudiadas, la siguiente es el Área de Fomento del Ayuntamiento de Elche, fundada en 1987. Y de esta fecha ya saltamos a 1991, en donde nos encontramos con la creación de IDELSA, en Elda. En este período vemos que las iniciativas de creación son pocas. Con carácter previo a 1995, sólo se constituyeron la Sociedad de Promoción Económica de Onil y la Agencia de Desarrollo Local de Petrer, en 1993. Si nos fijamos, todas las iniciativas de la década

que va de 1985 a 1995 se situaban en Municipios con una fuerte especialización industrial.

Si tomamos el índice de especialización industrial del Anuario Comercial de La Caixa, vemos que a 2003 el de estos Municipios es superior al de la media provincial, de la Comunidad Valenciana y al de la media de los Municipios analizados. Así, Villena presenta un índice 76, Elche tiene un índice 510 (Alicante capital tiene un índice industrial 486), Elda un índice 130, Petrer un índice 60 y Onil un índice 22 (muy elevado para su tamaño poblacional).

El volumen de inversión industrial, en datos de la Consellería de Industria, Comercio y Energía fue, en Villena, en el año 2001, de 472.264 miles de pesetas (2.833,69 miles de euros), Xixona 1.109.645 miles de pesetas (6658,13 miles de euros), Elda 599.193 miles de pesetas (3595,30 miles de euros), Elche 4.032.961 miles de pesetas (24198 miles de euros). Teniendo en cuenta que la media de los Municipios estudiados es de 485.976,91 miles de pesetas (2915,97 miles de euros), casi todos están por encima de la media.

Este fuerte perfil industrial de sus economías pudo llevarles a buscar soluciones a los procesos de ajuste de los años ochenta. En esta época, además, se asistía a la implantación de las iniciativas locales de empleo de la OCDE y las fórmulas descentralizadas para generar empleo.

La mayor parte de las creaciones de agencias de desarrollo local en la Provincia de Alicante son posteriores a 1995. Se crearon muchas agencias entre 1995 y 1997. Así, en 1996 se creó la agencia de Monóvar y en 1997 las de Algorfa, la Algueña, Calpe, Muchamiel, Novelda y Jijona. Con la excepción de la Agencia de Albufera (de 1998) , hasta el 2000 no se volvieron a crear agencias de desarrollo local, curiosamente el año en que el SERVEF puso en marcha su programa de financiación de agentes de empleo y desarrollo local. En dicha fecha se constituyeron las Aspe y Torre Vieja. En el 2001 surgieron las de Altea, Cox, Finestrat, Los Montesinos y Villajoyosa. Finalmente en el 2002 se puso en funcionamiento la de Dolores.

La fecha de 1997 coincide, a su vez, con una mayor presencia del desarrollo local en la agenda de las Entidades Locales (a la luz de los boletines internos de la FEMP), aunque esta presencia no se correspondía con la agenda de la opinión pública (de acuerdo con el material consultado en las hemerotecas).

La fecha del año de creación es de gran importancia para entender el carácter de las políticas emprendidas y el nivel de asentamiento de las unidades y de los profesionales que las integran en la estructura municipal. Las unidades más nuevas se encuentran ante la necesidad de legitimarse tanto a nivel interno como externo a la organización.

#### 7.1.4. Las modificaciones producidas

Pocas han sido las modificaciones producidas en la naturaleza jurídica de las unidades analizadas desde el momento de su creación. Este hecho puede basarse en su poco tiempo de existencia, en términos generales. Entre las pocas modificaciones observadas, en el caso de La Algueña, previamente a su constitución en 1997, había funcionado un agente de desarrollo local itinerante entre los Municipios de la zona durante 1994 y 1995. Posteriormente, el Ayuntamiento contrató a un técnico a tiempo parcial, consolidándose la agencia en 1997. Este tipo de hechos pueden darse en algunas Mancomunidades. Cuando éstas sostienen unos servicios muy poco ambiciosos, algunos Ayuntamientos prefieren esforzarse presupuestariamente y contratar directamente dichos servicios en exclusiva.

En el caso de Calpe, si bien previamente el Ayuntamiento había tenido alguna experiencia relacionada con las políticas de desarrollo local, su consolidación llegó con el ingreso en el Consorcio CREAMA, en 1997. En este caso, la figura consorciada, con políticas un poco más ambiciosas que las puramente municipales, las ha enriquecido claramente.

En Elda, las modificaciones tuvieron que ver con la naturaleza jurídica de la entidad. En 1991 se constituyó IDELSA como sociedad anónima. En el año 1995

estuvo inactiva, reapareciendo en 1996 como Organismo Autónomo y manteniéndose como tal hasta la actualidad.

En el caso de Elche, si bien la unidad de fomento ha permanecido siempre en la estructura municipal central (desde 1987), ha asistido a diversos cambios en la actividad y en la estructura interna, ligados a las modificaciones orgánicas municipales. En un Municipio de gran tamaño como Elche, con una gran estructura administrativa y que opta por no crear una agencia de desarrollo local diferenciada del resto de la estructura municipal, puede tender a repartir sus tareas entre diferentes Departamentos, de acuerdo con los ámbitos sectoriales de dichas políticas. Entre estos ámbitos sectoriales se pueden producir diversos reajustes a lo largo del tiempo.

En el caso de Novelda, la agencia de desarrollo local estuvo poco activa durante dos años, con posteriores cambios de localización y de personal. Finalmente, en julio de 2002 se consiguió ubicar en un nuevo edificio, adquiriendo un mayor volumen de actividad, hallándose en el momento actual en fase expansiva. Esta falta de actividad inicial y estos cambios de ubicación pueden responder a una dificultad primera por parte de algunas Corporaciones (y como veremos Novelda no es una excepción) de encontrar un sentido a las actividades de desarrollo local, al ser éstas relativamente novedosas y desconocidas.

En cuanto a Villena, la agencia decana de la Provincia, sus modificaciones tienen que ver con la adscripción de la Agencia a las diferentes Concejalías, estando adscrita en su momento de nacimiento a la Concejalía de Desarrollo Económico, pasando por la Concejalía de Hacienda, Industria y Comercio, dependiendo en el momento actual de la Concejalía de Comercio. A diferencia de Elche, sí existe una materialización orgánica del desarrollo local, a través del Gabinete de Desarrollo Económico. Las modificaciones provienen de los diversos cambios de Concejalías habidos a lo largo de diecinueve años y la adscripción de aquel a éstas.

### 7.1.5. La dependencia orgánica

Como veremos más adelante, la adscripción orgánica va a favorecer la existencia de diferentes variedades en la capacidad de gestión en las unidades encargadas del desarrollo local. Por otra parte, el tipo de Concejalía nos podría, a priori, dar una idea del grado de sectorialización del desarrollo local o de su vocación más generalista y el aspecto más enfatizado en este tipo de políticas. Sin embargo, se verá como bajo diferentes denominaciones pueden desarrollarse políticas muy similares y viceversa. En muchos casos, la dimensión y complejidad de la estructura administrativa municipal también podría influir en la dependencia orgánica.

Las denominaciones de las Concejalías son variables en los diferentes Ayuntamientos. Así, en Albuera, la Agencia pertenece a la Concejalía de Fomento, al igual que en Aspe, Dolores y Elche. Con una denominación similar, la de “Fomento y Desarrollo Económico”, las Concejalías incluyen a las agencias de Los Montesinos y Torreveja. Estas denominaciones son bastante próximas a las de la Diputación Provincial de Alicante en esta materia. Existen algunas Concejalías de Desarrollo Económico que incluyen sendas agencias, como son las de Monóvar y Petrer. Abundan las adscripciones a las Concejalías de Comercio, siendo en este caso posible que se subraye un énfasis en las políticas comerciales y el hecho de que las agencias de desarrollo local también funcionen como agencias para el fomento de las iniciativas comerciales. No obstante, existen diferencias al respecto entre los Municipios estudiados. Son los casos de la Algorfa (industria y comercio), Altea, Finestrat, Novelda Villajoyosa, Villena y Jijona. En el caso de Muchamiel se combina la denominación “fomento y comercio”.

Más excepcionales son otros casos, como el de Cox, en donde la agencia depende de la Concejalía de Hacienda, Relaciones Institucionales y Personal. En este caso se trata de un Municipio pequeño, con una estructura municipal todavía en crecimiento. En estos casos, las agencias suelen adoptar posiciones más generalistas que en estructuras municipales más amplias y con especializaciones sectoriales más definidas. Un caso parecido podría ser el de La Algueña, aunque con dependencia directa de Alcaldía. En este caso, además de reproducirse esta tendencia generalista

se observa la importancia de la apuesta de este Ayuntamiento por las políticas de desarrollo local.

También, por razón de su naturaleza jurídica, el Instituto para el Desarrollo Económico de Elda (IDELSA), como organismo autónomo cuyo director es el Alcalde de la ciudad, también posee una independencia clara de la estructura municipal y puede adoptar una posición más generalista y menos sectorializada que otras agencias dependientes de concejalías concretas en poblaciones similares en tamaño. Este caso también se observa en la Sociedad de Promoción Económica de Onil, de la que el Alcalde es el Presidente del Consejo de Administración.

#### 7.1.6. El número de empleados

El número de empleados sí resulta significativo de la importancia que el Municipio dispensa al Desarrollo Local, de acuerdo con el volumen de su plantilla municipal, población y presupuesto manejado.

En términos generales, nos hemos encontrado con un elevado conjunto de agencias unipersonales, produciéndose la identidad entre la agencia y el agente. Curiosamente, este carácter unipersonal se observaba en tipologías variadas de Municipios, desde poco poblados hasta mucho más poblados. Ciertamente, en municipios más grandes, otras áreas sectoriales pueden encargarse de algunas tareas que pudieran recaer en el ámbito de trabajo de un agente de desarrollo local, mientras que en los más pequeños los agentes adoptan una posición más generalista. Sin embargo, no parece probable que no exista un núcleo de actividades claro y amplio, aun existiendo otras áreas y departamentos municipales, que desborden la capacidad de trabajo de un agente de desarrollo local en un Municipio de tamaño medio. En los casos de más de un empleado, éste segundo suele desempeñar funciones auxiliares (auxiliares administrativos, becarios).

Más raros, aunque existentes, son los casos en que se comparte el trabajo entre más de un técnico. Es el lógico caso de Elche, que por sus dimensiones y volumen de trabajo dispone de varios técnicos. Es el caso de Elda, que apuesta por un organismo

independiente con cometidos definidos. También es el caso de Muchamiel, cuya agencia ha conocido una cierta expansión, unida a la propia expansión del Municipio en términos demográficos, al igual que su vecino San Vicente del Raspeig (como núcleos situados en la órbita metropolitana de Alicante). Es el caso de Onil, cuya Sociedad de Promoción ha buscado cierta operatividad para el cumplimiento de su objeto social. También es el caso de Petrer, cuya agencia lleva a cabo un gran volumen de actividad (nuevamente surge en este caso la tradición comercial e industrial del Municipio como un posible elemento explicativo de una cultura proclive a las iniciativas de desarrollo local). También Torrevieja ha conocido un gran desarrollo, teniendo en cuenta la juventud de su agencia, con un cierto número de empleados, pero que se queda casi insuficiente ante el dinamismo turístico y complejidad demográfica de su Municipio. Villajoyosa también ha conocido un incremento en su número de empleados, ante el volumen de actividad, las tareas de atención al público y el compartir la doble dimensión de ser agencia de desarrollo local y agencia de fomento de las iniciativas comerciales (doble condición que en otros Municipios no se ha acompañado de mayores dotaciones de personal). En el caso de Villena, la agencia más antigua, cuenta con dos técnicos y un auxiliar administrativo. La tradición de las tareas de desarrollo local, una tradición industrial y la dimensión del Municipio podrían explicar este hecho. No obstante, teniendo en cuenta el calibre de las iniciativas que desarrolla dicha agencia, el número de efectivos se queda bastante corto. Por último Jijona, cuenta con dos técnicos, en una agencia relativamente joven, aunque absolutamente necesaria teniendo en cuenta su tradición comercial e industrial.

#### 7.1.7. Las características de las infraestructura de trabajo de las agencias

Este apartado se cubre a través de la observación directa del entrevistador y nos permite una primera impresión de la posición de la agencia en la organización municipal (aunque la estructura física no sea un elemento totalmente decisivo sí es significativo). Dentro de esta observación nos hemos fijado en si las agencias se ubican en el mismo edificio o no que los servicios centrales del Ayuntamiento. En función de otros factores, esta distinta ubicación física puede ser motivo de una mayor independencia o de marginación, según los casos. También hemos intentado

reparar en el tamaño de las oficinas e infraestructuras atendiendo a la población del Municipio y a las dimensiones de las estructuras municipales en general. De un modo casi intuitivo, nos quisimos fijar en la funcionalidad de las instalaciones para el desempeño del trabajo. Sin embargo, esto es imposible en tanto que no podemos conocer sus recursos materiales disponibles, ya sean tecnológicos o no. Preguntarlo nos parecía excesivo. En esta parte tan sólo se pretendía trasladar una primera impresión de las agencias de desarrollo local.

De las diferentes entrevistas y viajes realizados hemos detectado, salvo honrosas excepciones, el carácter vetusto, inadecuado y pequeño de las instalaciones municipales (en todas las concejalías y departamentos) de acuerdo con las dimensiones de las poblaciones y la renta per cápita de éstas. No es este el apartado adecuado para redactar una letanía sobre los agravios de la Administración Local, en comparación con el vanguardismo de otros edificios e instalaciones (autonómicos, por ejemplo, con remodelaciones históricas y proyectos de arquitectos famosos). Por este motivo, es muy difícil describir la adecuación de la agencia de desarrollo local en el global de las instalaciones municipales, al ser éstas (salvo las antedichas excepciones) ya inadecuadas para cualquier tipo de servicio.

De lo que se ha podido apreciar, normalmente se sitúan fuera de las instalaciones centrales de sus Ayuntamientos las agencias de Albufera (aunque próxima), Altea, Calpe, Elda, Muchamiel (aunque cerca), Novelda (cerca), Onil, Torrevieja y Villajoyosa. En el caso de Elche también está fuera, aunque como es lógico en un Municipio de estas dimensiones, la ubicación física de muchos servicios municipales tiende a estar más disperso por la ciudad (aunque en este caso se halla en el centro histórico y bien accesible al ciudadano). Dentro del edificio de los servicios centrales del Ayuntamiento (en el edificio del consistorio) se encuentran las agencias de la Algueña, Aspe, Cox, Dolores, Finestrat, Monóvar, Los Montesinos, Petrer, Villena y Jijona. Pudiera parecer a priori que los Municipios más pequeños y con menor capacidad económica estuviesen más obligados a ubicar sus agencias en el edificio del consistorio. Sin embargo, esto no parece necesariamente así, en tanto que algunos municipios pequeños y medianos como Albufera y Onil han ubicado sus entidades en edificios amplios y diferenciados. Otros grandes municipios sitúan sus agencias en los edificios centrales, aunque como es el caso de Petrer y Villena, el



carácter amplio de estos edificios permiten agencias relativamente adecuadas, aunque en caso de expansión de sus actividades, se verían desbordadas.

En el caso de los Municipios de la Vega Baja del Segura, salvo la excepción de Los Montesinos y Albaterra (con buenas instalaciones), los consistorios municipales son bastante pequeños para las poblaciones y el volumen de actividad. Las instalaciones de las agencias también eran muy reducidas y, en ocasiones, inadecuadas, al compartirse con espacios de atención al público de otros servicios. Bien es cierto que muchas de estas agencias llevan apenas dos años en funcionamiento, con lo que a estas Entidades Locales puede resultarles difícil hallarles una ubicación idónea.

Nuevamente, los dos casos de organismos públicos estudiados, IDELSA (en Elda) y la Sociedad de Promoción Económica de Onil, presentan una mejor ubicación física, en edificios especialmente acondicionados para sus fines. Nuevamente, se observa el interés de los Ayuntamientos por el desarrollo local y, tal vez, la tradición industrial histórica de estos municipios.

**Cuadro nº 30.- Resumen de los datos generales de las unidades de desarrollo local estudiadas**

<b>Nombre del Municipio</b>	<b>Denominación de la Entidad</b>	<b>Naturaleza jurídica</b>	<b>Adscripción orgánica</b>	<b>Año de fundación</b>
Albaterra	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Fomento	Junio de 1998
Algorfa	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Industria y Comercio	Finales de 1997
Algueña	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Alcaldía	Enero de 1997
Altea	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Comercio	Diciembre de 2001
Aspe	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Fomento	2000
Calp/ Calpe	Agencia de	Delegación de un	Consorcio	1997 (como miembro de

	Desarrollo Local	consorcio	CREAMA	CREAMA)
Cox	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Hacienda, Relaciones Institucionales y Personal	Diciembre de 2001
Dolores	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Fomento	Octubre de 2002
Elx/ Elche	Sección de Fomento	Estructura municipal	Concejalía de Fomento	1987
Elda	Instituto de Desarrollo Local de Elda (IDELSA)	Organismo Autónomo Municipal	Alcaldía (Dirección del Instituto)	1991
Finestrat	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Comercio	2001
Monóvar	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Desarrollo Económico	1996
Los Montesinos	Agencia de Empleo y Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Fomento y Desarrollo	2001
Mutxamel/ Muchamiel	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Fomento y Comercio	1997
Novelda	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal		1997
Onil	Sociedad de Promoción Económica de Onil	Empresa Pública Municipal	Alcaldía (presidencia del Consejo de Administración)	1993
Petrer	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Desarrollo Económico	1993
Torreveija	Agencia de Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Fomento y Desarrollo Económico	Julio de 2000
Villa – joiosa/ Villajoyosa	Agencia de Empleo y Desarrollo Local	Estructura municipal	Concejalía de Comercio	Noviembre de 2001

Villena	Gabinete de Desarrollo Económico	Estructura municipal	Concejalía de Comercio	1985
Xixona/ Jijona	Oficina de Desarrollo y de Promoción Económica	Estructura municipal	Concejalía de Comercio	1997

(Fuente: elaboración propia.)

## 7.2. El agente de desarrollo local

### 7.2.1. Los estudios

De todos los estudios de licenciatura y diplomatura que poseen los agentes de desarrollo local de la Provincia, no puede extraerse un perfil tipo. Tampoco puede establecerse una relación entre el tipo de licenciado y diplomado y las necesidades específicas de los Municipios, en el sentido de que distintos perfiles profesionales se distribuyen aleatoriamente entre diferentes tipos de Municipios. Lo que sí se observa, en todos los casos, es la selección de titulados medios y superiores. También se percibe una superioridad de la titulación en Ciencias Económicas, aunque no mayoritariamente (el conjunto del resto de titulaciones casi le triplica). Tan sólo se da un caso de doble titulación. Parece que en el momento de reclutar, los Ayuntamientos se han guiado por otros criterios diferentes a los de la titulación académica. También las titulaciones muestran cierta relación con la oferta de títulos universitarios de la Provincia y de las universidades cercanas a la Provincia (salvo excepciones). En este apartado no vamos a exponer los títulos por Municipios para respetar la confidencialidad prometida a los entrevistados.

**Cuadro n° 31.- El perfil académico de los agentes de desarrollo local entrevistados**

<b>Titulación</b>	<b>Número de casos</b>
Licenciado en Ciencias Económicas	7
Licenciado en Derecho	4
Licenciado en Sociología	3
Licenciado en Geografía e Historia	2
Licenciado en Administración y Dirección de Empresas	2
Ingeniero Agrónomo	2
Licenciado en Psicología	2
Diplomado en Ciencias Empresariales	2
Diplomado en Relaciones Laborales	3
<b>Total</b>	<b>27</b>

(Fuente: elaboración propia.)

Los estudios de postgrado también están bastante presentes entre los entrevistados. Aquí, en algunos casos, se observa cierta relación entre los postgrados realizados y el tipo de cometidos profesionales, como es el postgrado de agente de desarrollo local, el postgrado en turismo , el postgrado en dirección de empresas o el postgrado en marketing y distribución comercial.

El postgrado de agente de desarrollo local se corresponde plenamente con el perfil del trabajo a realizar. Los técnicos con este postgrado se distribuían en Municipios de tipología socio – económica muy variada (agrícolas, industriales y turísticos), tipología demográfica (poblaciones pequeñas, medianas y grandes). En relación con el Master en Turismo y los estudios de Tercer Ciclo relacionados con el turismo y su economía, éstos habían sido cursados por técnicos de Municipios netamente turísticos. El Máster en Dirección de Empresas también se ubicaba de forma indistinta, desde el punto de vista de las tipologías posibles. Finalmente, el postgrado en marketing y distribución comercial puede tener relación con la doble condición de algunas agencias como agencias de desarrollo local y agencias de fomento de las iniciativas comerciales.

Generalmente estos postgrados tienen relación con la oferta de estudios de postgrado de instituciones públicas y universidades de la provincia y cercanas. Se puede advertir como se repiten las mismas titulaciones entre los agentes de la provincia. También, en algún caso, algunos técnicos de comarcas más periféricas de la Provincia, como la Vega Baja, se quejaban de la lejanía de la oferta formativa de postgrado y de perfeccionamiento profesional respecto de sus centros de trabajo.

**Cuadro nº 32.- Estudios de postgrado de los agentes de desarrollo local entrevistados.**

<b>Tipo de postgrado</b>	<b>Número de casos</b>
Master, experto o especialista en Desarrollo Local	6
Master, experto o especialista en Marketing y Distribución Comercial	5
Master, experto, especialista o doctorado en Turismo	2
Master en Dirección de Empresas	2
Otros	1
<b>Total</b>	<b>16</b>

Fuente: elaboración propia

Como resultado, observamos que no existe una titulación tipo en los agentes de desarrollo local, siendo el esquema más usual el de un licenciado o diplomado más una formación específica de postgrado. Dentro de las titulaciones académicas éstas suelen situarse en el ámbito de las ciencias sociales y jurídicas, salvo la presencia de algunos ingenieros agrónomos (algo que coincide con otros casos de la geografía española). No existe, por tanto, una relación entre las titulaciones y las tareas, habiendo optado los Ayuntamientos por técnicos generalistas con especialización de postgrado.

### 7.2.2. El contenido óptimo de la formación de un agente de desarrollo local

A los entrevistados se les preguntaba por lo que ellos considerarían como el contenido óptimo de la formación de un agente de desarrollo local. Como ya hemos indicado anteriormente, se pretendía indagar en las relaciones existentes entre tareas y necesidades formativas. A priori se podrían establecer algunas hipótesis de partida, como que el tipo de formación idónea percibida por los agentes tuviese relación con la realmente cursada por ellos o también la hipótesis contraria, que se centrasen en las carencias propias obviando sus propias fortalezas. También cabía que relacionasen de forma directísima las necesidades formativas con el tipo de tareas que se estaban desempeñando en ese momento en cada Municipio. El planteamiento de los técnicos entrevistados fue mucho más reflexivo que todo esto, con lo que no sirvió ninguna de estas pequeñas hipótesis de trabajo, salvo en algunos aspectos excepcionales. Las respuestas, curiosamente, solían mostrar opiniones genéricas, desarrollándolas posteriormente con contenidos específicos relacionados con tareas específicas.

Las respuestas más habituales fueron las relacionadas con la formación de contenido económico. Dentro de estas respuestas había distintas graduaciones, desde los que consideraban el resto de las cuestiones secundarias y fáciles de llegar a dominar por el simple desempeño profesional, a aquellos que reconociendo la importancia de los contenidos económicos, los combinaban con otras consideraciones. Normalmente entre los primeros figuraban los licenciados en dicha titulación, aunque el reconocimiento de las aptitudes para la economía se valoraba por todos los entrevistados. Dentro de los contenidos económicos, se citaba mayoritariamente la necesidad de conocer el funcionamiento de la empresa. También se hacía alusión a la necesidad de conocer ampliamente los sistemas de subvenciones, aunque salvo dos de los entrevistados, no se citaba la necesidad de preparación en materia de funcionamiento de las Administraciones Públicas, ni la formación en Gestión Pública. Menormente, se citaban las investigaciones de mercados, las técnicas de marketing y otros aspectos de la economía.

El segundo tipo de respuesta más habitual se refería a la multidisciplinariedad, el carácter generalista y la versatilidad del tipo de formación, entendiendo la variedad

de tareas que conlleva el desarrollo local. Este tipo de respuestas procedían mayoritariamente de los titulados en Sociología, Geografía y Psicología, aunque también algún licenciado en Economía aludía a esta cuestión.

Dentro de los contenidos más específicos, los contenidos de carácter económico y empresarial aparecían en todos los entrevistados, sin excepción, aunque en muchos de ellos dentro del marco de las ciencias sociales y de las técnicas de investigación social. También se hacía referencia a un buen conocimiento del Derecho Laboral y de las condiciones de las relaciones laborales, ya no sólo por parte de los graduados sociales o diplomados en relaciones laborales, sino por parte de otros titulados. Algunos se referían, también, a la necesidad de dominar cuestiones relativas a la animación y a la orientación de ciertos colectivos sociales. Otros, también se referían al conocimiento de las técnicas en materia de formación. Por último, conviene destacar que en los Municipios turísticos se hacía referencia al conocimiento del turismo y de la normativa en materia de extranjeros. Es reseñable la escasa presencia del medio ambiente en la opinión de los interesados. Este hecho nos lleva a pensar que las cuestiones medio ambientales no aparecen dentro del perfil de sus tareas, debido a que, probablemente, son otros departamentos los encargados de las cuestiones medio ambientales. Esta especialización es lógica, aunque no parece que se cumpla el carácter transversal de la sostenibilidad aplicada al desarrollo pregonada en los manuales al uso o en los programas de los principales partidos políticos.

También se hacía referencia a una formación centrada en habilidades personales (además de las condiciones innatas de cada individuo), hablándose de capacidad psicológica, capacidad de animación y orientación, capacidad de aprendizaje y de adaptación.

De todas las apreciaciones hemos resaltado dos de ellas. En la primera, un entrevistado de un Municipio de gran tamaño y complejidad en sus políticas, se refería al carácter multidisciplinar de los cometidos de los agentes de desarrollo local, que habrían que manejar tres capacidades: la capacidad de investigación sociológica, la capacidad económica y empresarial y, por último, la capacidad en el comportamiento (formación, orientación y comprensión de perfiles personales). En

la segunda, una especialista de una entidad con más de diez años de existencia se hacía eco del carácter evolutivo de los contenidos formativos idóneos. En un primer momento, las técnicas relacionadas con la búsqueda de financiación habrían de ser prioritarias. En una segunda fase las relacionadas con la implantación comercial y su expansión. En una tercera las relacionadas con la formación y el reciclaje permanente de los recursos humanos de la localidad. La capacidad creativa habría de estar presente en todas sus fases.

**Cuadro n° 33.- Tipo de perfil básico del contenido formativo de un agente de desarrollo local (número de respuestas)**

<b>Tipo de perfil considerado como adecuado para el desempeño del puesto de agente de desarrollo local</b>	<b>Número de respuestas</b>
Económico	9
Multidisciplinar	6
Psicología	2
Administración Pública	2
Derecho Laboral	1
Total	20

(Fuente: elaboración propia.)



**Cuadro n° 34.- Los contenidos específicos de la formación (número de veces citados por los diferentes entrevistados)**

<b>Contenidos formativos citados</b>	<b>Número de respuestas</b>
Empresas (funcionamiento, promoción, viabilidad)	20
Técnicas de investigación social	5
Psicología	4
Gestión de la formación	3
Derecho Laboral	2
Gestión y Administración Pública	2
Turismo	2
Informática y realización de páginas web	1
Medio ambiente	1
<b>Total</b>	<b>41</b>

( Fuente: elaboración propia)

### 7.2.3. La satisfacción en el desempeño del puesto

Casi todos los técnicos entrevistados se mostraban bastante satisfechos con el desempeño de su puesto de trabajo. Algunos establecían matizaciones ante los aspectos mejorables. Ninguno se mostró disconforme con su trabajo. Tan sólo dos personas declararon una satisfacción regular. Nadie dijo sentirse mal en su puesto de trabajo. Algunos explicaban las razones que les producía gran satisfacción, como eran la evolución positiva y la confianza del ciudadano, el incremento del número de empleados autónomos, la creatividad del trabajo, el tipo de labor de apoyo a determinados colectivos o la proyección de los resultados sobre la localidad. Entre los posibles elementos de insatisfacción, se citaba la dificultad de llevar adelante iniciativas por causas diversas.

Esta pregunta se complementaba con la siguiente, en la que se refería a la adecuación de las tareas realizadas a lo que los entrevistados consideraban como propias de un agente de desarrollo local. Casi todos ellos afirmaban que sí se producía una adecuación de sus tareas con el desarrollo local. Los tres casos en los que se

realizaban otro tipo de tareas éstas eran más bien excepcionales y no les desviaban de sus verdaderos cometidos. En estos casos destacaba la búsqueda de subvenciones de todo tipo, incluso de las que no corresponderían con el desarrollo local; así como en dos de dichos casos en los que determinadas materias no tenían una adscripción clara a ningún departamento y se derivaban al desarrollo local (lo que demuestra una cierta falta de encaje del desarrollo local en la estructura municipal). Al mismo tiempo, algunas quejas (cuatro casos) se centraban más en lo que no podían hacer por chocar contra las inercias institucionales (propias y de otras Administraciones) que en lo que hacían de más. Otra cuestión citada por varios técnicos consistía en la fase de incertidumbre inicial que conllevaba el desempeño del puesto, sin unas tareas excesivamente definidas y muy abiertas. Algún agente hablaba de “falta de definición” en algunos cometidos y “exceso de rigidez” en otros. Este tipo de apreciación procedía especialmente de miembros de agencias muy recientes o de funcionamiento pleno muy reciente.

**Cuadro n° 35.- Grado de satisfacción en el desempeño del puesto de agente de desarrollo local.**

Valoración de la satisfacción en el desempeño	Número de respuestas
Muy bien	6
Bien	12
Regular	2
Mal	0
Total	20

( Fuente: elaboración propia.)

**7.2.4. Los problemas percibidos en el desempeño del puesto**

La idea de los problemas y dificultades percibidas en el desempeño del puesto se dejaban abiertas para no precondicionar las respuestas de los entrevistados. Las respuestas fueron muy variadas, con alusiones de lo más diverso. Pensamos que, incluso las anécdotas aportadas por los entrevistados, son mucho más enriquecedoras que un conjunto de respuestas más o menos estandarizadas. No

obstante, existen determinadas cuestiones que resultaban recurrentes. Una de ellas era la insuficiencia de medios materiales y humanos o una financiación no adecuada a las necesidades del desarrollo local (diez). En algunos casos de mayor antigüedad de las agencias, esta precariedad de medios se achacaba a una fase inicial de funcionamiento, produciéndose una mejora posterior. Algunas de estas menciones se referían exclusivamente a la financiación en términos generales, en tanto que en otros casos se hablaba de poca presencia del desarrollo local en el presupuesto municipal. En el caso de falta de medios humanos, se hacía alusión a la necesidad existente de personal administrativo de apoyo, sendo menor la referencia a la necesidad de apoyo de técnicos especializados.

Por otra parte, el resto de las referencias mostraban una regularidad similar, como era la falta de voluntad política para llevar a cabo los proyectos. Esta falta de voluntad política afectaba claramente a la continuidad de los proyectos. Esta falta de voluntad podría referirse tanto a la actitud de las élites políticas locales, como a las incertidumbres generadas por los cambios políticos. Este último hecho pudo constatarse claramente, al realizarse todas las entrevistas en el mes siguiente a las elecciones municipales de mayo de 2003, en una fase en que los gobiernos municipales se acababan de constituir o se llevaban a cabo las negociaciones entre grupos políticos para ello. En este sentido, la incertidumbre era muy palpable en algunas agencias.

Además, se hablaba de la complejidad burocrática de otras Administraciones Públicas, en especial la Administración de la Generalitat Valenciana. Además de la complejidad también se explicaba su inadecuación. La Generalitat Valenciana establecía unos plazos para la financiación de determinadas actuaciones, desconociendo claramente las necesidades de la Administración Local. (Por ejemplo: convocatoria de cursos de formación ocupacional en los meses de julio y agosto, en plena temporada alta para el empleo estacional).

Por último, se aludía a las dificultades de inserción de la política de desarrollo local en el seno de los Ayuntamientos. En este último caso se ofrecían causas muy diferentes según los casos. La más habitual era la dificultad inicial de entender la figura del agente de desarrollo local por parte del resto de la organización municipal,

con recelos o un verdadero desconocimiento. Algún entrevistado comentó que en un primer momento algún departamento se había dirigido a la agencia de desarrollo local pensando que se trataba del departamento de festejos. Esta visión folklórica del desarrollo local no aparece tan presente en las agencias con muchos años de implantación, en donde se ha estabilizado una política de desarrollo local y se han asentado unos resultados claramente valorables desde un punto de vista político. En otros casos, esta desubicación se basaba en un problema interno de inadecuación al tipo de concejalía, dentro de la adscripción orgánica municipal. También se achacaba esta desorientación a una mala distribución y coordinación de las tareas dentro de los Ayuntamientos, con claros solapamientos entre políticas cuando no verdaderos desconocimientos (el ejemplo de un agente de desarrollo local que se enteró de un certamen público muy próximo a sus cometidos por la prensa). Finalmente, también existían quejas relacionadas con el exceso de burocracia municipal interna y la rigidez que dificultaba las iniciativas de desarrollo local, solicitando una mayor agilidad.

Menormente, existían referencias a las dificultades con los grupos objetivo, por desconocimiento de la ciudadanía. En algunos Municipios pequeños se producía una desinformación por parte del ciudadano que buscaba en el agente de desarrollo local una especie de “chico para todo”, encargándoles tareas que no tenían nada en absoluto que ver con un agente de desarrollo local. En otros casos, especialmente en lo referente a labores de inserción laboral, las dificultades procedían de las peculiaridades de los colectivos sociales a los que se dirigían las políticas. En el caso de la formación ésta resultaba muy difícil ante el escaso bagaje de conocimientos mínimos de cultura general de los destinatarios.

**Cuadro n° 36.- Principales problemas citados por los agentes de desarrollo local en el ejercicio de sus tareas**

<b>Principales problemas observados</b>	<b>Veces citados</b>
Falta de medios materiales y humanos	10
Falta de voluntad política	5
Exceso de burocracia externa	4
Exceso de burocracia interna	3
Recelos por parte del resto de la organización municipal	3
Incoherencia de las políticas municipales	3
Dificultades relacionadas con los grupos objetivo	2
<b>Total</b>	<b>30</b>

( Fuente: elaboración propia.)

7.2.5. Los miembros de la organización municipal con los que se relacionan más los agentes de desarrollo local en el desempeño de sus cometidos.

En este sentido se produjo una unanimidad lógica, que era la relación con el político del área del que dependía la agencia. Como ya hemos podido comprobar había una gran variedad en la adscripción a diferentes órganos. Lo más común eran las adscripciones a Concejalías de Comercio y Fomento. Más raras eran las pertenencias a otras Concejalías o la dependencia directa de Alcaldía. Sí había diferencias entre los tamaños de los Municipios. En los más pequeños era posible que los agentes tuviesen una relación más próxima con Alcaldía y también con otras Concejalías distintas a la de adscripción.

En cuanto a las relaciones con otros técnicos, también se produjo una referencia generalizada a la relación con la Secretaría y la Intervención municipales, por los propios imperativos normativos de control de conformidad que afectan a todas las actuaciones.

Curiosamente, también se observó una relación muy elevada con los técnicos de urbanismo y los arquitectos municipales, lo que da una idea del contenido físico de muchas actuaciones de desarrollo local (especialmente las relacionadas con la

provisión de suelo industrial). También se producían algunas interacciones con los departamentos de licencias de actividades, con el fin de llevar un seguimiento de éstas (especialmente en las agencias que también tenían consideración de Agencias para el Fomento de Iniciativas Comerciales (AFIC).

Al mismo nivel de intensidad, se observaba la relación con departamentos como el de juventud y cultura (especialmente para tareas relacionadas con la promoción de la localidad y de sus productos o el fomento del tejido asociativo para el desarrollo) y servicios sociales (en lo referente a actuaciones en grupos objetivo comunes para ambos departamentos).

Lo más revelador ha sido comprobar como se combinaba esta doble relación con departamentos más relacionados con servicios “duros” de infraestructuras y con departamentos “blandos” de cultura, juventud, etc. En casi todos los casos, los mismos interesados decían tener relación con ambos departamentos a la vez. Este hecho nos permite hacernos una idea de la doble orientación de las políticas de desarrollo local (por una parte infraestructuras físicas o capital tangible y, por otra, la orientación hacia los recursos intangibles de la localidad). Una doble orientación que se comparte en cada agente. A priori pudiera parecer que esta especialización podría corresponder a personas diferentes, con distintas percepciones. Se observa, en definitiva si no un enfoque integral de desarrollo local (imposible, teniendo en cuenta el poco volumen de medios materiales y humanos con que cuentan las agencias), un enfoque bastante polivalente.

En un nivel menor, se observaban relaciones más puntuales con otros departamentos, como el informático, por razones de mantenimiento o por el impulso de una página web en el que se intentaba realizar promoción de la localidad (“city marketing”). También menor era la relación con la policía municipal, aunque en algunos casos existía, con contabilidad y, curiosamente, con los servicios estadísticos (algo que a priori parecería más necesario para establecer diagnósticos que sirvieran a las decisiones).

En los Municipios turísticos se observaba, también, una relación importante con los departamentos de turismo y para los relacionados con asuntos de extranjeros.

Es muy relevador que sólo tres de los entrevistados hiciese alusión a departamentos relacionados con el medio ambiente, con lo que la pretendida transversalidad de éste no parece tan clara a la luz de los resultados. Hay, por tanto, más orientación al desarrollo integrado que al desarrollo sostenible.

**Cuadro n° 37.- La relación con cargos políticos y otros departamentos municipales**

<b>Departamento</b>	<b>Número de veces citado</b>
Alcaldía	3
Concejal de área	17
Otros concejales de áreas diferentes	3
Secretaría e Intervención	20
Técnicos de urbanismo, arquitectura y obras	9
Técnicos de juventud, cultura y participación ciudadana	9
Secciones de licencias de actividades	4
Servicios Sociales	4
Medio ambiente	3
Estadística	1
Policía municipal	1
Informática	1
<b>Total</b>	<b>75</b>

( Fuente: elaboración propia).

### 7.3. El desarrollo local

#### 7.3.1. El concepto de desarrollo local

En esta pregunta consistente en que expusieran la idea personal de lo que consideraban como desarrollo local, al margen de los manuales al uso, los resultados tendieron a un enfoque integral. La idea de un desarrollo local, en un sentido integrador de las múltiples políticas de desarrollo local, estaba más extendido que

una noción de desarrollo local basada en una política específica. Son muchas las definiciones que podemos mostrar. Baste la siguiente: *“todo el conjunto de las actividades encaminadas a la mejora del Municipio”*.

Sin embargo, dentro de esta definición tan amplia existían ciertos matices, ciertos elementos en los que se enfatizaba por encima de otros. Así, en algunos casos el objeto de esa mejora consistiría en beneficiar la calidad de vida de la población (nuevamente un objetivo amplio), mientras que en otros casos se tendía a otro concepto más economicista (desarrollo económico), aunque curiosamente, a pesar de las opiniones existentes en materia de formación, dentro de las definiciones del desarrollo local las cuestiones económicas no eran el centro, sino que se remitían a ideas más amplias. Así, alguna definición incluía *“todas las actividades encaminadas a mejorar las condiciones de vida de un pueblo”*. Otro matiz interesante dentro de las definiciones amplias era el que aludía a los contenidos relacionados con la participación de los agentes socio – económicos. Menormente se refería al principio de subsidiariedad. Una definición interesante era la que afirmaba que *“el desarrollo local consistía en las acciones para el desarrollo económico y social de los territorios desde la realidad más inmediata a éstos, de una forma concertada con los agentes sociales”*. Algunas definiciones integrales se referían a la potenciación de los recursos endógenos de la localidad y/o a la atracción de inversiones externas, como aquella que afirmaba *“el desarrollo local consiste en el aprovechamiento de todos los recursos endógenos de la localidad y en el intento de atraer recursos del exterior.”*

Algunas definiciones realizaban una enumeración de los distintos ámbitos en los que se movería el desarrollo local, a modo de concepto multisectorial. Así según una agente de desarrollo local, éste consistiría en *“el fomento de los sectores productivos propios para hacerlos competitivos, buscando la diversificación económica y evitando el monocultivo; realizando marketing de la localidad; llevando a cabo políticas de formación y aplicando unas herramientas adecuadas para la toma de decisiones”*.

Otras definiciones se centraban en alguno de los aspectos del trabajo del agente de desarrollo local, incidiendo especialmente en alguna de sus fases, como aquella que aludía a la fase de diagnóstico: *“el desarrollo local consiste en conocer el*



*territorio y reconocer sus potencialidades”; o en la fase de planificación: “desarrollo local es la planificación de los componentes físicos, sociales y económicos de una población”.*

Una definición era muy concisa y orientada a un ámbito sectorial muy concreto: *“el desarrollo local consiste en orientar a la gente a conseguir trabajo y a montar negocios”.*

Excepcionalmente, sólo una agente de desarrollo local se refirió a la idea de sostenibilidad medio – ambiental.

De modo curioso e interesante, también se daba alguna oposición al propio concepto de desarrollo local, como el de un agente de desarrollo local que negaba validez al término y que consideraba inadecuado el enfoque de desarrollo local, entendiendo que su amplitud generaba ambigüedad, vaguedad y falta de precisión en el contenido de sus tareas.

### 7.3.2. Las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de las localidades

Se les solicitaba a los entrevistados una breve y sintética valoración en este sentido. No se les pedía un estudio pormenorizado, sino que se trataba que se refiriesen a aquellos elementos que considerasen especialmente cualificados en su localidad, dentro de una especie de análisis DAFO improvisado. El fin consiste en analizar el grado de adecuación de los municipios de las entrevistas a las tipologías comarcales y socio – económicas manejadas en esta parte empírica. El estudio de tipologías contiene dos perfiles: el geográfico, que se refiere a la comarca de pertenencia del municipio; y el socio – económico, que se refiere a una tipología de adscripción del municipio.

#### A) La Vega Baja del Segura

Dentro de la Vega Baja se realizaron entrevistas en los Municipios de Albuera, Algorfa, Cox, Dolores, Los Montesinos y Torreveja. Los Municipios presentan tipos muy variados, desde Municipios de población pequeña como La Algorfa y Los

Montesinos, pasando por Municipios de población mediana, como es el caso de Cox y Dolores, hasta un gran municipio de más de cincuenta mil habitantes, como es el caso de Torreveja. Consideramos que la descripción y diagnóstico de las necesidades de las localidades no suponen un problema para la confidencialidad, con lo que realizaremos una exposición citando los nombres de los Municipios.

#### a) Las dificultades

Dentro de éstas se observaba algo común a todos los municipios entrevistados, como era el énfasis en el excesivo individualismo del sector empresarial, que genera dificultades para establecer asociaciones para la defensa de sus intereses. Así, se hablaba de “descoordinación de la sociedad civil”, de “el individualismo de los empresarios”, de la “dificultad de compaginar competencia y colaboración”. Dentro de estos problemas del sector empresarial, se aludía en los municipios más pequeños y de tradición más agrícola a una cierta dificultad para adaptar las empresas a la competitividad, como son el caso de Cox y Algorfa.

Otro aspecto común a todos ellos y percibido como negativo como los agentes de desarrollo local, era una tendencia a una especialización excesiva, especialmente en las actividades agrícolas y de agro – transformación. Había una clara preocupación por favorecer una diversificación de las actividades productivas (Cox, Albatera y Los Montesinos). En algunos casos, también se mencionaban actividades industriales complementarias de carácter sumergido por parte de algunas economías domésticas.

En el caso de Cox, y por su tipología, podría ser extensible a otros municipios agrarios y con presencia del sector de las frutas y las verduras, se hacía referencia a la mala calidad de vida generada por la dureza del trabajo. En algunos casos suponía situaciones de cierto desarraigo familiar, al no querer las nuevas generaciones de estas poblaciones trabajar en el campo y prefiriendo emigrar a núcleos más urbanos en busca de nuevas oportunidades.

En el caso de Dolores, se destacaba el excesivo nivel de desempleo femenino y la necesidad de un mayor tejido empresarial.

En el caso de Los Montesinos claramente y, en menor medida en Torrevieja, se observaba una tendencia de los jóvenes a no estudiar, dedicándose a empleos poco cualificados en busca de unas ganancias económicas rápidas. Ante un posible cambio de coyuntura económica este conjunto de población se quedaría fácilmente excluida del mercado de trabajo. Como resultado de este hecho, se producía un déficit de empleados cualificados en ciertos sectores, siendo necesario mejorar la formación ocupacional y continua. También en Los Montesinos y en Torrevieja se observaba una excesiva especialización sectorial que, a diferencia de los Municipios agrícolas citados, se centraba en el sector servicios y en las empresas periféricas de la construcción.

En el caso de Torrevieja, se producían unas variaciones en el volumen de la población que hacían muy difícil una mínima previsión de necesidades en infraestructuras y en servicios públicos. También se observaba una cierta volatilidad económica, con unos niveles de natalidad y mortalidad empresarial muy elevados.

Las percepciones manejadas por los agentes de desarrollo local se ven corroboradas por los datos estadísticos relativos a la estructura productiva de la Vega Baja, basada claramente en el sector agrario y por un predominio hacia la especialización en una agricultura de regadío vinculada a la exportación hacia el exterior. Este tipo de actividad se combina claramente con la actividad turística del litoral (segundo destino turístico de la Costa Blanca), donde destaca Torrevieja, y de cuyos problemas se hacen eco los Municipios colindantes<sup>409</sup>.

## b) Las amenazas

En el ámbito de las amenazas se producían valoraciones muy dispares, aunque algunas podrían afectar a diversos municipios dentro de tipologías más concretas. En

---

<sup>409</sup> Aunque necesitado de actualizaciones es interesante el Informe socio – económico territorial de la provincia de Alicante: Vega Baja. Excma. Diputación de Alicante. 1997. Pág. 17

algunos casos, a los entrevistados les costaba separar las debilidades de las amenazas, al estar ambas íntimamente conectadas.

En el caso de Cox y que, en cierto modo sería extensible a otros municipios de tipo agrícola, se hablaba de la amenaza de las grandes superficies comerciales, que compran al por mayor a los grandes invernaderos de Almería, dedicados a un tipo de agricultura extensiva que les permite rebajar los precios.

Otra amenaza percibida por otros Municipios se basaba en la propia organización política municipal, consistente en que los cambios políticos en la Corporación comprometiesen las actuaciones emprendidas.

En los casos de Torrevieja se analizaba con preocupación una dependencia excesiva del sector de la construcción y la posibilidad de que ésta se agotase por un cambio en la coyuntura económica o por la ocupación completa del término municipal. En el caso de Los Montesinos este temor se hacía extensivo al sector servicios y al recelo ante un posible cambio de coyuntura económica.

### c) Las fortalezas

Dentro de este apartado, cada población mostraba elementos muy propios de sus recursos endógenos. Aún así se observaban algunos elementos que pudiéramos considerar dentro de las funcionalidades existentes entre las poblaciones de la comarca. Por ejemplo, todos los municipios cercanos a Torrevieja consideraban una posible fortaleza su capacidad como áreas de desconcentración de ésta para la oferta de viviendas más adecuadas y centradas en un modelo de turismo más sostenible que el de su localidad vecina.

Ya de modo más específico, en Cox y en Los Montesinos se referían al carácter emprendedor de su población. En Albaterra, se consideraba la existencia de un polígono industrial con muchas empresas fuertes. En los casos de Los Montesinos y Algorfa, se citaba un buen sistema de comunicaciones y un crecimiento demográfico equilibrado frente a otros modelos de desarrollo más desordenados. En Dolores se referían a la existencia de la feria de ganado como factor de interés.

En el caso de Torrevieja se veía como fortaleza una tendencia cada vez más creciente de su economía a la diversificación frente a un modelo turístico de “sol y playa”.

#### d) Las oportunidades

También en el caso de las oportunidades se observaba una cierta tendencia a la confusión con las fortalezas. También, en este caso, aparecía la especificidad de cada Municipio, aunque en el caso de Cox se citó una oportunidad posible para muchos Municipios de la Vega Baja, como es el proceso de ampliación comunitario que permitiría una ampliación de los mercados y las demandas tanto para los productos agrícolas como para sus industrias auxiliares.

En el caso de Algorfa, se hacía referencia a la creciente demanda de un turismo de calidad, que podría aprovecharse de forma positiva para la localidad. En el caso de Dolores, se hablaba de la oportunidad que suponía el Plan General de Ordenación Urbana y la posibilidad de plantear otro modelo de desarrollo turístico en la segunda línea de costa. En Los Montesinos, se consideraba como oportunidad el hecho de que muchas empresas grandes quisieran ubicarse en el término municipal por la buena situación geográfica del pueblo. En el caso de Torrevieja, el creciente turismo de población de la tercera edad permite la posibilidad de un tipo de empleo en dicho sector, produciendo servicios especializados para tal tipo de población. También los incrementos de población permitirían la generación de empleo público ante la necesidad de ampliar y mejorar los servicios al ciudadano.

#### B) El Bajo Vinalopó

En estos municipios existe una gran diversidad, al observarse una realidad metropolitana muy fuerte como es la de Elche, combinada con municipios más pequeños que, si bien pudieran estar en el ámbito de influencia de Elche, no forman

un continuum metropolitano con esta localidad. El establecimiento de ciertas tipologías parece bastante complejo.

#### a) Las debilidades

Dentro de esta zona se observa, por lo general, una excesiva dependencia de la industria del calzado de Elche. En ocasiones, esta industria posee un carácter poco innovador y altas tasas de economía sumergida. Dicha economía sumergida no se percibe como un problema por la población, sino que se acepta culturalmente. En el caso de Elche, la gran tradición histórica industrial genera un sentimiento de plena confianza en las capacidades propias de cara al futuro. Tal idea, que puede considerarse como positiva, pudiera tener una vertiente negativa al poder generar este optimismo una especie de sentimiento de dejarse llevar por la inercia. En todos estos Municipios se percibe una pobre formación en los desempleados que les dificulta su inserción laboral.

En los Municipios de las zonas circundantes como es el caso de Aspe, se observa una reconversión del sector agrario motivado por las directivas comunitarias y las reformas de la PAC. También en este Municipio la excesiva cercanía a Elche y a Alicante dificulta el despegue económico del sector comercial (aunque pueda ser muy beneficioso para la industria auxiliar de dichos Municipios).

En el caso de Monóvar se observa un cierto sentimiento de desmotivación en la población, con poco interés por parte de los comerciantes por sus propios problemas y una escasa voluntad de cambio y, por tanto, poca colaboración de éstos en las diversas actividades. En ambos Municipios (Aspe y Monóvar) se subraya la pobre oferta en materia de promoción turística y de alojamientos.

#### b) Las amenazas

En todos los casos se destacaba la fuerte competencia de los países emergentes de Asia (China), que afecta al sector del calzado. La excesiva dependencia de este sector puede suponer un ajuste muy duro en caso de no encontrar una salida de

mercado clara a un producto que incluya un valor añadido respecto de los del sudeste asiático.

En los Municipios de alrededor de Elche, se apuntaba la fuerte competencia de las grandes superficies comerciales de Elche y Alicante, que dificultan el desarrollo del pequeño comercio. En el caso de Aspe se considera una amenaza la falta de agua y la dificultad para manejar los recursos naturales. La falta de agua no sólo afecta a la agricultura sino que también al turismo y al sector servicios.

#### c) Las facilidades

En relación con las facilidades, cada municipio presentaba una visión diferente. Así en Elche se consideraba su gran capacidad de iniciativa y la tradición histórica. En el caso de Aspe, se resaltaban sus buenas comunicaciones respecto de Elche y Alicante, ocupando una posición muy estratégica; así como un crecimiento territorial más equilibrado que en otros municipios de la zona. En el caso de Monóvar se hablaba del gran patrimonio cultural de la localidad de Azorín. Este patrimonio presenta una gran potencialidad de cara a su aprovechamiento a favor de la localidad.

#### d) Las oportunidades

En el caso de Elche, teniendo en cuenta su proyección metropolitana, se ve como una gran oportunidad el explotar mejor su posición dentro del dinamismo del arco mediterráneo. En el caso de Aspe, la buena ubicación geográfica permitiría la oportunidad de convertir al Municipio en una plataforma logística para las actividades industriales y los servicios. En el caso de Monóvar, se observa como oportunidad, la tendencia de muchos turistas extranjeros a comprar propiedades como inversión, en las zonas de interior.

### C) El Alto Vinalopó

En toda esta zona se producen algunos rasgos comunes, como son el predominio de los Municipios de tendencia industrial, viviendo el los Municipios el destino de la actividad industrial dominante.

#### a) Las debilidades

En todos ellos se veía con especial preocupación la dependencia excesiva de un solo tipo de industria, esto es el monocultivo industrial. Así en Elda se hablaba de una gran dependencia del sector del calzado, en tanto que Novelda, del sector del mármol, considerando a estos sectores como maduros. También existían referencias a la extensión del término municipal como elemento de competitividad para el desarrollo local. Así, tanto Elda como La Algueña consideraban que su término era excesivamente en este sentido, dificultando la expansión del suelo industrial. En el caso de Villena, por el contrario, se consideraba la expansión muy pobre en comparación con la extensión del término municipal.

Otra de las debilidades, en esto en común con otras comarcas de la provincia, era la de la existencia de una importante economía sumergida. En algunos casos, ese mismo dinamismo económico se consideraba un problema para la cualificación de algunos jóvenes (como habíamos visto en el Bajo Vinalopó) o la dificultad del sector empresarial para asumir conocimientos que mejoren su competitividad.

También, en algunos casos se resaltaban las fragilidades relacionadas con las actividades agrarias, como debilidad la sobre – explotación de los acuíferos, como en el caso de Villena; o la crisis del sector de uva de mesa, como en el caso de la Algueña.

#### b) Las amenazas

Curiosamente, se resalta como amenaza la fuerte competencia de otros Municipios de la zona, es decir, del propio ámbito comarcal. Esta competencia se observa muy fuertemente en la oferta del suelo industrial, como factor claro para la ubicación empresarial y, también, la ubicación de centros comerciales. En todos estos



casos, los posibles desajustes intracomarcales podrían hacernos pensar en la necesidad de unos planes de desarrollo comarcal o intermunicipales más estructurados que evitase las distorsiones económicas de este tipo. De algún modo, el Alto Vinalopó, teniendo en cuenta la complementariedad de sus actividades económicas y los procesos de aprendizaje colectivos desde el punto de vista industrial, podría llegar a identificarse con un modelo de distrito marshalliano o sistema local de empresas, en términos de VÁZQUEZ BARQUERO.

Desde el punto de vista externo, las amenazas, al igual que en el caso de Elche y su entorno, se hacía referencia a los países emergentes de Asia, especialmente en el sector del calzado, así como a las crisis de la economía y la fortaleza del euro, que dificulta las exportaciones.

#### c) Las facilidades

En todos los Municipios entrevistados se destacaba el carácter emprendedor de la población, siendo este un gran valor para el desarrollo económico y social. Luego, se hacía referencia a ventajas más específicas de cada localidad. Así, en Elda se hablaba de una abundante inversión en calzado alternativo y de calidad, con alto valor añadido. En el caso de Petrer, de un crecimiento urbanístico importante y de un sistema productivo con capacidad de adaptación y de flexibilidad. En el caso de Villena se referían a su situación geográfica estratégica, con una excelente red de comunicaciones terrestre. En cuanto a Novelda, también se aludía a una buena comunicación por carretera, especialmente con el puerto. En estas dos últimas localidades nuevamente se hacía referencia a la amplitud del término municipal para la expansión del suelo industrial.

#### d) Las oportunidades

Casi todos los Municipios entendían como gran oportunidad los proyectos de construcciones de infraestructuras al servicio de la industria. Así, La Algueña se hablaba de poner en marcha un polígono industrial para empresas auxiliares del sector del mármol. En el caso de Elda también se entendía como oportunidad las labores que en esos momentos se estaban llevando a cabo en el fomento de

infraestructuras y polígonos. En Petrer se referían a futuros polígonos con el fin de captar la inversión exterior. En Villena se consideraba la creación de un vivero de empresas. Otras oportunidades más específicas eran el futuro paso del agua del trasvase del Ebro por el Vinalopó como elemento que relanzase la agricultura de la zona.

#### D) El Alacantí

En Alicante y alrededores se intentó concertar sendas entrevistas en los Municipios de Alicante capital y San Vicente del Raspeig, sin éxito. En el caso de San Vicente no se nos contestó a nuestra petición. En el caso de Alicante, se nos comentó que sería posible una entrevista. Se llevó a cabo el contacto, pero por problemas de agenda de la persona encargada de la agencia de desarrollo local, no se nos pudo facilitar los datos, previéndose el envío de la contestación del cuestionario por correo, sin que se produjera hasta el día de hoy.

El único municipio del Alacantí entrevistado fue el de Muchamiel, en el que se nos atendió de forma excelente. Por este motivo no es posible entresacar datos concluyentes sobre la comarca a partir de los datos de un solo municipio. En este caso, los datos estadísticos habrán de cubrir la parte no desarrollada a través de las entrevistas. No obstante, el caso de Muchamiel nos puede ser de gran utilidad para conocer los datos de la zona metropolitana de la ciudad de Alicante y de los Municipios situados en dicha órbita.

Así, las debilidades se centraban en las dificultades del pequeño comercio, que no conseguía ser lo suficientemente atractivo para el consumidor, demasiado centrado en las grandes zonas comerciales de Alicante. Como elemento más positivo se destacaba la posibilidad de desarrollar muchas áreas de expansión en el pueblo (claramente funcionales dentro del área metropolitana alicantina).

## E) El Comptat

Dentro del Comptat nos encontramos con una importante tradición industrial enmarcada y próxima a un área de montaña. Los problemas propios de las adaptaciones y reconversiones industriales se dejan ver en la zona, que se combinan con los de los municipios rurales de montaña. Así, se observa en Alcoi un área de gran interés en el ámbito de la creación de empresas. Al mismo tiempo, funciona con éxito el Centro de Desarrollo Rural Aitana, en el marco de la iniciativa LEADER. Los Municipios analizados han sido Onil y Xixona, en donde se observan unas actividades industriales muy asentadas, alrededor de los juguetes y el turrón, respectivamente.

### a) Las debilidades

En el caso de Xixona, las debilidades se basaban en las características del propio sector turroneo que provocaba una fuerte estacionalidad en el empleo. En el caso de Onil se consideraba, al igual que en otros Municipios de otras comarcas, un cierto individualismo empresarial.

### b) Las amenazas

En cuanto a las amenazas, se veía a las poblaciones de los alrededores con economías más diversificadas, lo que les generaba una cierta debilidad competitiva.

### c) Las fortalezas

En el caso de Onil se resaltaba la gran infraestructura empresarial y de los medios de producción que permitiría adaptarse muy bien a las situaciones de crisis. En el caso de Xixona se hacía referencia al potencial de su patrimonio histórico – artístico, así como su buenas conexiones por carretera con Alicante capital.

## F) La Marina

En la Marina, los distintos Municipios centraban su análisis en los problemas del sector turístico, tales como la degradación ambiental, la pérdida de identidad cultural o una dependencia excesiva del sector servicios.

### a) Las debilidades

Al igual que los Municipios de otras comarcas, en la Marina también se daba el problema de la falta de formación de los jóvenes, ante el gran dinamismo del sector servicios, que tiene un gran volumen de empleo en muchos tipos de trabajos poco cualificados. En el caso de la Marina, esta presencia del sector servicios era más acusada que en el resto de la Provincia. Por otra parte, en todos ellos se hablaba de fuertes dificultades para defender la personalidad propia. De forma más específica en Altea y en Calpe se citaban problemas más físicos, relacionados en el caso de Calpe con las limitaciones del término municipal para la continuación del crecimiento turístico, mientras que en Altea se producía un problema de déficit de infraestructuras públicas, especialmente relacionadas con el volumen de tráfico y el déficit de plazas de aparcamiento. En el caso de Altea, también se aludía al alto precio de los locales comerciales y a la falta de suelo industrial.

### b) Las amenazas

En todos ellos se veía como amenaza la degradación medio ambiental, algo de gran importancia para un municipio turístico, que ofrece un entorno y basa su economía en éste.

### c) Las fortalezas

Aunque todos Municipios hacían referencia a la belleza de la costa y de la montaña, así como a las condiciones climáticas, luego cada uno de ellos destacaba muchas particularidades propias. Así, en el caso de Villajoyosa se citaban la gran tradición industrial chocolatera y las actividades tradicionales de la pesca. También en este Municipio se hablaba del acondicionamiento de su casco histórico como gran

fortaleza, algo que se repetía en Altea en relación con sus casas reformadas en el casco antiguo. También en Altea, se citaban otros elementos positivos como eran la mejora de la iluminación, ofreciendo más seguridad, el establecimiento de una estación náutica que rompería con la estacionalidad del turismo; la ampliación del mercadillo con mayor número de puestos; un paseo marítimo bien trazado; el ser sede de la Universidad Miguel Hernández y unas buenas comunicaciones. En el caso de Calpe se hablaba de una fase de expansión del Municipio. Por último en Finestrat se hacía referencia al alto volumen de empleo y a la existencia de un polígono industrial.

#### d) Las oportunidades

Como oportunidades, en el caso de Calpe se hablaba de todas las técnicas y políticas del desarrollo sostenible, que se consideraban como la más adecuada solución para los municipios de la costa, ante los problemas del desarrollismo a ultranza. Luego cada Municipio entendía como oportunidades algunas actuaciones en curso, como eran en el caso de Altea la implantación de un nuevo logotipo que unificaría a todos los comercios de la localidad.

#### 7.3.3.La dimensión intermunicipal

Dentro de la idea de desarrollo local se intentaba examinar cuál era la percepción de los agentes de desarrollo local acerca de la cuestión intermunicipal. En este sentido, todos ellos, sin excepción, valoraban muy positivamente la posibilidad intermunicipal, desde una visión amplia del desarrollo local. Sin embargo, las motivaciones exponían diferentes matices. Muchos de ellos partían de una consideración del desarrollo local amplia, entendiendo que éste se refiere a una realidad superior a la municipal. Otros se referían a la necesidad de planificación de las actuaciones, especialmente en lo referente a las infraestructuras físicas y al suelo industrial. La falta de coordinación genera solapamientos y distorsiones.

También, algunos agentes expresaban su mirada crítica ante algunas experiencias de mancomunidades hasta ese momento. Así, en algunos Municipios vecinos con gran rivalidad entre sí, se consideraba que la ausencia de la mancomunación procedía de un interés político. Entre localidades rivales un posicionamiento de enfrentamiento es más rentable políticamente que un posicionamiento de colaboración o acercamiento. En otros casos, las Mancomunidades realizan una labor de solapamiento con las intervenciones de los Municipios, en vez de colaboración. En Mancomunidades muy pequeñas sus cometidos son bastante más modestos. En este sentido, a poco que un Ayuntamiento se esfuerce podría conseguir una agencia trabajando en exclusiva, con lo que no le interesa la agencia mancomunada. En otros casos, los Ayuntamientos no quieren potenciar algo que no controlan directamente o en donde sufren un posible déficit de representatividad. Algún entrevistado también achacaba al concepto mismo de desarrollo local parte de la culpa del fracaso de las mancomunidades, al primar en dicho concepto una orientación tan sólo centrada en la realidad municipal.

Sin embargo, una buena mancomunación sería deseable. Algunos agentes consideran que con unas mancomunidades potentes se podría acceder a la financiación de programas más ambiciosos. Muchos de ellos entienden la figura de las mancomunidades muy adecuadas para la prestación de servicios relacionados con el empleo. Desde este punto de vista, perciben que la dimensión intermunicipal encaja de forma adecuada con la extensión de los mercados locales de trabajo, siendo la dimensión municipal muy reducida en este sentido. De hecho, si observamos los publicaciones de anuncios de ofertas y demandas de empleo, casi todas ellos presentan una ubicación intermunicipal o comarcal<sup>410</sup>. Algunos técnicos de desarrollo local llegaron a comentar que en materia de empleo, de modo informal, funcionan de forma coordinada con técnicos de otros municipios próximos, con el fin de no dejar vacantes plazas para trabajadores, así como para atender a la demanda de formación (que también se correspondería con las características propias del mercado local de trabajo correspondiente).

---

<sup>410</sup> Existen publicaciones de este tipo en la ciudad de Alicante y su área metropolitana como El Baul o Tickets.

También la dimensión intermunicipal es considerada como un ámbito territorial idóneo para el intercambio de experiencias entre diferentes agentes de desarrollo con una problemática afín. Una agente entrevistada llegó a proponer la creación de asociaciones comarcales de agentes de desarrollo local.

En algunos casos, como es el de los Municipios de montaña o próximos a zonas montañosas es absolutamente necesario. Así, algunos municipios sin agente de desarrollo local se dirigen a los que sí lo tienen para realizar algunas consultas. Más adelante mostraremos el ejemplo de la Mancomunidad de la Marina Baixa como ejemplo de este tipo de municipios próximos a estribaciones montañosas.

También se hacía referencia a la idea metropolitana. Así, en los casos de Elche y de Torrevieja, los agentes la consideraban muy interesante, teniendo en cuenta que a diferentes escalas, ambas ciudades son centros de un entorno metropolitano. El área metropolitana podría resolver algunas disfunciones del esquema actual (aunque también en ambos casos no se veían demasiadas esperanzas en que esto sucediera).

La idea de favorecer la mancomunación para emprender actuaciones relacionadas con el turismo estaba muy asentada en la Vega Baja del Segura, especialmente con el fin de generar una identidad propicia para el turismo. En el caso de la Marina, la idea se centraba más en la ordenación del litoral, siendo precisa la mancomunación para hacer más efectivas las intervenciones relacionadas con la gestión de los recursos medio ambientales y del turismo sostenible.

Si pudiéramos sintetizar en una frase la visión que argumentan los agentes de desarrollo local de la provincia de la cuestión intermunicipal, podríamos afirmar que todas las comarcas lo consideran deseable, que todas lo consideran muy adecuado para las políticas de empleo, que en Alto Vinalopó se percibe de gran interés para la planificación del suelo industrial y de las infraestructuras (evitando distorsiones y solapamientos), que en la Vega Baja del Segura existe una clara identidad comarcal y que en la Marina se considera un ámbito idóneo para la política medio ambiental y de promoción del turismo sostenible.

## 7.4. Las políticas de desarrollo local

### 7.4.1. Descripción y valoración de las principales políticas que se están desarrollando en las unidades de desarrollo local

Entre las diferentes políticas que se pueden desarrollar relacionadas con el desarrollo local, los Municipios alicantinos suelen concentrar sus actuaciones en los ámbitos del empleo, de la promoción del comercio, de la creación de empresas y de la promoción industrial. Algunos próximos a zonas turísticas colaboran en materia de turismo y de modo excepcional existen municipios que realizan labores relacionadas con la agricultura, la pesca, la protección del patrimonio histórico y la defensa del medio ambiente. Dentro de las tareas del desarrollo local existen diferentes grados de implicación. Este grado de implicación, a la luz de los demás datos aportados en las entrevistas puede tener relación con la tradición de la agencia. Las agencias más asentadas suelen mostrar una mayor definición en sus tareas. Las agencias más jóvenes, por el contrario, pueden hallarse todavía en fase de búsqueda y definición. No obstante, el hecho de que muchas de estas agencias recientes hayan surgido de una financiación compartida de la Generalitat, en la materia de inserción laboral y de promoción de actividades comerciales, les otorga ya unos contenidos concretos de salida.

La dotación en recursos humanos es un elemento importante a la hora de observar la extensión e intensidad de las actuaciones. Si bien casi todas ellas tienen configuración unipersonal, en las que existe otro tipo de personal adscrito además del agente de desarrollo local el volumen de actividades suele ser mayor.

Otro factor destacable es el tamaño de la población y de los recursos humanos de la organización municipal. En los Ayuntamientos metropolitanos existe un mayor grado de especialización de las diferentes unidades, con lo que determinados ámbitos cercanos al desarrollo local podrían verse adscritos a dichas unidades (ejemplo de turismo y medio ambiente). Por el contrario, en las poblaciones pequeñas, cuyas



organizaciones municipales aparecen bastante reducidas, los agentes de desarrollo local presentan una vocación más generalista.

Las experiencias de los agentes de desarrollo local en la implementación de las políticas y la receptividad de los “grupos – objetivo” también influyen a la hora de intensificar, reducir o abandonar determinados campos de actuación.

El factor geográfico no es un factor determinante en el tipo de políticas desarrolladas, en el sentido de que se repiten en todas las comarcas las mismas actuaciones (sobre todo aquellas co-financiadas con la Generalitat Valenciana). No obstante, es cierto que en la comarca del Alto Vinalopó, las intervenciones sobre el suelo industrial revestían un mayor grado de intensidad y de detalle.

Finalmente, el gran factor propuesto por todos los entrevistados y que destaca por encima de cualquier otro a la hora de potenciar unas políticas sobre otras es el de la voluntad política. Las iniciativas propias salen o se frenan en función de la voluntad política.

**Cuadro nº 38.- Actuaciones llevadas a cabo por las agencias entrevistadas**

<b>Tipo de actuación</b>	<b>Número de agencias que realizan actividades en este ámbito.</b>
Iniciativas Locales de Empleo	19
Fomento del comercio	19
Fomento de las empresas	17
Fomento industrial	10
Turismo	5
Medio Ambiente	3
Nuevas Tecnologías	3
Otras	3
<b>Total</b>	<b>79</b>

( Fuente: elaboración propia.)

#### 7.4.2. Las Iniciativas Locales de Empleo

Dentro de las iniciativas locales de empleo, las más corrientes consistían en la confección de bolsas de trabajo locales, informando acerca de las ofertas del SERVEF y de las empresas locales. En relación con la gestión de bolsas de trabajo existía una cierta confusión desde el punto de vista jurídico en lo referente a las atribuciones locales en materia de intermediación en el mercado de trabajo. Estas labores se combinaban con las tareas de inserción laboral, especialmente destinadas a grupos específicos de la población, con especial dificultad para integrarse en el mercado laboral.

También, en un número muy alto de casos, se combinaban las bolsas de trabajo con labores formativas propias o información acerca de formación de otras entidades públicas (SERVEF) o de asociaciones privadas (COEPA). En relación con la gestión de formación ofertada por otras Administraciones Públicas se producía, a su vez, cierta descoordinación en relación con las fechas y los contenidos, entendiendo los entrevistados que no se atendía suficientemente los intereses de las Entidades Locales al respecto y generando desajustes entre la oferta y la demanda formativa (con el consiguiente despilfarro de recursos). En algún municipio importante (de más de 30.000 habitantes), el Ayuntamiento había abandonado la política de formación ante la imposibilidad de solucionar este problema (el de unas fechas absolutamente inadecuadas para una buena matriculación de alumnos).

En algunos casos se colaboraba con las escuelas – taller y las casas de oficios, aunque en este sentido se hablaba de situaciones variadas al depender de un programa desarrollado desde la Comunidad Valenciana en el que algunos agentes se quejaban de cierta arbitrariedad política en la aprobación de la aplicación del programa en función del color político de los consistorios.

**Cuadro n° 39.- Número de casos en los que se citaban determinadas actuaciones en materia de empleo**

<b>Actuación</b>	<b>Número de casos</b>
Formación	11
Bolsa de empleo	6
Casas de Oficios	2
Escuelas taller	2
Programas de garantía social	2
Técnicas de auto – empleo	4
Total	27

( Fuente: elaboración propia.)

En algunos municipios también se aplicaba la iniciativa comunitaria EQUAL, con una buena valoración en términos generales.

En todas estas políticas se daba un mayor nivel de colaboración entre las agencias de desarrollo local y las unidades dedicadas a la prestación de los servicios sociales. Dentro de éstas existían diferentes ámbitos de actuación e interés. Así se podía observar los trabajos relacionados con los diferentes caminos.

#### 7.4.3. La promoción comercial

Las actividades de promoción comercial iban unidas a la condición de algunos agentes como miembros de la red AFIC (Agentes de Fomento de las Iniciativas Comerciales). En todos estos casos se observaban abundantes actividades en este sentido.

Las actuaciones más usuales consistían en campañas de promoción del comercio, a través de cartelería, certámenes y jornadas de difusión. También, en algunos casos, se ponían en marcha algunas ferias de muestras.

En algunos municipios con importante centro histórico, se desarrollaban actividades de rehabilitación encaminadas a convertir los centros de las ciudades en áreas de comercio y ocio (ejemplos de Villena y Villajoyosa). En estos casos, las agencias de desarrollo local mantenían una importante relación con las áreas de urbanismo. En ciudades con cascos históricos de interés se promovían ferias medievales, de interés comercial y turístico.

También se intentaba promocionar el comercio, fomentando la constitución de asociaciones locales de comerciantes, buscando resistir la fuerte competencia de las grandes superficies comerciales. En algunos casos este asociacionismo daba lugar a la constitución de imágenes de marca de la localidad, a través de logotipos.

Finalmente, se ponían en marcha cursos de apoyo para los comerciantes en donde se les formaba sobre diferentes aspectos de las actividades comerciales.

**Cuadro nº 40.- Número de casos en los que se citaban actuaciones relacionadas con el comercio**

<b>Actividades</b>	<b>Número de casos</b>
Ferias de promoción	8
Asesoramiento	5
Cursos para comerciantes	4
Acondicionamiento de espacios	2
Mercadillos	2
Estudios de mercado	2
<b>Total</b>	<b>23</b>

( Fuente: elaboración propia.)

#### 7.4.4. La promoción empresarial

En estos casos se llevaba una labor centrada en el asesoramiento a los empresarios, tanto a los existentes como a los de nueva implantación. En algunos casos, se habían producido ciertas tensiones con las gestorías, al considerar que esta labor remunerada les corresponde a dichas entidades. Sin embargo, los agentes defendían su trabajo, afirmando que éste se suele relacionar con las primeras fases de creación de empresas, así como con la consecución de subvenciones.

En algunos municipios existían viveros de empresas, encaminados a proteger a las empresas en su fase de despegue inicial. Estas labores se completaban con formación adecuada para los empresarios y también con talleres de motivación empresarial.

También se llevaban a cabo iniciativas de premios empresariales.

En otros municipios se intentaba colaborar activamente con las asociaciones empresariales de la localidad. En los municipios más pequeños o de menor tradición en cuanto al asociacionismo, eran los propios agentes de desarrollo local los que intentaban promover las asociaciones empresariales.

En otros casos se buscaba la atracción del capital exógeno, poniendo en marcha estudios sobre viabilidad de posibles localizaciones empresariales nuevas en el término municipal.

En algún municipio de gran base industrial, con una agencia con tiempo de existencia y también capacidad y autonomía en la actuación, se estaba poniendo en práctica un sistema de capital semilla.

**Cuadro n° 41.- Número de actividades relacionadas con la promoción empresarial**

<b>Tipo de actividad</b>	<b>Número de casos</b>
Tramitación de subvenciones	9
Información y asesoramiento	7
Cursos	4
Fomento del asociacionismo empresarial	3
Viveros de empresas	3
Premios	2
Fórmulas de financiación	1
Motivación empresarial	1
Estudios	1
<b>Total</b>	<b>31</b>

(Fuente: elaboración propia. )

#### 7.4.5. El desarrollo de la industria

En materia industrial, la principal actuación consistía en la oferta de suelo industrial público. En esta cuestión los agentes acentuaban la gran competencia existente entre diferentes municipios vecinos por ofertar polígonos industriales adecuadamente acondicionados y a precios asequibles. En algunos municipios en donde todavía no se ofertaba suelo industrial público achacaban a este hecho la falta de atracción para la ubicación de muchas factorías, que preferían ubicarse en otras poblaciones. En la zona del Alto Vinalopó esta situación era muy pronunciado.

Esta labor de promoción de suelo industrial iba generalmente acompañada de la selección del tipo de actividades para la ubicación, especialmente en la fase de venta de parcelas y de elección de candidatos. En esta selección, en numerosos casos se intentaba diversificar el tejido productivo. Por otra parte, en determinadas situaciones en las que se quería proteger al patrimonio histórico, se intentaba desubicar a la industria del casco urbano, empleando la figura de los polígonos industriales como una forma de modificar la situación de las actividades. Estas infraestructuras, en algunos casos, se acompañaban de acondicionamientos de luz y

vigilancia. En toda la labor de promoción de suelo industrial, se observaba una colaboración estrecha entre las agencias y las áreas de urbanismo y obras.

Además de los trabajos de oferta industrial, se promovían también eventos como ferias sectoriales, relacionadas con algún tipo de actividad industrial. Así, existían ferias del calzado, ferias de la marroquinería o del chocolate.

#### 7.4.6. La promoción de otras actividades

En algunas agencias se han desarrollado otro tipo de actividades. Normalmente estas actividades o bien suelen corresponder a otros departamentos y se llevan a cabo porque estos departamentos no existen o bien se realizan como complemento o en coordinación con ellos, en busca de la transversalidad propia de un enfoque integrado.

Este hecho, señalado anteriormente, ocurre a menudo con aquellas agencias que colaboran en materia de turismo. En algunos casos se puede tratar de intervenciones concretas que van a potenciar el desarrollo turístico, como la construcción de una estación náutica que suavice la estacionalidad del turismo o la promoción de casas rurales o la delimitación de rutas de interés. En otros casos las agencias de desarrollo local participan en las ferias del turismo. También han existido intentos de consorciar las actividades turísticas a través del proyecto “Isla de Interior” (municipios del Vinalopó Medio).

Curiosamente, las tareas que destacan por su ausencia son aquellas relacionadas con el desarrollo sostenible. Si bien son desarrolladas por otras áreas o departamentos, como son las Concejalías de Medio Ambiente, parece deducirse poca colaboración entre los dos tipos de unidades, ante un tema tan transversal como el desarrollo sostenible. Tan sólo tres agencias de desarrollo local llevaban a cabo alguna actividad relacionada con este ámbito de actuación. En dos de los casos se trataba de Municipios de la comarca de la Marina (Calpe y Finestrat), en donde se observaba un mayor interés por estas cuestiones. El tercer caso era el de Xixona, en donde las cuestiones medio ambientales y agrícolas también tenían presencia en la agenda.

También, en un par de Municipios (Villena y Petrer), los agentes de desarrollo local colaboraban muy estrechamente en el ámbito de las nuevas tecnologías, intentando sacar rendimiento a la red en la promoción exterior de su localidad (“city marketing”).

Ya de forma más residual algunos municipios tocaban otros temas como eran la cooperación internacional, la conciliación de la vida familiar con las actividades laborales y otras. Se trataba de actividades en algunos casos colaterales al desarrollo local o porque no tenían adscripción a ningún otro departamento y, de algún modo, llegaban a las agencias de modo residual.

#### 7.4.7. Los grados e intensidades en cada tarea

Casi todos los Municipios llevaban a cabo labores relacionadas con las iniciativas locales de empleo, el fomento del comercio y el fomento de las empresas al mismo tiempo. Ciertamente, dentro de cada una de ellas llevaban a cabo labores más o menos intensas.

No es fácil cuantificar y medir el grado de intensidad de las políticas desempeñadas por los agentes de desarrollo local. En primer lugar, el propio sesgo de la entrevista dificulta una medición cuantitativa, en la medida en que los agentes de desarrollo local expusieron de forma sintética, tal como se les solicitó, las diferentes políticas desarrolladas. No se trataba de obligarles a llevar a cabo un análisis exhaustivo, que hubiera supuesto alargar las entrevistas más allá de dos horas por cada uno de los entrevistados, sino de conseguir una apreciación y una percepción. El hecho de citar unas políticas en un análisis sintético y no otras, ya suponía una valoración implícita en sí. En segundo lugar, tampoco parece fácil en función de la información recibida conocer el grado de implicación cualitativa en cada una de ellas, aunque sí puedan existir algunos datos reveladores en este sentido. En tercer lugar, puede ocurrir que determinados municipios que no llevan a cabo una gran variedad de tareas, en aquellas que sí actúan muestren un elevado volumen de atención al ciudadano o un servicio de mayor calidad. Por otra parte, dentro de una determinada



política, considerar unos aspectos más importantes que otros no deja de ser un acto de discriminación muy complicado y basado prácticamente en la subjetividad.

Sin embargo, el realizar una pequeña medición nos parece de interés, con el fin de conseguir una visión genérica (muy alejada de cualquier afán de exactitud cuantitativa) del perfil y orientación de las actuaciones de los municipios alicantinos. Para ello proponemos los siguientes indicadores:

Valor 1.-Se refiere a la utilización del ámbito determinado en algún aspecto que pudiéramos considerar como secundario o testimonial. Por ejemplo, en política comercial la convocatoria de un concurso de carteles.

Valor 2.-La valoración 2 se refiere a la aplicación de alguna tarea central o básica de este tipo de tarea. Por ejemplo: en materia de empleo, la gestión de una bolsa de empleo en la localidad.

Valor 3.-La valoración 3 se refiere a la aplicación de tareas centrales o básicas combinadas con tareas complementarias. Por ejemplo: en materia de empleo, la gestión de una bolsa de empleo y de un taller de empleo.

Valor 4.-La valoración 4 se refiere a un alto grado de implicación de la agencia en ese conjunto de tareas, observándose tareas centrales, complementarias y estratégicas (con un claro carácter anticipativo y con abundantes estudios y materiales estadísticos de apoyo). Por ejemplo: en materia de empleo, además de todo lo anterior, podemos referirnos a una labor de estudio y asesoramiento continuado.

**Cuadro nº 42.- Valoración de la intensidad y variedad de las tareas relacionadas con el desarrollo local de los Municipios estudiados. (Número de municipios en cada valor)**

<b>Área de Actividad</b>	<b>Valoración 1</b>	<b>Valoración 2</b>	<b>Valoración 3</b>	<b>Valoración 4</b>	<b>Valor medio en el total de los Municipios estudiados</b>	<b>Valor medio en los Municipios que la aplican</b>
Empleo	2	9	5	2	2,26	2,26
Comercio	9	5	3	2	1,89	1,89
Empresas	6	7	2	2	1,78	2,12
Industria	2	5	1	2	1,21	2,3
Turismo	3	2	0	0	0,36	1,4
Medio ambiente	1	2	0	0	0,26	1,6
Nuevas tecnologías	0	1	1	0	0,26	2,5
Otros	3	0	0	0	0,15	1
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>31</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>1,02</b>	<b>1,75</b>

(Fuente: elaboración propia. )

a) De las valoraciones se deduce una clara orientación hacia las políticas de empleo, en donde la mayor parte de los Municipios realizan labores bastante por encima del conjunto de tareas que pudieran considerarse como el núcleo básico del empleo. Este hecho es tan pronunciado, que podríamos hablar de los agentes de desarrollo local de la provincia prácticamente como de agentes de inserción laboral. En este sentido, se observa la influencia de la Comunidad Valenciana y en concreto del Servicio Valenciano de Empleo (SERVEF). No existen, en este caso, grandes diferencias comarcales que puedan ser resaltadas.

b) En segundo lugar, se observa una importante intensidad en las políticas de comercio, en donde se observa una fuerte diferencia entre los Municipios en los que los agentes comparten su cualidad de Agentes de Desarrollo Local con la de Agentes

de Fomento de las Iniciativas Comerciales (AFIC). No existen en dicho ámbito grandes diferencias comarcales que puedan subrayarse.

c) En tercer lugar, acercándose a la media, se hallaría la labor de fomento de la creación de empresas y el asesoramiento de éstas. No obstante, en este caso, observamos que los 16 municipios que aplican estas políticas lo hacen levemente por encima de las labores medias del contenido de este ámbito de actuación. Generalmente estas políticas se realizan de modo muy próximo a las de empleo, contando con muchos aspectos relacionados con el auto – empleo, la economía social y la motivación empresarial. No existen al respecto grandes diferencias comarcales.

d) En cuarto lugar, nos encontraríamos con las actividades relacionadas con la industria, desde la oferta de suelo industrial, pasando por la dotación de infraestructuras de toda índole, a la selección de actividades y a la diversificación de éstas. En el global de la provincia esta política tiene una doble lectura. Por una parte, dada la media provincial, no se puede decir que sea una actividad extendida a todo el ámbito territorial estudiado. Sin embargo, en los Municipios en donde se aplica la apuesta municipal suele ser muy elevada, siendo el tipo de actividad con mayor valoración dentro de las Entidades Locales en las que se aplica. En la política de promoción industrial existen ciertas diferencias comarcales que no nos atrevemos a cuantificar, al no contar con una representatividad comarcal uniforme. Sin embargo, se observa una fuerte presencia de estos proyectos de promoción industrial están en el Alto y Bajo Vinalopó, consiguiéndose en ambos las valoraciones máximas. Tampoco se percibe una relación clara entre el volumen de superficie del suelo industrial disponible y el desarrollo por parte de las Corporaciones de este tipo de promoción. Existen Municipios con un elevado porcentaje de suelo industrial y que siguen ofertando más suelo, dado el dinamismo de su economía industrial. También existen Municipios con poca superficie industrial que llevan a cabo labores de oferta industrial, intentando paliar esta carencia histórica. Por el contrario, existen Municipios con abundante suelo industrial que muestran una pausa en las ofertas, ya sea porque el interés por otro tipo de usos en su suelo les lleva hacia otras políticas o bien porque ya han ocupado ampliamente su término municipal. También existen municipios con poco suelo industrial que siguen sin promocionarlo, bien porque

quieren orientarse hacia otro tipo de actividades o porque políticamente tampoco se considera prioritario.

e) En quinto lugar, las actividades turísticas muestran una configuración muy marginal, correspondiendo su aplicación a otros departamentos u oficinas en la mayor parte de los casos. También revisten una presencia bastante testimonial en los Municipios en los que los agentes de desarrollo local desarrollan tales actividades, siendo mero acompañamiento de otros órganos. No obstante, conviene señalar que muchas de las labores de promoción comercial tienen fuerte relación con el turismo. Esto se observa en el acondicionamiento de los cascos históricos como zonas para el comercio y el ocio, que se integran claramente en la oferta turística de la localidad. Por otra parte, la simple mejora de la oferta comercial de una localidad incide ya sobre el turismo, al mejorar las condiciones y atractivos del enclave.

f) En sexto lugar, el interés por las nuevas tecnologías no es algo muy relevante en el global de la Provincia, pero sí es muy importante para los Municipios que lo llevan a cabo. Estaríamos ante figuras minoritarias pero pioneras, en donde el afán por desarrollar las nuevas tecnologías se movería en el ámbito de las apuestas personales (siendo Villena el ejemplo más destacable).

g) Por último, otras actividades entrarían dentro de lo residual o lo anecdótico, ya sea por una falta de adscripción a cualquier otra unidad o bien por una apuesta muy personal del agente de desarrollo local o del equipo político gobernante en la Corporación.

7.4.8. Los grados e intensidades en el global de todas las tareas. La dificultad de la aplicación de un desarrollo local integral.

Tomando el global de las tareas se observa claramente una imposibilidad por parte de las agencias de desarrollo local de llevar todas las actividades que pudiéramos considerar como de desarrollo local. Esto es así, a la luz del pequeño volumen de recursos humanos disponibles en dichas agencias y, también, de la relativa juventud de una buena parte de ellas.

Tomando las valoraciones de los grupos de actividad municipio por municipio, y dividiéndolas por los ocho campos en los que las agencias de la provincia intervienen en alguna medida (citados en el cuadro del epígrafe anterior), observamos que la media de actuación en relación con el conjunto es muy baja. Tan sólo una agencia sobrepasaría el 1,5, acercándose a una presencia de contenidos en todos los campos. Este dato lo hemos matizado lógicamente con la intensidad en las tareas realmente desarrolladas en donde se observan claras diferencias muy significativas.

**Cuadro nº 43.- Intervalos de valoración media de las tareas de desarrollo local en los Municipios de la provincia de Alicante.**

<b>Intervalos de valoración</b>	<b>Media respecto del conjunto de todas las actividades (número de municipios)</b>	<b>Media respecto de los grupos de actividades desempeñadas (número de municipios)</b>
0-0,5	0	0
0,6-1,0	12	0
1,1-1,5	6	4
1,6-2,0	1	10
2,1-2,5	0	3
2,6-3,0	0	2
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>19</b>

( Fuente: elaboración propia)

Se produce una gran diferencia, pues, entre la valoración del conjunto de las actividades que compondrían el desarrollo local y la intensidad de las actividades verdaderamente desarrolladas. Se podría resumir en que ningún municipio hace de todo, que muy pocos hacen de muchas cosas y que casi todos en las actividades desarrolladas muestran una intensidad media y adecuada. Aquellos que muestran valores muy bajos en las actividades realmente desarrolladas se corresponden con agencias de pocos años de vida y poca dotación en recursos materiales o humanos, en donde o bien los agentes intentan abarcar al máximo un gran número de tareas (que satisfacen de modo variable) o bien se especializan en dos o tres ámbitos de trabajo

(desempeñándolos de manera aceptable para los recursos de los que disponen). Tampoco es ajeno a este hecho el intento de las agencias por intentar dotarse de unos contenidos específicos.

Los valores más altos se corresponden con agencias históricamente más asentadas y de mayor tradición en el desempeño. En muchas políticas, además de la necesaria dotación de medios materiales y humanos, se requiere un coste inicial para ponerlas en marcha muy superior al de su posterior mantenimiento.

Por el contrario, se observan diferencias en las tipologías socio – demográficas. Los Municipios con valores más bajos solían corresponderse con Municipios tradicionalmente agrícolas, en tanto que los de base industrial mostraban mayor intensidad y diversificación. Los Municipios turísticos también mostraban una tendencia dinámica a pesar de la relativa juventud de algunas de sus agencias. El carácter agrícola va unido a una base impositiva menor y una capacidad presupuestaria de las Corporaciones también menor. Si nos fijamos en este hecho, casi todos los Municipios cuyos niveles de intensidad en las actividades desarrolladas se hallaban por debajo del 1,5 se corresponden con unos índices de actividad económica<sup>411</sup> según los estudios de La Caixa, por debajo de 10. En este caso, no sabemos si un determinado tipo socio-económico es el que favorece el avance en estas políticas o bien favorece una mayor tradición histórica en su aplicación o bien favorece una mayor presencia de tejido asociativo y articulación social. El caso es que sí se observa una relación entre la base industrial, tradición de políticas de desarrollo local y una mayor intensidad de éstas.

Del estudio de la desviación típica del nivel de intensidad entre las diferentes actividades, Municipio por Municipio, observaríamos el grado de especialización o polarización en torno a una o unas pocas actividades.

---

<sup>411</sup> El Índice de actividad económica es un Índice comparativo de la actividad económica municipal en 1999. Se obtiene en función del impuesto correspondiente al total de actividades económicas empresariales (ganaderas, mineras, industriales, comerciales y de servicios) y profesionales. Véase Anuario Comercial La Caixa. Barcelona, 2003.

#### 7.4.9. La valoración

En relación con la valoración de las políticas, los entrevistados habían de responder a dos preguntas. Por una parte, se les solicitaba su opinión acerca de qué políticas consideraban más interesantes. En segundo lugar, se les conminaba a que eligiesen una política o actuación en caso de recibir una dotación presupuestaria adicional. Respecto del primer caso, la respuesta más usual fue la imposibilidad de valorar. Bajo respuestas del tipo de “todas las políticas son importantes”, “todas las políticas están interrelacionadas”, se tendió a una verdadera ausencia de respuesta, salvo en determinados casos muy concretos en los que sí hubo contestación. Estas respuestas fueron de lo más variopinto, observándose buena parte de la idea de desarrollo local que tenían los agentes entrevistados, más allá de su proximidad a ciertas definiciones más o menos estandarizadas en la parte en que se trataba la cuestión del desarrollo local. De todas estas respuestas no se pueden destacar grupos más o menos mayoritarios, sino que se mostraban de un modo muy atomizado.

#### **Cuadro nº 44.- Valoración de las actividades por parte de los entrevistados**

<b>Tipos de actividades valoradas</b>	<b>Número de casos</b>
Todas son igual de importantes	9
Formación	2
Estudios	2
Promoción empresarial	2
Comercio	2
Dotación de recursos para la gestión	1
Diversificación productiva	1
Inserción laboral	1
Planificación estratégica	1
Total	21

(Fuente: elaboración propia).

Nota.- Algunos entrevistados citaron como importantes más de una actividad.

Sin embargo, esta indefinición desapareció completamente ante la pregunta de acerca de en qué invertirían los entrevistados, si se les proporcionara una dotación económica adicional. Las respuestas pudieron tener muchas motivaciones. Algunas podrían centrarse en aquello que los agentes consideraban como más importante. Probablemente, algunas se basaban en lo que consideraban más urgente a corto plazo. Algunos técnicos, incluso, plasmaron algunas realizaciones personales bastante anheladas desde tiempo atrás (de alto contenido simbólico, especialmente) tales como museos temáticos, casas especializadas y otros. También es posible que algunos agentes se centrasen en actividades no suficientemente consideradas por sus Corporaciones y que ellos entendiesen como importantes. En muchos casos, al hablar de dotación presupuestaria, el tipo de actividades se apegaba más a las realizaciones concretas y no a posibles ideas preconcebidas acerca del desarrollo local, por parte de los entrevistados. También hubo respuestas fraccionadas de autores que prefirieron dividir el presupuesto en porcentajes concretos.

**Cuadro n° 45.- Actividades a las que se dirigiría una hipotética nueva dotación presupuestaria.**

<b>Tipos de actividades objeto de una hipotética dotación presupuestaria</b>	<b>Número de casos</b>
Formación	5
Subvenciones a empresarios	4
Oficinas y aulas acondicionadas	3
Estudios e investigaciones	3
Edificios específicos y museos temáticos	3
Comercio	2
Industria	2
Viveros de empresas	1
Empleo femenino	1
Medio Ambiente	1
<b>Total</b>	<b>25</b>

(Fuente: elaboración propia).

Nota.- Algunos entrevistados citaron como importantes más de una actividad.



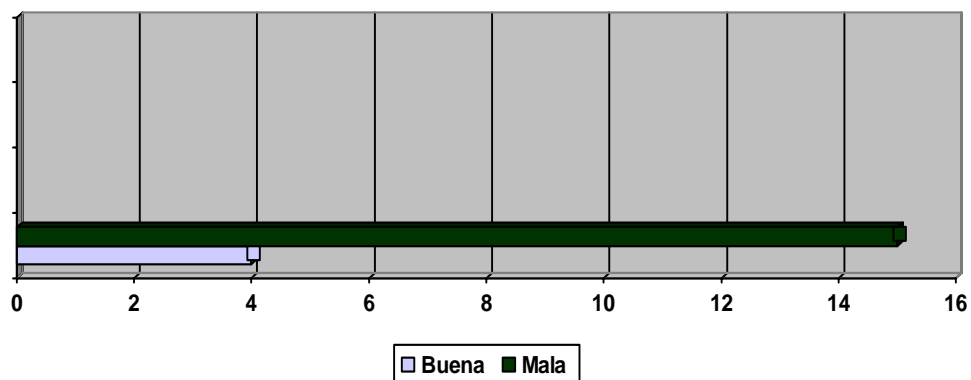
## 7.5. La transversalidad y la coordinación de las actuaciones

### 7.5.1. La valoración de la coordinación de las políticas públicas

En este apartado, se intentaba valorar el grado de integración de las actuaciones del desarrollo local con otros ámbitos de actuación afines, así como en la totalidad de las políticas desarrolladas por la organización municipal. Los resultados de las respuestas de este apartado permiten importantes conclusiones en los problemas de la figura del agente de desarrollo local para integrarse en la estructura municipal y las diferentes fases que se han ido produciendo para alcanzar este objetivo.

En términos generales, la mayor parte de los agentes de desarrollo local se referían a importantes problemas de coordinación de las diferentes políticas relacionadas con el desarrollo local. En algunos casos, podría deducirse que los problemas de coordinación son los propios de las organizaciones municipales que han visto crecer espectacularmente sus servicios a causa de las demandas ciudadanas en los últimos diez años. En otros casos, parece que la descoordinación apunta a un desarraigo o falta de integración de las políticas de desarrollo local en la estructura municipal, que les lleva a un grado de desinformación y descoordinación superior respecto del resto de las unidades municipales.

**Cuadro n° 46.- Valoración del grado de coordinación de las diferentes políticas municipales relacionadas con el desarrollo local.**



(Fuente: elaboración propia)

Convendría resaltar que los entrevistados que consideran positivo el nivel de coordinación se corresponden con Municipios en los que la agencia de desarrollo local posee un alto grado de independencia, adoptando las formas de organismo autónomo o de empresa pública municipal. En estos casos, la dependencia directa del Alcalde que lleva a cabo las funciones de presidente de la Entidad, evita duplicidades e interferencias con otros departamentos.

Sin embargo, la mayoría de los entrevistados daban importancia a los problemas de descoordinación existentes. Las apreciaciones de las causas varían. Así, está bastante presente la idea del desconocimiento que hasta el momento han mostrado muchas corporaciones en relación con el desarrollo local, con lo que se minusvaloran sus actuaciones o se confunden con otras<sup>412</sup>. Se considera que la falta de tradición de las unidades de desarrollo local tiene fuerte relación con la falta de comunicación entre departamentos. Las visiones erróneas acerca del desarrollo local y de sus profesionales lleva a que en muchos casos se les considere unos caza – subvenciones del Ayuntamiento. A veces esta falta de interés por el desarrollo local generaba problemas incluso de ubicación física de las oficinas de estas unidades.

<sup>412</sup> Así, una de las personas entrevistadas nos decía que *“el desarrollo local no es muy conocido por otras áreas del Ayuntamiento. Se enteran por la prensa de algunas de nuestras actuaciones”*.

En otros casos, la descoordinación se achaca a las características de la organización municipal, entendiéndose como un problema que afecta a todos los departamentos, siendo el desarrollo local un aspecto más de esa descoordinación. Se considera que no ha habido un impulso político por cambiar las organizaciones. También se entiende que no ha habido buenos planes de comunicación interna y cuando estas medidas de coordinación se han incluido en la planificación estratégica, ésta no se ha seguido. A veces esa falta de coordinación procede de la propia división orgánica municipal o del propio tamaño de su organización. Así, la ausencia de concejalías en determinadas áreas genera problemas de adscripción a otras áreas, con los correspondientes solapamientos o, por el contrario, inhibiciones en la aplicación de políticas. Este problema se observa especialmente en municipios de pequeño tamaño.

Algunos entrevistados achacaban la descoordinación a las propias características del personal. La existencia de grupos profesionales muy asentados, con colegios profesionales fuertes, llevan a situaciones de cierta falta de comunicación o de enclaustramiento de las áreas ocupadas por dichos profesionales (si bien, con el tiempo se va produciendo una cierta apertura).

Otro de los problemas organizativos es la rigidez burocrática. Las políticas de desarrollo local tienden a ser dinámicas y a servir al mercado, ya sea en la inserción de desempleados en el mercado de trabajo o ya sea en la promoción empresarial y comercial. Esta necesidad de flexibilidad y agilidad choca con una Administración municipal que, en algunos casos, presenta tintes decimonónicos (y ya sin referirnos a las vetustas y las a todas luces insuficientes oficinas municipales, en algunos municipios la transición de municipios de tramitación a municipios del bienestar no se ha completado del todo<sup>413</sup>). Si a esta rigidez de la propia organización se le suma la rigidez y complejidad burocrática de otras Administraciones territoriales con las que los agentes han de coordinarse para financiar determinados programas, es entendible

---

<sup>413</sup> Respecto de la idea del municipio como una entidad configurada para labores mínimas (procedente del siglo XIX) y no mejorada por la falta de descentralización durante buena parte del siglo XX, véase lo dicho en el capítulo acerca de la configuración institucional de las entidades locales, concretamente en el epígrafe referido a las consecuencias presupuestarias y financieras.

que incluso algunas políticas hayan sido abandonadas al verse totalmente desvirtuadas por los retrasos burocráticos.

Dentro de la descoordinación los agentes de desarrollo local distinguían entre las políticas de empleo, en donde la descoordinación era mayor, de las políticas comerciales, en donde la Red AFIC ha conseguido un interesante grado de agilidad.

#### 7.5.2. Algunas sugerencias en materia de coordinación de las políticas de desarrollo local

Fueron bastante interesantes las sugerencias de los entrevistados para mejorar la coordinación.

a) En primer lugar conviene destacar que los agentes de municipios pequeños y con agencias más recientes entendían necesaria una mejor dotación en medios materiales y humanos. En estos casos la descoordinación procede de la dificultad para hacer frente a un volumen de actividad elevado con medios muy limitados y/o en fase de estabilización.

b) En segundo lugar, en clara relación con la dificultad de adscripción o encaje organizativo del desarrollo local y la cierta “desidia” de algunas organizaciones hacia este conjunto de políticas, se solicitaba una mayor importancia de las unidades de desarrollo local en el organigrama de las Corporaciones.

c) En tercer lugar, se solicitaban canales de comunicación formales entre los técnicos, a través de comisiones interdisciplinarias de técnicos procedentes de diferentes departamentos. Algún agente habló de la posibilidad de convocar “plenos de técnicos” al menos una vez al mes, con su presupuesto e iniciativas. Se considera absurdo que exista comunicación en el nivel político y fragmentación en el nivel técnico. En la mayoría de los casos se hablaba de reuniones de técnicos de áreas próximas que mejorase la coordinación entre las políticas y favoreciese una visión multidisciplinar. En algunos casos, se llegaba a referirse acerca de la necesidad de un plan de comunicación interna como solución a estos problemas. Uno de los

entrevistados hacía referencia a potenciar la Intranet y el trabajo en red de las distintas áreas, como una buena herramienta para el intercambio de informaciones.

d) En cuarto lugar, algunas propuestas aisladas eran muy interesantes por su carácter conciso. Así, algún entrevistado consideraba como solución que se cumpliesen los contenidos de los puestos que aparecen en las relaciones de puestos de trabajo. Otros entrevistados se referían a la necesidad de que los agentes de desarrollo local estén presentes concretamente, en la elaboración del Plan General de Ordenación Urbana, al no tener éste consecuencias solamente físicas para la comunidad local y repercutir directamente sobre la ordenación de actividades.

## 7.6. Las fases de las políticas de desarrollo local

### 7.6.1. La presencia del desarrollo local en la agenda de las Entidades Locales

En este apartado se les preguntaba acerca de la presencia del desarrollo local en la agenda de las Entidades Locales. Las respuestas tendían claramente en una dirección, que era la de la creciente presencia aunque insuficiente y el cambio producido observado, al respecto, en la clase política local.

La actitud de la clase política local hacia el desarrollo local era una cuestión muy habitual en las respuestas. Se afirmaba que en las dos últimas convocatorias electorales todos los partidos políticos (al menos los de ámbito nacional) mantenían referencias al desarrollo local, enfatizando algunas visiones relacionadas con sus motivaciones ideológicas. Estas respuestas eran idénticas en todos los Ayuntamientos, fueran gobernados por el PP, el PSOE o IU. En muchos casos se consideraba que las motivaciones de los políticos hacia el desarrollo local no eran del todo sinceras. Incluso, en algunos casos se hablaba del absoluto desconocimiento de esta materia por muchos candidatos y su “venta” en los procesos electorales por éstos. Esta presencia en la agenda local era más patente respecto de las grandes decisiones antes que en las cuestiones relacionadas con el día a día de las tareas del desarrollo local. En todo caso, se priorizaba la notoriedad política sobre la efectividad de las actuaciones (no siempre bien visibles ni fáciles de medir). El grado de implantación del desarrollo local en la agenda era variable en función del tipo de municipio. Casi

siempre existía una relación entre la implantación en la agenda y la antigüedad de las agencias de desarrollo local. Obviamente, agencias con tradición nos dan una idea de presencia en la agenda que se remonta atrás en el tiempo, llegando a ser el desarrollo local un “asunto maduro”, incluso con posibles tendencias al retroceso frente a otros asuntos (aunque este hecho es muy minoritario, incluso entre las agencias con más tradición, en donde el proceso de implantación en la agenda ha sido siempre ascendente).

Se observan dos contradicciones importantes a la luz de las entrevistas. Por una parte, muchos de los entrevistados se refieren al gran carácter mediático del desarrollo local y sus magníficos efectos políticos desde la mercadotecnia. Pero a su vez reclaman más presencia de la opinión pública en relación con el desarrollo local (necesidad absolutamente constatada durante nuestro trabajo de hemeroteca). Puede ocurrir que los medios de comunicación se centren en los grandes eventos o en los aspectos más mediáticos del desarrollo local, no tratando tanto otras cuestiones de grandísima importancia pero menos notorias para el público. De ahí del interés de los políticos por introducir en la agenda este tipo de cuestiones más luminosas, frente a otras a lo mejor más eficaces y redundantes en el bienestar colectivo, pero menos visibles.

La segunda contradicción extraída del global de estas entrevistas, consiste en que, por una parte el desarrollo local aparece en la agenda con fuerza pero, por otra parte, no aparece con tanta fuerza en la fase de implementación, con absolutas carencias de todo tipo en el desempeño por parte de los profesionales encargados de ello. Esta contradicción entre agenda e implementación puede basarse en todas las causas atribuibles a los problemas de la implementación<sup>414</sup>. Sin embargo, algunos de los agentes nos han dado algunas claves, como son el desconocimiento de la materia que se fija en la agenda y que luego redunde en una grave falta de previsión a la hora de implementar. También lo es la posible insinceridad de las propuestas electorales, incurriendo en lo que BAENA denomina como “políticas públicas cínicas” (aquellas que se elaboran a sabiendas de que no van a poder desarrollarse o con una ausencia

---

<sup>414</sup> Véase el apartado relacionado con la implementación en el capítulo relacionado con las fases de las políticas públicas.

de voluntad política clara). Este hecho es absolutamente comprobable ante los temores de los agentes de desarrollo local y un rumor muy extendido: existen agencias de desarrollo local porque otras Administraciones Territoriales superiores las financian. De lo contrario, muchas agencias de desarrollo local desaparecerían. Pero esta falta total de implicación de algunos políticos locales con el desarrollo local contrasta con la explotación electoral que realizan de la materia. Obviamente, este análisis no es extensible a todas las Corporaciones (ni siquiera a la mayoría de ellas).

Por último, habría que subrayar, también, la importancia que conceden algunos agentes de desarrollo local a las labores de difusión que han realizado en relación con el desarrollo local la Diputación Provincial de Alicante y la Generalitat Valenciana, lo que coincide con alguna de las hipótesis de partida y que comprobaremos en los siguientes apartados acerca de las relaciones intergubernamentales. La agenda del desarrollo local viene marcada antes por la agenda de Administraciones Territoriales superiores que por los problemas mismos de las Entidades Locales (aun cuando dichos problemas existan claramente en la realidad).

**Cuadro nº 47.- Valoración de la madurez del desarrollo local en la Agenda de las Entidades Locales.**

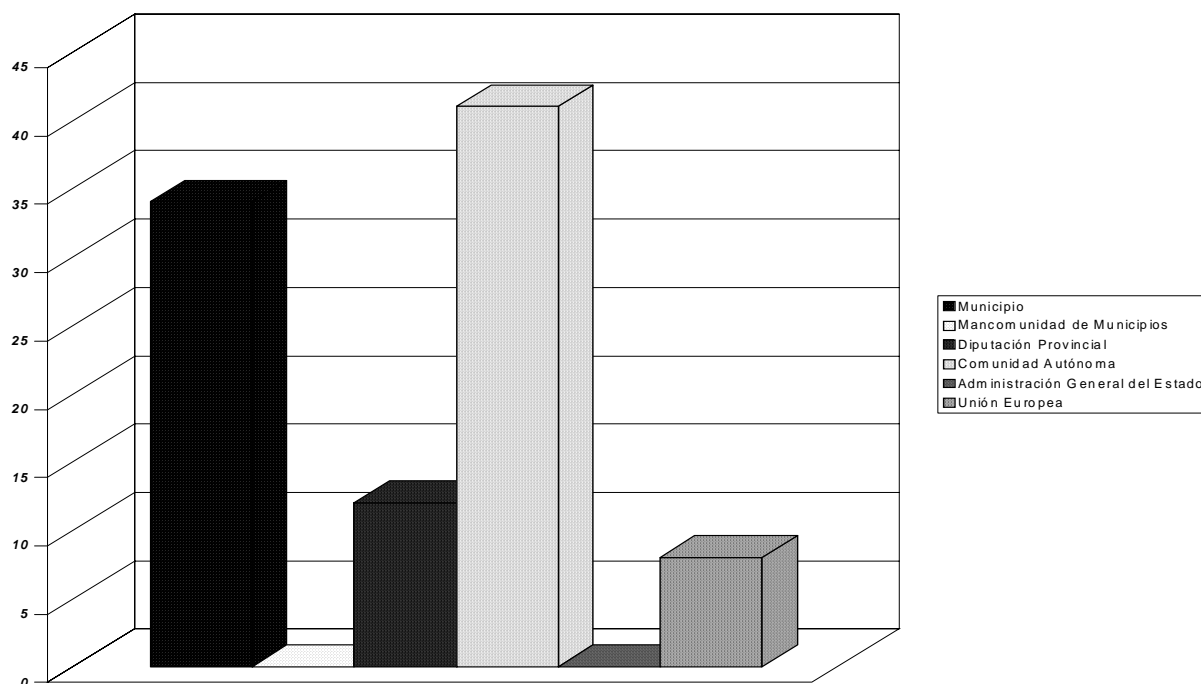
<b>Nivel de madurez del desarrollo local en la agenda de las Entidades Locales de la Provincia de Alicante</b>	<b>Número de casos</b>
Gran madurez y tendencia a la pérdida de presencia	1
Bastante madurez en fase creciente	5
Insuficiente madurez en fase creciente	10
En fase inicial en la agenda	3
Sin presencia	0
<b>Total</b>	<b>18</b>

( Fuente: elaboración propia.)

### 7.6.2. La elaboración de las políticas de desarrollo local

En este apartado se les solicitaba a los entrevistados su opinión acerca de la Administración Territorial con más presencia en la elaboración de las políticas de desarrollo local. Para computar las respuestas se les ha dado una valoración. A la Entidad Territorial más valorada se le da una valoración de 4, a la segunda más valorada 3, a la tercera 2, a la cuarta 1, a la quinta 0,5, y a la sexta 0,25. Se les hacía elegir entre la Unión Europea, la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma, la Diputación Provincial, las Mancomunidades de Municipios u otras entidades supramunicipales y, por último, los Municipios. Las respuestas no valoraban a todas los diferentes ámbitos territoriales, sino que los entrevistados citaban los que les parecían más importantes (con lo cual en muchas respuestas no hay una cuarta, quinta o sexta Entidad) en la elaboración de las políticas de desarrollo local.

**Cuadro nº 48.- Valoración de la importancia de los niveles territoriales en la elaboración de políticas de desarrollo local**



( Fuente: elaboración propia)



Se observa una valoración superior de la Comunidad Autónoma en la elaboración de las políticas de desarrollo local. Esta valoración máxima tiene una clara relación con la aplicación de muchos programas gestionados por la Comunidad Valenciana en el ámbito municipal, los convenios de colaboración entre la Comunidad y los Municipios, así como la co-financiación de algunas de las agencias (especialmente en lo referente al SERVEF y a la red AFIC). Otro elemento de la valoración de la Comunidad Autónoma se basa en su visibilidad en la gestión de fondos comunitarios que luego se articulan a través de subvenciones concretas.

Llama, por tanto, la atención el que la Unión Europea no haya recibido una valoración mayor. De hecho, salvo algún entrevistado que entendía que los fondos estructurales eran la gran base para un gran número de actividades relacionadas con el desarrollo local, las referencias al ámbito comunitario se ceñían más a un marco general de definición de las políticas que a una elaboración efectiva. Sin duda, la Comunidad Autónoma tiene cierta capacidad de adaptación de los moldes comunitarios en forma de programas concretos, pero no parece que puedan darse cambios sustanciales en la filosofía de las políticas.

Después de la Comunidad Autónoma recibe una gran valoración el propio Municipio, como ámbito adecuado para la aplicación de las políticas. En la importancia del Municipio los entrevistados opinaban acerca del grado de eficacia de los principios de autonomía local y de proximidad al ciudadano. En términos generales, casi todos los entrevistados que se decantaban por la importancia del Municipio consideraban que éste dispone de gran autonomía, al menos, para elegir las políticas que va a desarrollar. Esta autonomía de decisión no va a la par de la autonomía financiera, con lo que se genera una dependencia de la financiación de otras Administraciones, especialmente de la autonómica. Aún así, los agentes consideraban que los Municipios tienen un grado de autonomía importante, al menos para elegir entre el abanico de posibilidades de financiación por parte de otras entidades. Sin embargo, casi todos ellos, tanto los que entendían que el Municipio tiene un papel importante en las políticas de desarrollo local como los que no, ponían en cuestión que se esté aplicando un enfoque ascendente. Los Municipios no tienen apenas capacidad para influir en el diseño de políticas de desarrollo local que les afecten en otras instancias territoriales, ni siquiera en términos de consulta. Ya no

nos referimos a la Administración General del Estado o a la Administración Comunitaria Europea, sino a la misma Comunidad Autónoma que, en palabras de un entrevistado, practicaría una especie de “neocentralismo ilustrado”: todo para los Municipios pero sin los Municipios.

Curiosamente, un cierto número de entrevistados citaba a la Diputación Provincial como una instancia importante para la elaboración de desarrollo local. Se citaba su capacidad de coordinación, un mejor conocimiento de la realidad provincial que el ámbito autonómico, así como una cierta capacidad de financiación complementaria. Ciertamente, la Diputación Provincial de Alicante ha llevado a cabo una labor importante en la formación de agentes de desarrollo local, de estudio y conocimiento de la realidad provincial, de promoción de las agencias de desarrollo local y de difusión de sus políticas entre los Municipios de la Provincia (especialmente a través de su Área de Fomento). Muchos entrevistados consideraban deseable una mayor presencia de la Diputación en el desarrollo local.

Es reseñable que ningún entrevistado citó a la Administración General del Estado como fundamental para la política de desarrollo local. Esto da una idea de las pocas relaciones directas entre los Municipios y la Administración Periférica del Estado en el día a día, prácticamente completado el proceso de descentralización autonómico. Tampoco la capacidad de coordinación de las políticas que posee la Administración General del Estado ni la capacidad de negociación en las instancias comunitarias, parecen muy visibles para los Gobiernos Locales.

Tampoco entrevistado alguno hizo referencia a las Entidades intermunicipales, concretamente a las Mancomunidades de Municipios (única Entidad intermunicipal formalmente establecida en la Provincia). Ciertamente, las experiencias intermunicipales en la materia son muy pocas y no afectan a la gran mayoría de los Municipios alicantinos. Podría casi afirmarse que entrarían en el ámbito de las buenas prácticas. Este dato contrasta con la valoración positiva que se hace de la intermunicipalidad como elemento para el desarrollo local.

### 7.6.3. Las relaciones con entidades no públicas

Para complementar el estudio acerca de la elaboración de las políticas de desarrollo local, sería necesario analizar la aparición de otros actores no públicos. Se trata, además, de calibrar empíricamente el grado de realidad de lo que teóricamente se ha reiterado a menudo acerca de la colaboración entre el sector público y privado en las políticas de desarrollo local, la incidencia del capital social o el grado de articulación institucional no formal (esto es, todo el conjunto de reglas no escritas que articulan la sociedad, además de las propias instituciones públicas o instituciones formales)<sup>415</sup>.

De las respuestas de los técnicos se desprende un gran interés, por parte de éstos, en buscar fórmulas de colaboración con el sector empresarial y su vertebración. Todos ellos constatan la necesidad de un sistema empresarial organizado a través de asociaciones fuertes, que defiendan los intereses del sistema local de empresas. En algunos casos, ya sea por falta de tradición histórica o por la dimensión demográfica del Municipio, han sido las propias agencias de desarrollo local las que han intentado crear de cero estas empresas. En este ámbito existen grandes variaciones comarcales, a diferencia de otros bloques en los que la variable territorial es poco relevante. Se observa que en las zonas con elevadas tasas de industrialización y tradición histórica, como es el caso del Alto Vinalopó y el Comptat, el asociacionismo empresarial está bastante asentado. En cambio, en otras comarcas de tradición más agrícola y de un comercio de base menos industrial, se observa una cierta dificultad para el asociacionismo empresarial. Los agentes lo achacan a una concepción de trabajo de “autónomos” en los que la creencia en unas relaciones de competencia tiene más peso que la idea de unas relaciones de colaboración. En otras comarcas existen asociaciones de comerciantes y de empresarios con funcionamientos muy dispares. La relación de éstas con las agencias tiende a ser buena, salvo algunas excepciones más achacables a cuestiones personales que a cuestiones más estratégicas o de fondo.

---

<sup>415</sup> En la parte teórica hemos hecho referencia a los planteamientos del análisis institucionalista y, concretamente, de los institucionalistas de la economía, que entienden que la vertebración institucional de una sociedad (entendidas las instituciones en un sentido amplio y no sólo las públicas, sino todas aquellas que generan certidumbres sociales) suponen un terreno proclive para el desarrollo económico, influyendo fuertemente sobre el estilo de ese desarrollo. Véase el capítulo acerca del paradigma del desarrollo local.

Sin embargo, existen variaciones en el grado de intensidad de dichas relaciones con los empresarios. En algunos casos, estas relaciones son estrictamente formales, en otros muy buena relación, en otros se dan colaboraciones puntuales para la realización de determinados eventos (como ferias y exposiciones). Las características de estas asociaciones empresariales también son variadas: desde las agrupaciones de pequeños comerciantes hasta las asociaciones sectoriales.

Las relaciones con las organizaciones sindicales es mucho menor. Existen algunos casos en los que se intenta colaborar, especialmente en temas relacionados con la formación ocupacional y continua. Sin embargo, la relación con los sindicatos no está generalizada. Sí se observa en esta materia cierta relación entre el color político de la Corporación y la presencia sindical en las políticas de desarrollo local. Ésta suele ser más patente en los Municipios con gobiernos de izquierda (aunque no en todos los Ayuntamientos gobernados por partidos de izquierda). También en este caso, las diferencias comarcales son importantes, observándose mayores relaciones con los sindicatos con mayor implantación sectorial (por ejemplo, sindicatos agrícolas en la Vega Baja). Sin embargo, podemos observar que la relación con las fuerzas sociales, sean sindicatos o asociaciones empresariales suele ceñirse a las colaboraciones puntuales y concretas y, salvo alguna excepción, no juega el Municipio una labor de catalización para la concertación social que favorezca las inversiones (a diferencia de ser esta función muy pregonada por los manuales al uso). Tal vez porque para alcanzar pactos sociales por el empleo se necesita una dimensión territorial más amplia, de base intermunicipal o incluso provincial.

Las relaciones con las Organizaciones No Gubernamentales o el denominado Tercer Sector, son bastante limitadas. En los Municipios más pequeños existe una mayor tendencia a que los técnicos colaboren con asociaciones sin ánimo de lucro (culturales, deportivas u otras<sup>416</sup>). Esto puede ser debido a que no existen departamentos encargados de la participación ciudadana o de la juventud, asumiendo las agencias de desarrollo local tales roles. En la medida en que las organizaciones

---

<sup>416</sup> El conjunto de asociaciones, en los casos estudiados, es muy elevado. Así, nos hemos encontrado con asociaciones musicales, clubes deportivos, asociaciones de senderismo, movimientos excursionistas, asociaciones de amas de casa, etc.

municipales tienden a ser mayores y más complejas también se observa un menor contacto de los agentes de desarrollo local con este tipo de organizaciones, al corresponder esta actividad a otras unidades especializadas dentro del organigrama municipal. Sí existen, sin embargo relaciones con las asociaciones vecinales, aunque no de carácter permanente centrándose en la colaboración de determinados actos puntuales.

Nos ha sorprendido gratamente la colaboración con las asociaciones de amas de casa, algo que no aparece claramente en los manuales de desarrollo local. En el caso de la Provincia de Alicante, el hecho de que un grupo importante de Agentes de Desarrollo Local compartan la faceta de Agentes de Fomento de Iniciativas Comerciales, les hace hallarse muy próximos a las Oficinas Municipales de Información al Consumidor, siendo el consumo un terreno muy destacado para la colaboración con las amas de casa. A partir de estos contactos se establecen colaboraciones más amplias tanto en las materias como en el tiempo. Puede que el futuro del desarrollo local pase por movilizar el capital social infrautilizado por la sociedad como pueden ser las asociaciones de amas de casa y de jubilados.

Las relaciones con las entidades del Tercer Sector relacionadas con aspectos más sociales es menor, salvo para colaboraciones puntuales y colaterales, siendo el caso de la Cruz Roja o de Cáritas Diocesana.

En términos generales, no se puede pensar que la elaboración de políticas dependa de un influjo claro de la sociedad civil. Se observa una posición independiente de las Agencias en este sentido. Sin embargo, al mismo tiempo, todos los agentes (sin excepción) exhiben un gran interés por la “articulación de la sociedad local” (término muy repetido por algunos de ellos), considerando este hecho como algo clave para el desarrollo económico y social.

#### 7.6.4. La capacidad financiera en las políticas de desarrollo local

Entendemos la capacidad financiera como uno de los elementos necesarios para la gestión intergubernamental. Este apartado se encuentra íntimamente ligado

al anterior de la capacidad de elaboración de políticas. Las subvenciones intergubernamentales pueden ser tan efectivas como la capacidad de regulación. Los flujos financieros entre Administraciones Públicas nos pueden dar una cierta idea del mapa de las relaciones intergubernamentales en el ámbito de las políticas de desarrollo local.

A los agentes se les solicitaba que hiciesen una estimación aproximada de la financiación de las políticas de desarrollo local que estaban aplicando. Se les pedía que nos comentasen el porcentaje de financiación no municipal y los orígenes de dicha financiación. Obviamente los porcentajes eran claramente estimativos y no se basaban en cálculos detallados. Sin embargo, nos pueden servir para hacernos una idea del grado de cumplimiento del principio de suficiencia financiera en la aplicación de las políticas de desarrollo local.

Con la prevención de lo aproximativo de las cifras, podría establecerse una estimación en la que el global de los Municipios de la provincia se hallan próximos a la co-financiación, con valores cercanos al 50 por ciento de financiación propia. En segundo lugar, en el global de los Municipios entrevistados en la Provincia, la siguiente fuente de financiación sería la Comunidad Autónoma, a través de los diferentes programas de las Consellerías (destacando el SERVEF y la Consellería de Comercio), que se encontraría en torno al 30 por ciento. En tercer lugar, la Diputación Provincial de Alicante aportaría una financiación próxima al 20 por ciento. El resto se repartiría por algunos programas directos de la Unión Europea y la financiación privada.

Por los datos observados, no se distingue una relación directa entre nivel de financiación propia y capacidad presupuestaria municipal, entendiéndose que la mayor o menor auto-financiación depende de las opciones valoradas por los políticos. Entre los Municipios en los que la aportación municipal se encuentra por debajo del cincuenta por ciento no se observan tipologías claras, apareciendo en esta situación los municipios de tamaño pequeño, de tamaño medio y de más de 30.000 habitantes (al menos de acuerdo con lo expresado por sus agentes de desarrollo local). Ciertamente, se observa en determinadas agencias de creación muy reciente una alta financiación autonómica, al financiarse los propios puestos de trabajo de los agentes

de desarrollo local y llevar a cabo políticas marcadas por la definición de dicho puesto; políticas claramente diseñadas y en buena parte financiadas por las Consellerías financiadoras de los programas de Agentes de Empleo y Desarrollo Local y de los Agentes de Fomento de Iniciativas Comerciales (Consellerías de Empleo y de Comercio, respectivamente).

#### 7.6.5. La implementación de las políticas

En relación con la implementación de las políticas, aludíamos a dos cuestiones: las características de la implementación así como sus posibles obstáculos y; por otra parte, los impactos de la implementación en los diferentes grupos objetivo.

##### a) Las características y los obstáculos de la implementación

Muchas de las características y obstáculos de la implementación tienen que ver con los problemas en la fase de la elaboración de políticas, en la que las Entidades Locales no tienen apenas presencia, especialmente en el nivel autonómico. De este modo, se observan disfunciones muy importantes a la hora de aplicar las políticas ante esta actitud de indiferencia o desconocimiento de las Administraciones territoriales superiores ante la Administración Local. Por ejemplo, en el ámbito de la formación se producían algunas anécdotas muy significativas, como la de un alumno que había pasado cinco veces por el mismo programa de formación o la concesión de un determinado programa formativo a los dos años de su solicitud (pudiendo ya no tener sentido, de acuerdo con las necesidades que lo originaron). Comentaban también los técnicos los abundantes desfases entre los plazos marcados por la Administración Autonómica y las necesidades reales de la Administración Local (cursos convocados en el mes de agosto, con la consiguiente escasa presencia de público). Muchos agentes de desarrollo local sugerían la necesidad de consultas por parte de la Comunidad Autónoma en el marco de determinados programas.

Otros obstáculos proceden de la necesidad de modernización de las organizaciones municipales, excesivamente burocratizadas y centradas en tareas bastante alejadas de un municipio del Estado de bienestar y más próximas a las de un

Estado Liberal (controles de conformidad, trámites excesivos, formalismo a ultranza, etc). Aún cuando muchas de estas labores no hayan perdido su razón de ser ni su importancia en el mundo actual, en ocasiones requerirían adoptar mecanismos más ágiles para políticas necesitadas de dinamismo y muy centradas en la celeridad del mercado, como son las propias del desarrollo local. Podríamos citar frases como “la organización municipal tiene una mentalidad muy apegada a la tramitación y no concibe una política de carácter dinámico” o “la burocracia del propio Ayuntamiento genera dificultad en la gestión”. A las burocracias internas, habría que sumar las burocracias de las Administraciones territoriales superiores, como las de la Generalitat Valenciana. Si bien, hacia la Generalitat Valenciana las quejas se centraban en su desconocimiento de la realidad local y en el desfase de sus programas respecto de las necesidades. También, alguno de los entrevistados puso de manifiesto la farragosidad de los procedimientos autonómicos, que generan una dificultad añadida para los implementadores y una incertidumbre para los grupos objetivo.

La dificultad del encaje organizativo de las agencias de desarrollo local en las organizaciones municipales, se hacía patente también en la fase de implementación. Así, algunos técnicos citaban graves problemas de ubicación física y de adecuación de las instalaciones para los servicios prestados (ausencia de aulas para cursos de formación, falta de espacios para atención al ciudadano, espacios compartidos con otros servicios muy bulliciosos que impiden una atención personalizada, etc.) En otros casos, la escasez de recursos humanos frena las posibilidades de expansión de algunas políticas, al no poderlas asumir la agencia.

Otra de las dificultades procede del tipo de trabajo de los técnicos, que conecta mal con los usos y costumbres de la gestión de recursos humanos clásica. Así, muchos agentes de desarrollo local tenían problemas para moverse del centro de trabajo para conseguir financiación para sus programas o para conseguir apoyos institucionales, al tener que cumplir con la política de “fichar” en las entradas y salidas (algo interesante para evitar el absentismo laboral, pero que requeriría de mecanismos de cierta flexibilidad en determinadas labores de gran importancia para la organización).



**Cuadro n° 50.- Las dificultades en la implementación de las políticas de desarrollo local**

<b>Principales problemas citados en la implementación</b>	<b>Frecuencia</b>
Exceso de burocracia interna	5
Problemas de descoordinación con las Administraciones Territoriales superiores (por falta de participación en la elaboración de las políticas)	4
Falta de medios materiales	3
Falta de medios humanos	3
Problemas de inserción en la organización municipal	2
Ningún problema en la implementación	2
<b>Total</b>	<b>19</b>

( Fuente: elaboración propia)

b) Las características de la relación con los “grupos – objetivo” de la implementación

Las características de las relaciones con los “grupos - objetivo” apuntan a un servicio muy personalizado y que responde a una alta diversificación de los colectivos sociales. Por este motivo, a los agentes les resultaba muy difícil estandarizar los servicios.

Los dos colectivos más usuales son los de desempleados y los de los empresarios y comerciantes, estando este dato en consonancia con las características de las políticas de desarrollo local mayoritariamente seguidas (empleo, comercio y promoción empresarial). En relación con los primeros, muchos agentes describieron su variedad. En algunos casos, estos grupos requerirían también el apoyo de los servicios de bienestar social; aunque esta no era la regla general. La receptividad de los desempleados se consideraba, en términos generales, positiva. Sin embargo, dependía de la calidad de los programas, recibiendo más acogida aquellos que combinaban la formación con algún tipo de retribución.

En el caso del colectivo empresarial, en opinión de los técnicos, la labor de acercamiento no resulta fácil, en el sentido de que los empresarios, en ocasiones,

consideran lo público más como un problema que como una solución o ayuda. En los pueblos más pequeños se acrecienta el problema de que ante una mala gestión municipal no sólo se pierde un contacto, sino que el desprestigio se difunde entre el colectivo muy aprisa. Generalmente, la aproximación de las Entidades Locales parte de colaboraciones puntuales ante ciertos eventos y promociones, pasando luego a una colaboración más estable a lo largo del tiempo. La legitimación de las agencias se va produciendo a medida en que ofrecen ventajas reales a los colectivos a los que sirven. Generalmente, las agencias con más tradición suelen mostrar un mayor volumen de intensidad en su relación con los colectivos empresariales. De cualquier modo, tal como pusieron de manifiesto algunos entrevistados, este tipo de destinatario no se corresponde con el modelo de usuario clásico de un servicio público.

En las poblaciones más pequeñas, además, suele suceder que los destinatarios de las políticas consideran a los agentes de desarrollo local como “chicos para todo”, solicitando muchas labores que van más allá de sus cometidos. En este sentido, la dificultad de encontrar una definición de las políticas de desarrollo local puede influir. También influye, como han considerado agentes de localidades de diferentes dimensiones demográficas, el no cobrar el servicio puede conllevar una infravaloración de éste. Algunos agentes consideraban interesante introducir algún tipo de tasa, aunque fuese simbólica.

En alguna localidad, aunque de modo muy excepcional en relación con la globalidad de los Municipios de la Provincia, se producía una situación de atonía de la sociedad civil muy profunda. A los agentes les costaba mucho encontrar la respuesta del público, incluso en relación con actividades de promoción que podían suponerles ventajas. Esta desvertebración tan acusada no se observaba en la mayor parte de los Municipios, aunque sí era más común la dificultad para difundir las actividades de la agencia.

#### 7.6.6. La evaluación de las políticas de desarrollo local

Todos los técnicos mostraban una gran receptividad hacia la cultura de la evaluación. De hecho, como se ha podido observar en el apartado relacionado con las dificultades en el desempeño, se referían a la necesidad de más información sobre la realidad local y su propia actuación. Este conjunto de tareas se consideraban importantes, pero resultaban muy difíciles de practicar ante los imperativos del día a día.

En ningún caso se referían a evaluaciones externas, sino a auto – evaluaciones, aunque algunas bajo el imperativo de la Generalitat Valenciana, en aquellos casos en los que los Agentes lo eran de empleo y desarrollo local, financiándose su puesto de trabajo por el SERVEF. En todos estos casos se exigían memorias anuales. Éstas no son meras memorias de conformidad legal o contable, sino que incluyen múltiples elementos relacionados con la gestión, introduciendo previsiones de actuación para cada año entrante. Todas las agencias llevaban a cabo algún tipo de evaluación o seguimiento de sus actividades.

Además de las memorias anuales algunas agencias realizaban informes de seguimiento de actuaciones específicas, como la de los desempleados insertados en el mercado laboral o memorias de los programas de formación. Por otra parte, en el caso de las actuaciones y proyectos subvencionados, los técnicos tenían que presentar memorias justificativas (éstas suelen combinar elementos de conformidad legal y contable con criterios de carácter técnico). También se han citado algunas encuestas de satisfacción de usuarios. Sin embargo, algunos técnicos señalaban la dificultad de llevar un seguimiento de todos los ciudadanos que acudían al servicio, siendo más fácil en el caso de las empresas. Alguna entidad, incluso, había desarrollado un comité de seguimiento de sus intervenciones cuyas labores se habían prolongado durante unos cuatro años. En el caso de los agentes que también llevaban a cabo labores dentro de la red AFIC estaban implantando un estudio de calidad del servicio. Es destacable el mérito de todas estas actividades considerando la limitación en recursos humanos que ofrecen casi todas las agencias.

**Cuadro nº 51.- Formas de evaluación de las políticas de desarrollo local en los casos estudiados**

<b>Mecanismos de evaluación citados</b>	<b>Frecuencia</b>
Memorias globales de gestión (de carácter anual)	16
Informes específicos sobre tareas sectoriales (formación, inserción laboral, comercio, etc.)	5
Memorias justificativas de subvenciones y proyectos	17
Encuestas de satisfacción de usuarios	4
<b>Total</b>	<b>42</b>

(Fuente: elaboración propia)

### 7.7. Otras observaciones oportunas

Tan sólo la mitad de los entrevistados manifestaron alguna observación adicional a todo lo aportado. Casi todos hacían énfasis en alguna de las cuestiones tratadas. Así, se incidía, por más de un técnico, en la problemática del enfoque excesivamente descendente en la aplicación de las políticas de desarrollo local, con unas transferencias financieras y unas exigencias muy dirigidas de arriba hacia abajo, sin contar con las Entidades Locales ya no sólo en la fase de elaboración de las políticas, sino ni tan siquiera a los efectos de consulta. Este hecho genera fuertes descoordinaciones en la implementación, como ya se ha puesto de manifiesto. El impulso de las actuaciones, en muchos casos, depende de la voluntad política y de la iniciativa de los técnicos, en un terreno en el que la descoordinación genera cierta indefinición.

También se reiteró una observación, que era el temor profesional de algunos técnicos, al haberse creado su puesto de trabajo a cargo de una subvención de la Generalitat Valenciana, por un período de cuatro años. Esta inestabilidad laboral generaba cierto desasosiego. También algún agente se ha referido al hecho de que a pesar de esta subvención de los puestos, éstos no se han conseguido interiorizar en la organización municipal.

Además, es importante destacar una consideración que iba más allá del contenido de la entrevista, tratada en otro apartado de esta tesis doctoral. Algunos técnicos de unidades más antiguas y testigos de la evolución de las competencias locales en los últimos diez años, resaltaban que las Entidades Locales están adoptando atribuciones sin la suficiente capacidad financiera para asumirlas en toda su extensión<sup>417</sup>. En este sentido se realizaba un llamamiento a otros niveles territoriales para que favoreciesen una mayor capacidad de auto – financiación de las Entidades Locales.

Por último, existían otras apreciaciones más relacionadas con la problemática puntual de sus agencias, como eran la necesidad de más personal y de una mejor difusión de las actuaciones tanto fuera como dentro de la organización, así como un mayor trabajo en red de los agentes de desarrollo local, con intercambios más intensos de experiencias e ideas.

---

<sup>417</sup> Véase lo expuesto en el epígrafe relacionado con la financiación local y su importancia para el desarrollo local.

## VIII. RECAPITULACIÓN FINAL

**SUMARIO.- 1. Algunas consideraciones generales. 2. El concepto de Desarrollo Local. 3. Los antecedentes históricos del Desarrollo Local en España. 4. La aportación jurídica al Desarrollo Local. 5. La posición institucional de las Entidades Locales en el sistema de Relaciones Intergubernamentales en España. 6. La Unión Europea y la Administración General del Estado en la elaboración, formulación e implementación de las políticas de desarrollo local. 7. El estudio de caso: el Desarrollo Local en la Provincia de Alicante. 7.1. Las competencias de la Comunidad Valenciana en materia de Desarrollo Local. 7.2. La Diputación Provincial de Alicante y el Desarrollo Local. 7.3. El Desarrollo Local y la dimensión intermunicipal. 7.4. Las Agencias de Desarrollo Local Municipales.**

## **1. Algunas consideraciones generales**

a) En la realización de este trabajo de investigación, hemos encontrado algunas cuestiones de carácter metodológico que nos han obligado a tener que emplear y matizar diferentes fuentes, así como centrarnos en partes del estudio que han podido generar algún grado de sesgo y, por tanto afectar a las conclusiones. Por una parte, la horizontalidad de la materia genera una amplitud en el objeto de estudio que nos obliga a acotarlo, obligándonos a opciones que pueden tener cierto grado de subjetividad (el porqué centrarse en unos aspectos que consideramos importantes y no en otros). No obstante, aún elegidas unas determinadas políticas y no otras, los límites entre unas y otras resultan, en ocasiones difusos. Además, en un campo con presencia de políticas sectoriales tan diversas, ha supuesto cierta dificultad para la aplicación del análisis de políticas públicas. En este sentido, la opacidad del proceso decisorio, nos ha dificultado un mejor conocimiento de las fases de elaboración y formulación de determinadas políticas.

b) En el campo de las relaciones intergubernamentales existe una gran laguna de trabajos empíricos y de herramientas técnicas que permitan su medición. Por otra parte, el mecanismo de gestión intergubernamental por antonomasia de las políticas de desarrollo local es el de las subvenciones intergubernamentales, con lo que los problemas analíticos se incrementan, al tratarse de sistemas de financiación bastante complejos.

c) En el trabajo de campo nos hemos encontrado con determinadas dificultades específicas, como han sido los problemas para elaborar una muestra adecuada y bien representativa de los diferentes tipos de Entidades Locales de la Provincia, en el sentido de que se entrevistaba a aquellos técnicos que accedían a la entrevista, difiriendo en el tiempo a los más reacios y, obviamente, insistiendo (aunque no de forma infinita e ilimitada en el tiempo). Lógicamente, estos obstáculos han ido unidos a las dificultades clásicas en la investigación de las Administraciones Públicas como son los temores de los implicados a posibles represalias y la opacidad de las propias Administraciones, fenómenos que se han intentado paliar a través de ofrecer una garantía de confidencialidad a los entrevistados. Para respetar dicha

confidencialidad se han agrupado a las Entidades Locales dentro de categorías, interrelacionando variables con categorías.

Por último, no queremos extendernos más en las necesidades logísticas de la investigación, por falta de tiempo y de medios económicos para la realización del trabajo de campo (que hubiese necesitado de un equipo de entrevistadores para incrementar la muestra en relación con el universo de las Entidades Locales alicantinas). Se ha hecho lo que se ha podido con los recursos disponibles.

## **2. El concepto de Desarrollo Local.**

a) Se había establecido, en primer lugar, al inicio de la investigación el objetivo de discernir el propio concepto de desarrollo local y dotarle de unos elementos claramente identificables, contrastando para ello los orígenes del paradigma del desarrollo local y las aportaciones de los diferentes autores. En segundo lugar, también se establecía como objetivo el definir dentro del concepto unos contenidos fuertes del desarrollo local integrados dentro de un tipo de políticas y unas dimensiones territoriales consideradas como elementales. Con este fin se emplearon fuentes fundamentalmente bibliográficas, procedentes de los trabajos de los autores de referencia en la materia.

b) Después de toda la revisión bibliográfica, se observa que la noción de desarrollo local muestra una elaboración histórica compleja, a diferencia de la percepción actual de tratarse de un concepto ya dado y de uso común en el ámbito local. El actual paradigma del desarrollo local procede de las aportaciones de diferentes escuelas de las ciencias económicas, así como de las respuestas que dichas corrientes han intentado ofrecer a los retos de cada uno de los momentos históricos del siglo XX. Los orígenes del desarrollo local se remontan a las teorías locacionistas de principios de dicho siglo (centradas en las ventajas competitivas del territorio para la ubicación de las actividades económicas); en las teorías de SCHUMPETER y las ideas de industrias de carácter avanzado con capacidad para inducir saltos cualitativos en determinados territorios; en las teorías de los distritos industriales



marshallianos y la capacidad de aprendizaje de los territorios a partir del desempeño y capacitación técnica en determinadas actividades manufactureras; en las teorías de los polos de crecimiento y la capacidad de difusión en el territorio de las energías de desarrollo de una industria motriz (susceptible de ser promovida por parte de los mismos poderes públicos); en las corrientes económicas preocupadas por conocer las causas del subdesarrollo económico del Tercer Mundo y las condiciones necesarias para el desarrollo y el equilibrio entre territorios ricos y pobres (enfoques del desarrollo regional desigual y el enfoque centro – periferia), así como las teorías del desarrollo endógeno, que recogen los elementos más próximos a las actuales teorías del desarrollo local.

c) De todas estas teorías se extraen los elementos más identificables del concepto actual de desarrollo local, como son: la idea de un gran desarrollo como consecuencia de los recursos y externalidades de los sistemas productivos locales, generador de unos rendimientos crecientes y el crecimiento económico; en segundo lugar, la idea de un crecimiento dualista que se basa en la atracción de recursos de las actividades económicas más envejecidas a otras más dinámicas, empleando los excedentes generados en el proceso productivo; en tercer lugar, la dependencia del desarrollo de la capacidad de control de su propio proceso de desarrollo por parte de los actores locales mismos, con las consecuencias político – administrativas que este hecho supone (en este sentido, la globalización habría contribuido a intensificar los procesos de centralización y concentración del capital y de los mercados); en cuarto lugar y, en cierto modo contradictoriamente a lo anterior, la capacidad de desarrollo de las localidades procede de su capacidad para adaptarse a las características de la economía global; y, en quinto lugar, la historia ha configurado un entorno institucional, económico y organizativo con identidad propia que sirve de capital intangible para el desarrollo.

d) Para comprender mejor el desarrollo local, dentro de la actividad de intervención más clásica de los poderes públicos (generalmente de escalas territoriales más amplias de carácter regional e, incluso, nacional) sobre el territorio, se ha intentado relacionar la noción del desarrollo local con el concepto más amplio de la política de ordenación y planificación territorial, buscando sus aspectos comunes y diferencias. Se ha constatado el retroceso de las actividades de

planificación en sentido macro y la aparición de formas de intervención territorial a niveles micro, entre las que se encuentra el desarrollo local.

e) Partiendo de todas estas referencias, hemos concluido una definición propia de desarrollo local que intenta integrar los elementos más destacados de dicho paradigma, de acuerdo con nuestras percepciones (enmarcadas en nuestro área de conocimiento). Según esta el desarrollo local consistiría en *“el proceso de mejora de las condiciones socio – económicas y calidad de vida de las localidades, liderado por sus instituciones representativas, sus actores socio – económicos y su ciudadanía, empleando principalmente recursos propios, en el marco de iniciativas de ordenación y planificación de escalas territoriales más amplias, en el respeto a la sostenibilidad medioambiental y en la adaptación a los procesos económicos globales”*

f) Dentro de la gran amplitud que supone el desarrollo local como objeto de estudio, se hacía preciso acotarlo a alguna de sus políticas de más relevancia en el momento actual. En este sentido, para llegar a elegir unas políticas como más emblemáticas se hacía necesario un análisis macro de las tendencias que la globalización impone a las economías locales y los retos a los que las instituciones y las sociedades locales han de hacer frente. Obviamente, cualquier elección conlleva una cierta dosis de subjetividad por nuestra parte. En este sentido, creímos importante esta justificación partiendo de criterios globales, manejando la documentación al respecto de las organizaciones internacionales con más relevancia en nuestro contexto cultural como son la Unión Europea y la OCDE.

g) Así, a partir de la incidencia de la globalización en los territorios, hemos concluido que éstos, en sí mismos, se han convertido en recursos no reproducibles desde cero y, por tanto, no intercambiables de forma abstracta (a diferencia de los antiguos paradigmas del desarrollismo de los años sesenta y primeros setenta). En el momento actual se produce una readaptación de los espacios a las funciones del sistema económico nacional e internacional. Estas adaptaciones afectan a los criterios de localización de las actividades económicas (más centradas ahora en las condiciones de la organización empresarial, capital intangible, acceso a inversiones y contactos, proveedores especializados, centradas en modelos de producción flexible

postfordista (sustitución del modelo de las grandes factorías por pequeñas unidades descentralizadas). Este nuevo escenario modifica las características de las políticas económicas, siendo difícil atajar los problemas ligados al estancamiento económico y el desempleo simplemente desde las medidas macroeconómicas tradicionales. En esta situación, las economías locales permiten ciertas ventajas comparativas para la intervención en las políticas de regeneración económica y del empleo (fuerte intensidad en las transacciones, menores costes de incertidumbre, el funcionamiento en redes de proveedores descentralizados, cultura del espíritu de empresa ligada a actividades sectoriales y los comportamientos sociales ligadas a éstas, enfoques intersectoriales de las intervenciones en espacios de menor escala). Las nuevas políticas económicas pueden optar por desarrollar medidas a la baja, centradas en reducir el coste de la mano de obra y competir con los mercados emergentes de Asia; o bien, optar por medidas que mejoren la capacidad de los recursos humanos e introduzcan valor añadido en la producción. En este marco, los mercados locales de trabajo parecen unidades analíticas adecuadas para la implantación de políticas generadores de empleo y de actividades económicas (aunque en la mayor parte de las veces sus contornos sean bastante flexibles). En dichos mercados locales de trabajo se pueden encontrar yacimientos de empleo en sectores poco explotados hasta el momento, ya sea por las nuevas necesidades generadas por la estructura social, por tratarse de áreas hasta entonces no mercantilizadas o por producirse una oferta de empleo en determinados sectores a unos ritmos que no se cubre suficientemente por la demanda.

h) Observadas estas tendencias de la economía global y sus efectos sobre las economías locales, la idoneidad de estas últimas para las intervenciones en materia de política económica y su interrelación con los mercados locales de trabajo, consideramos que las iniciativas locales de empleo son centrales en toda política económica local, ya no sólo como objetivo relacionado con la calidad de vida de los ciudadanos, sino como incentivos para el dinamismo económico y la generación de empresas. Por tanto, una de las piezas centrales de nuestro análisis se centra en este aspecto del desarrollo local por encima de cualquier otro.

i) Unida a la perspectiva del empleo adoptamos la de la sostenibilidad medio – ambiental, no basándonos en un desarrollo de los contenidos y objetivos de la

política económica, sino como una necesidad de mantenimiento de todo el sistema económico y social. Es decir, desde nuestro esquema sólo puede haber crecimiento económico y creación de empleo si se garantiza la supervivencia de los medios de vida de las generaciones futuras. Llegamos a esta idea tras observar la íntima conexión de la sostenibilidad con el desarrollo local, tanto en sus orígenes conceptuales a principios de los años setenta, su focalización en la protección de los recursos endógenos, su carácter horizontal y su implementación en el ámbito local.

j) Finalmente, tomadas dos perspectivas de las políticas públicas en las que basamos nuestro énfasis en el desarrollo local, hemos aplicado dos arquetipos territoriales como elementos extremos (entre los que se situarían múltiples situaciones intermedias), que son las dimensiones rural y urbana. Si bien en los actuales sistemas de poblamiento difuso y de contraurbanización se tiende al crecimiento de los espacios suburbanos y de las ciudades intermedias, así como de una fusión de determinados espacios rurales y urbanos. En este sentido, hemos realizado una definición de lo rural como hecho complejo, susceptible de múltiples aproximaciones (demográficas, económicas, culturales y geográficos). De las diferentes definiciones hemos intentado extraer una tipología de las zonas rurales, enmarcándolas en el espacio de la globalización. Ese espacio de la globalización supone unos retos de importancia para estas zonas rurales que servirán de guía para las políticas de desarrollo local. En relación con las zonas urbanas se realiza una definición del hecho urbano y se establecen unas tipologías relacionadas con los espacios urbanos y de sus retos de futuro.

k) En definitiva, hemos realizado una depuración conceptual del desarrollo local, a partir de sus aspectos más relevantes y, tomando las características de las políticas económicas, de los sistemas económicos y los mercados de trabajo locales, hemos distinguido dos aspectos de las políticas de desarrollo local fundamentales: la orientación a la creación del empleo como elemento de mejora de la calidad de vida y de la dinamización socio-económica; y la sostenibilidad medio – ambiental, como cuestión básica para la supervivencia de todo el sistema socio –económico. Todos estos aspectos se aplican sobre un ámbito territorial determinado que se mueve entre las situaciones intermedias de dos arquetipos, los espacios rurales y los urbanos.

### **3. Los antecedentes históricos del Desarrollo Local en España.**

a) Del estudio y revisión de las diferentes fuentes históricas hemos extraído algunas conclusiones de interés. Para este fin nos hemos remontado a las Cortes de Cádiz, en los albores de la edad contemporánea en España. Se observa en los trabajos parlamentarios un gran interés por el concepto de prosperidad de los pueblos, partiendo de una concepción utilitarista ilustrada. Esta cuestión era debatida en el marco de otros debates más amplios, como la cuestión de la autonomía local y el interés de la articulación de la Administración en una estructura presupuestaria adecuada. Durante el Trienio Liberal se recuperaron estas ideas, introduciendo algunos elementos que pudieran ser considerados como descentralizadores. Desde el punto de vista del desarrollo local se hablaba del fomento de la agricultura, de la industria y del comercio, manteniendo una formulación ilustrada.

b) También nos hemos fijado en el pensamiento de Javier DE BURGOS, como exponente de la época y como impulsor del sistema de organización provincial que ha perdurado con leves cambios hasta la actualidad. Esta ordenación provincial respondía a un planteamiento muy ilustrado y a una racionalidad económica, con la figura de los Subdelegados de Fomento como correas de transmisión con el Gobierno de la Nación. Sin embargo, en el esquema de Javier de Burgos, los Ayuntamientos mantendrían una posición pasiva hacia su propio desarrollo económico, esperando la actuación del Estado y desempeñando un rol de meros informadores de su propia situación socio – económica. Además de la división provincial también nos hemos fijado en la división en partidos judiciales propia de esa misma época, que se identifica muy bien con el espacio social y también como distritos o demarcaciones para la implantación de ciertos servicios (muy exiguos) propios del Estado Liberal (distritos de cartería, notarías, juntas de sanidad, etc.)

c) Posteriormente, las posiciones moderadas desvirtuaron toda esta construcción, eliminando la orientación económica y de fomento del sistema de Administración Local, configurando los Jefes Políticos de la Provincia al servicio del poder político central. La desamortización municipal y los efectos perniciosos de las guerras carlistas dañaron las ya exiguas finanzas locales.

d) Hemos rebuscado en la posición ideológica de algunos autores de la segunda mitad del XIX preocupados por las cuestiones territoriales, como es el caso de Cataluña y el movimiento comarcalista de la *Renaixença*. En otra clave hemos seguido la posición de la corriente regeneracionista ante las cuestiones territoriales y de fomento local. Estos planteamientos regeneracionistas influyeron sobre los proyectos de reforma del régimen local de principios de siglo impulsados por Antonio MAURA. Estas no llegaron a cuajar, pero sí influyeron sobre el posterior Estatuto de CALVO SOTELLO, que plasmó, en una versión más bien conservadora, algunos de estos planteamientos.

e) Se ha intentado indagar en los planteamientos municipalistas de la Segunda República, reducidos ante la fuerte presencia en el debate político de la cuestión regional. En esta época es reseñable la figura de Adolfo POSADA, exponente de un pensamiento muy avanzado para su época, uniendo las cuestiones urbanas con las del desarrollo económico y local.

f) En relación con la época franquista, se analizan los proyectos de reforma local y las posibilidades de articulación intermunicipal. Junto con estas reformas, se intenta indagar en la posición de las Entidades Locales dentro de los planes de desarrollo económico y social de los años sesenta y setenta. Era de interés destacar este tipo de planes, como exponentes del antiguo paradigma de desarrollo, basados en un sistema de organización piramidal y en un enfoque de tipo descendente. De las fuentes consultadas (especialmente la correspondencia de Laureano LÓPEZ RODÓ en la Comisaría General de los Planes de Desarrollo Económico y Social) se observa un pobre papel de las Entidades Locales, que apenas tenían capacidad para influir en las decisiones adoptadas en el más alto nivel. También hemos observado la actitud consciente de los planificadores en relación con los fuertes desequilibrios que el modelo desarrollista del momento iba a generar sobre el territorio del país (considerándolos como males menores). Estas formas de actuación generaron una cultura que difícilmente se ha podido eliminar en las Entidades Locales de España, con una mentalidad pasiva hacia las cuestiones relacionadas con su propio desarrollo económico y social, si bien en la última década se ha podido observar cambios

sustanciales motivados por nuestra pertenencia a la Unión Europea más que por motivaciones internas.

g) En términos generales, se observa la existencia de precedentes de la idea de desarrollo local en el municipalismo histórico, si bien con planteamientos propios de su época (obviamente el actual concepto de desarrollo local nace en una coyuntura postindustrial). Algunos de estos planteamientos encontraron eco en los debates parlamentarios y, algunos, incluso tuvieron cierta plasmación normativa. Finalmente, el Franquismo nos muestra un modelo de planificación territorial que encajaría con el “antiguo paradigma de desarrollo económico”: piramidal, descendente y poco participativo. Sin embargo, este esquema se ha mantenido en nuestra cultura hasta tiempos bien recientes, superada bien recientemente por los enfoques recibidos del ámbito comunitario.

#### **4. La aportación jurídica al Desarrollo Local.**

a) Se han analizado los trabajos previos a la Constitución Española y, concretamente las discusiones de la Comisión encargada de la redacción del Anteproyecto constitucional. En relación con el Título VII, en lo que sería la “constitución económica”, se mantiene una posición muy intervencionista por parte de los poderes públicos, incluyéndose en esta visión a las Entidades Locales. Sin embargo, cuando se hace referencia a la planificación, ésta se deja prácticamente en manos de la Administración General del Estado, habiendo éste tan sólo de informar a los Enteres Territoriales Autónomos y sin citar a las Entidades Locales. Se prefiguraba un sistema de planificación territorial que no se separaba especialmente del modelo del régimen anterior (aunque con cierta apertura democrática hacia los agentes económicos y sociales). En las diferentes discusiones no aparecían especialmente las cuestiones territoriales, sino la posición de la planificación indicativa en una economía de mercado. Por tanto, de acuerdo con los planteamientos previos a la Constitución Española, no se observa una existencia en la agenda de los poderes públicos algún concepto de desarrollo económico local. La aparición de este espacio vendría en el futuro de la mano de otros factores tales como

las demandas de la ciudadanía, la perentoriedad de algunas necesidades locales, el giro de la coyuntura internacional y de las medidas recomendadas por la OCDE y, desde luego, por la recepción de algunos postulados comunitarios europeos. Sí se pueden deducir de los debates algunos principios que afectan a la política económica y, por tanto a la política económica local, como son el derecho a la propiedad y su función social, el tratamiento del progreso económico y social y la conservación del medio ambiente.

b) En relación con la dimensión intermunicipal de las políticas locales, observamos que en los debates constituyentes todavía no se había resuelto el problema de la articulación intermunicipal, hablándose de la posibilidad de agrupaciones de municipios distintas de las provincias (sin aclarar su carácter voluntario o forzoso). Sí se extrajo de los trabajos de la Comisión de Asuntos constitucionales y Libertades Públicas el carácter fundamental de los Municipios y de las Provincias frente a otras posibilidades intermunicipales. La posterior Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 contribuyó a fijar un sistema territorial centrado en el Municipio y la Provincia frente a la opción comarcal (en respuesta a la Ley Catalana).

c) Hasta el año 1985, es decir, siete años después de aprobarse la Constitución Española, no se aprobó ninguna norma que regulase el régimen local, habiendo ocupado el primer lugar de las preocupaciones políticas y legislativas el proceso autonómico. En este sentido, los debates parlamentarios previos a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, iban a ser de una pobreza intelectual considerable, fijándose tan sólo en el reparto de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado en relación con la Administración Local y, menormente, en las necesidades y atribuciones específicas de las Entidades Locales. No hubo alusiones a las escalas de intervención en las actuaciones públicas locales ni tampoco se debatió la configuración de tipologías de Entes Locales y su adecuación a diferentes tipos de servicios. En relación con las políticas de la promoción económica local no se observa una mínima presencia del tema en los debates, aunque en 1985 ya existían algunas experiencias pioneras en desarrollo local.



d) Sí se debatió la configuración institucional de la intermunicipalidad, dejando prácticamente en manos de las Comunidades Autónomas la regulación y la voluntad política para la existencia de Comarcas y de Áreas Metropolitanas. Se trataron con rapidez las cuestiones relacionadas con las Mancomunidades de Municipios (al considerarse más próximas a la autonomía de los propios Entes Locales).

e) El ingreso de España en las Comunidades Europeas sí fue un factor de gran importancia para que se produjese una mayor receptividad hacia las cuestiones relacionadas con el Gobierno y la Administración Local. Otros documentos europeos vinieron a subrayar diversos aspectos de nuestra propia legislación, como la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988. Ésta contribuyó a la interiorización por parte de la Administración Local de principios como los de autonomía, de suficiencia financiera, y de subsidiariedad (ya presentes en nuestro esquema constitucional, aunque a partir de este documento mucho más divulgados).

f) La Ley del Pacto Local ha continuado en el reforzamiento de la posición institucional de las Entidades Locales y de su ampliación competencial. Sin embargo, sus implicaciones en materia de desarrollo local han sido pocas, tratándose de atribuciones más próximas a otros ámbitos de actuación municipal.

g) En cambio, sí ha supuesto un cambio importante la reciente Ley de Modernización del Gobierno Local, en la medida de que por primera vez en la historia de nuestro régimen local introduce el concepto de desarrollo local, haciendo partícipe de éste a los actores económicos y sociales, a través de los consejos económicos y sociales en las grandes ciudades, así como otorgando a las Diputaciones Provinciales un papel impulsor del desarrollo local, especialmente en referencia a los pequeños municipios.

## **5. La posición institucional de las Entidades Locales en el sistema de Relaciones Intergubernamentales en España.**

a) Hemos partido de un posicionamiento teórico ya explicado, que es el de la importancia del factor institucional en el desarrollo local. El que el desarrollo local sea un conjunto de políticas desarrolladas por las Entidades Locales le hace correr la misma suerte que todo el entramado institucional al que pertenece. No es posible, desde nuestra perspectiva, desgajar en el desarrollo local de las instituciones. Sin embargo, la mayor parte de los trabajos relacionados con la materia tienden a centrarse en el objeto en sí mismo y no suelen hacer referencia al marco político administrativo que le sirve de sostén.

b) En el estudio de la posición institucional de las Entidades Locales y, por tanto, del desarrollo local, hemos tomado el planteamiento de las relaciones intergubernamentales, intentando analizar los componentes jurídicos y extrajurídicos de las interacciones entre poderes públicos.

c) El sistema democrático vino a superar el antiguo esquema de relaciones jerárquicas y piramidales por otro en el que se garantiza constitucionalmente el principio de autonomía local. Sin embargo, aunque existan tales salvaguardas constitucionales se hace necesario precisar el grado de realización de tal postulado a través de los diferentes factores que afectan a las relaciones intergubernamentales, yendo más allá del “deber ser” de lo jurídico.

d) Así, el Gobierno Local se circunscribe en un modelo de Estado autonómico descentralizado de carácter dinámico, abierto y sujeto a un proceso de negociación permanente. Además de un acceso a la autonomía por diferentes vías, la aceleración de los desarrollos competenciales ha dependido de los juegos de mayorías en las Cortes Generales y de la necesidad de llevar a cabo pactos de gobierno con las fuerzas

nacionalistas. En medio de este escenario, el Gobierno Local ha vivido una situación de cierto relegamiento en el debate público. Tan sólo a finales de los años noventa se ha observado cierta preocupación al respecto, en parte propiciado por la labor de presión de la Federación de Municipios y Provincias. En relación con el desarrollo local, desde un punto de vista institucional se observa la resistencia de una cultura administrativa territorial de un modelo de planificación descendente a otro ascendente, con la exclusión de las Entidades Locales en los procesos de toma de decisiones al más alto nivel, aun cuando dichas decisiones puedan afectarles claramente.

e) A estos hechos, se suman las dificultades financieras que han acompañado a las Entidades Locales durante buena parte de los últimos treinta años, limitando su margen de maniobra. La cuestión financiera tiene tres efectos destacables sobre el desarrollo local: en primer lugar la capacidad financiera da contenido real a las actuaciones, dando sentido a las competencias locales; en segundo lugar, de la capacidad de auto – financiación y del tipo de flujos financieros existentes entre Administraciones Públicas se puede percibir la posición real de las Entidades Locales en el sistema de relaciones intergubernamentales. Por último, las propias medidas financieras y fiscales pueden convertirse en instrumentos de política económica local por sí mismos.

f) A pesar de esta importancia, las Entidades Locales han arrastrado dificultades financieras históricas. Los diversos intentos de reforma normativa (con grandes dilaciones entre cada intento de reforma) de los últimos treinta años no han conseguido resolver del todo estas necesidades. De hecho, durante los años ochenta y principios de los noventa se disparó la deuda local (toda vez que el Estado dejó de asumirla). Con la UCD se intentó paliar el problema de la deuda con dos expedientes de liquidación y adaptando la financiación local a los contenidos de los Pactos de la Moncloa. En los años ochenta, la cuestión de la financiación autonómica pasó al primer plano de la agenda política nacional, a la vez que se destinaban a las Entidades Locales numerosas transferencias condicionadas. La Ley de Haciendas Locales de 1988 (con nueve años de retraso respecto de las primeras elecciones democráticas), planteó un sistema de financiación muy uniforme para un sistema local muy heterogéneo. Durante la última fase de los gobiernos socialistas se

introdujeron limitaciones al endeudamiento, con el fin de cumplir con los criterios de convergencia europea. Durante el primer Gobierno del Partido Popular se redujo la capacidad de endeudamiento y la dificultad de acceso al crédito, intentando cumplir con la convergencia de un modo más estricto. Entre 1999 y 2003 la Federación Española de Municipios y Provincias ha intentado llegar a acuerdos con el Ministerio de Hacienda con el fin de participar en los tributos del Estado; con el fin de conseguir una mejora en los procedimientos de gestión, en la liquidación, en la recaudación y en la revisión de la tributación local; y un incremento de la financiación de las infraestructuras locales a través del FEDER, FSE y del Fondo de Cohesión. Finalmente, la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley de Haciendas Locales, junto con la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del catastro inmobiliario vienen a modificar nuevamente la financiación en el ámbito local, con la reforma del I.A.E. (Impuesto de Actividades Económicas) y con previsiones compensatorias consistentes en la participación en los tributos estatales y en los tipos impositivos más elevados. Todavía es demasiado pronto para establecer valoraciones sobre sus efectos y, concretamente, sobre las políticas económicas locales.

g) Tampoco se ha conseguido impulsar escalas de intervención intermunicipal adecuadas. Por una parte, no se ha conseguido alcanzar un encaje claro para la Provincia en el modelo autonómico. Por otra parte, las fórmulas comarcalistas han sido bastante excepcionales, con lo que esta vía parece bastante lejos de consolidarse como entidad intermunicipal. Las Mancomunidades de Municipios sí han crecido de forma clara, aunque se han centrado mayormente en obras y servicios más próximos a las infraestructuras. En otros servicios de contenido más social, aunque existen experiencias de gran interés, tampoco han conseguido las Mancomunidades una clara estabilidad en el tiempo (prefiriendo muchos Municipios controlar su propio servicio). En cuanto a las áreas metropolitanas, los intentos han sido tímidos y los resultados bastante exigüos. La dependencia de la instancia autonómica en su creación, regulación y desarrollo no ha propiciado su existencia. Sin embargo, a pesar de estas dificultades para encontrar una solución intermunicipal en nuestro sistema local, la intermunicipalidad es una necesidad de los servicios públicos locales modernos. La variedad en la articulación de territorios y poblaciones genera unos contornos difusos en cada tipo de servicio y actuación pública, con lo que los sistemas político – administrativos locales se ven fuertemente desbordados. En el ámbito

metropolitano, el número de usuarios de los servicios públicos no coincide con la población de derecho de las localidades y las diferentes actuaciones requieren armonizar las escalas territoriales para evitar posibles distorsiones. En el ámbito rural, la insuficiencia de población y recursos hace muy difícil el sostenimiento de los servicios públicos locales. Por otra parte, los recursos endógenos para el desarrollo local hacen referencia a una realidad que desborda los meros límites municipales, aludiendo a una realidad supramunicipal.

h) En el momento actual asistimos a un tiempo de reforma del régimen local, que ha arrancado con el Pacto Local de 1999, ahondando en el desarrollo de las competencias locales (aunque con una incidencia muy limitada en el desarrollo local). Sin embargo, para poder cumplir con este crecimiento competencial se hace preciso un desarrollo del Pacto Local en el ámbito autonómico, con resultados bastante pobres. Es más, las Comunidades Autónomas han ampliado sus competencias sectoriales (algunas de gran incidencia en el ámbito local, como son el urbanismo y el medio ambiente), sin otorgar siempre la participación necesaria a las Entidades Locales.

i) Pero las reformas iniciadas en el 2003, a diferencia del Pacto Local, sí pueden tener efectos sobre la posición institucional de las Entidades Locales en el sistema de Relaciones Intergubernamentales del país. Los trabajos de reforma se iniciaron a raíz de las labores preparatorias de la Ley de Grandes Ciudades. Las discusiones parlamentarias pusieron de manifiesto muchas de las necesidades de las Entidades Locales, como hacer efectivo el principio de subsidiariedad, la mejora de la participación y la democracia ciudadanas, el reconocimiento de competencias completas, previsiones de potestades normativas de autoridad y una nueva organización ejecutiva del gobierno de las ciudades. Todos estos trabajos dieron lugar a un Texto no de Ley de 18 de marzo de 2003. Finalmente, los diferentes trabajos parlamentarios se plasmaron en la Ley 57 /2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Esta norma viene a matizar el rígido uniformismo de nuestro régimen local, introduciendo tratamientos diferentes ante diferentes escalas demográficas urbanas. Del proceso de aplicación y desarrollo de esta norma se deducirán sus efectos sobre la posición institucional de las Entidades Locales, así como la posible redefinición del sistema de relaciones

intergubernamentales (especialmente de las realidades metropolitanas e, incluso, de la Provincia, como verdadera solución intermunicipal operativa). En relación con el desarrollo local, es reseñable que esta reforma emplea por primera vez en la historia de nuestro régimen jurídico local esta expresión, conectándola con la participación ciudadana en las zonas metropolitanas y con la labor de asistencia a los Municipios de las Diputaciones Provinciales, en las zonas rurales.

## **6. La Unión Europea y la Administración General del Estado en la elaboración, formulación e implementación de las políticas de desarrollo local.**

a) Dentro de las diversas medidas relacionadas con el desarrollo local, la agenda comunitaria parece mostrar un gran peso. Como presupuesto de la investigación, consideramos a priori que la agenda de las Entidades Locales en materia de desarrollo local aparece fuertemente marcada por la agenda de las Administraciones Públicas de niveles territoriales superiores y, concretamente del ámbito comunitario.

b) El acceso de las medidas relacionadas con el desarrollo local a la agenda comunitaria se ve marcado por la propia dinámica institucional de la Unión Europea, que presenta unas características diferentes a cualquier modelo de Estado clásico, tratándose de un proceso de decisión muy complejo y difuso, con abundante presencia de comités representantes de los Estados Miembros y grupos de expertos y representantes de intereses sectoriales, que intentan influir sobre el proceso decisorio. La ausencia de jerarquías y la dispersión de los intereses estatales entre múltiples ámbitos sectoriales favorece la aparición de comunidades y redes de políticas públicas concretas.

c) La participación de los niveles subnacionales de gobierno en el proceso de decisión comunitario es bastante limitada. En el caso español es el Estado el intermediario y representante de los intereses nacionales ante la Unión, a través de las representaciones permanentes y la participación en los comités consultivos. No

obstante, las Comunidades Autónomas intentan participar en la fijación de la posición española ante la Unión en la “Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas” y en las correspondientes “Conferencias sectoriales”, para aquellos temas que revisten mayores niveles de especialización. Sin embargo, las Entidades Locales cuentan con una representación mucho menor, con tan sólo cuatro representantes en el Comité de las Regiones por diecisiete representantes autonómicos en dicho organismo. De modo práctico, el mejor modo de influir que poseen las Entidades Locales para influir en la posición española ante la Unión y en el proceso de decisión comunitario es el de las asociaciones y federaciones de municipios, llevando a cabo una labor de presión y negociación.

d) Dentro de la agenda comunitaria, el desarrollo local tiene una presencia muy reciente. Sólo puede comprenderse desde la evolución de la política de equilibrio territorial y de cohesión. Durante los años sesenta y setenta los grandes objetivos de política económica se hallaban en el centro de los afanes comunitarios, dejando en un segundo plano las cuestiones territoriales (si bien en los tratados constitutivos existían algunas precisiones relacionadas con el contenido territorial).

e) El ingreso de Grecia en 1980 y de España y Portugal en 1986 abrieron el debate de la cohesión, intentando compaginara con la creciente exigencia de competitividad. Esta orientación se vio plasmada en el Acta Única Europea de 1986. Los contenidos y espíritu del Acta influyó de forma directa en la reforma de los Fondos Estructurales de 1988. En el Tratado de Maastricht de 1992 se profundizó nuevamente en los criterios de la cohesión.

f) A través de la evolución de cada uno de los Fondos Estructurales se puede observar la fijación de unos principios y filosofía para cada uno de ellos.

g) En relación con el desarrollo local, hemos analizado los efectos de esta evolución en los contenidos de las iniciativas locales de empleo y de las dimensiones rural y urbana del desarrollo.

h) En cuanto a las iniciativas locales de empleo, su evolución sólo puede comprenderse en el marco de la política de empleo, en un sentido general. Así, hasta

tiempos muy recientes se han hallado muchas dificultades para “europeizar” esta política. Si bien existían algunos avances anteriores, consideramos como punto de inflexión la aparición del Libro Blanco “Crecimiento, competitividad y empleo” de 1993 que abre la posibilidad del desarrollo local, actuando en el mercado local de trabajo y la promoción de la figura de los nuevos yacimientos de empleo. Esta tendencia se vio plasmada en el Consejo de Essen , de diciembre de 1994. Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam y el Consejo Europeo de Luxemburgo fijaron una Estrategia Europea de Empleo, consistente en unas directrices anuales de empleo dirigida por la Comisión a los Estados miembros, unos Planes de Acción Nacionales, unos informes de empleo conjuntos (revisados por la Comisión y el Consejo) y la posibilidad de elevar recomendaciones en materia de empleo a los Estados miembros. Los Consejos de Lisboa (2000), de Estocolmo (2001) y de Barcelona (2002) fueron perfilando más esta estrategia, marcándose plazos temporales de cumplimiento.

i) En relación con la dimensión rural, ésta ha ido de la mano de las reformas habidas en la Política Agrícola Común. La fecha de 1988 es destacable, por la aparición del documento “el futuro del mundo rural”, que recoge una tendencia en las políticas rurales que supone un cierto cambio de orientación en relación con las políticas de base más bien agrarista. Aparece una nueva tendencia que privilegia las medidas activas, la protección de las zonas amenazadas por la urbanización excesiva, el desarrollo y la diversificación económicas de las zonas rurales y la preservación de algunas zonas, como piezas fundamentales para la sostenibilidad. En el momento actual, las políticas rurales se rigen por los postulados de la Declaración de Cork (1996), basándose en un enfoque de desarrollo rural integrado. Las dos últimas reformas de la PAC han configurado los elementos actuales de las políticas de desarrollo rural, incluyendo la sostenibilidad medio ambiental, la viabilidad de las economías rurales, la calidad de los alimentos y la salud de los animales.

j) La Iniciativa LEADER ha tenido una gran importancia dentro de las políticas de desarrollo local, introduciendo algunos elementos innovadores que han ido más allá del desarrollo rural, aplicables a otras políticas de promoción territorial de escalas diferentes a la rural.



k) En cuanto a la dimensión urbana, conviene advertir de que, a pesar de ser el continente europeo de clara naturaleza urbana, las cuestiones urbanas no han tenido históricamente suficiente peso en las políticas comunitarias. Sólo, con carácter muy reciente ha aparecido un instrumento financiero en forma de iniciativa comunitaria URBAN, claramente orientada al espacio urbano, aunque con unas dotaciones financieras y un alcance bastante más pequeño que su equivalente rural.

l) La operatividad de las medidas de desarrollo local se plasma a través de los Fondos Estructurales, instrumentos financieros clave en la gestión intergubernamental. Consideramos, a la luz de las adaptaciones habidas en las Administraciones de los Estados miembros que las fórmulas de gestión de los Fondos Estructurales ha incidido positivamente en la forma de gestionar de dichas Administraciones, influyendo en sus propias culturas administrativas. Este hecho puede percibirse en la aplicación de los principios que rigen el funcionamiento de los Fondos Estructurales: simplificación, concentración, programación, evaluación, valoración de la eficacia, adicionalidad, nuevas reglas de procedimiento financiero y participación en la gestión de los fondos de las partes interesadas.

m) Sin embargo, dentro del desarrollo local en un sentido estricto, han sido las iniciativas comunitarias las que más han influido para generar respuestas positivas en las poblaciones objetivo, dado el carácter innovador de muchas de sus propuestas.

n) La implementación de las políticas comunitarias en el nivel nacional ha supuesto una tenida influencia sobre el juego de Relaciones Intergubernamentales en España. También ha supuesto una modificación en la organización de la Administración General del Estado, produciendo ajustes y modificaciones dentro de los departamentos ministeriales para intentar alcanzar los mayores niveles posibles de coordinación y coherencia.

ñ) Dentro de las iniciativas locales de empleo, en relación con la gestión, tiene gran importancia la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo que, además de tramitar la gestión de las ayudas promueve una cultura de la evaluación con metodologías interesantes, a la espera de publicación de unos resultados

esclarecedores sobre las características de la implementación de las medidas en materia de empleo.

o) La gestión de la dimensión rural se lleva a cabo desde la Célula de Promoción y Animación del Desarrollo rural, dependiente de la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, con funciones amplias que abarcan los planes interautonómicos de desarrollo rural y el servir de conexión en red de las buenas prácticas e innovaciones. Desde esta Célula de Promoción se gestiona tanto la Iniciativa LEADER+, de ámbito comunitario, como el Programa nacional PRODER, a imitación de LEADER, dado su éxito en el ámbito rural.

p) Observadas las características de la elaboración de las políticas y de su posible implementación por parte del Estado, se observa que esta última corresponde de forma clara a los niveles subnacionales, quedando el Estado en una posición de representación de los intereses del país ante la Unión y adaptando las políticas comunitarias a las características propias (aunque con un elevado nivel de fidelidad). Este hecho conlleva que el grueso de la gestión de los instrumentos financieros relacionados con las políticas de desarrollo local corresponde a las Comunidades Autónomas, otorgándoles una posición importante en el esquema de relaciones intergubernamentales. Por último, conviene resaltar la contradicción entre el enfoque ascendente recalado por los discursos y filosofías de estas medidas comunitarias en relación con el desarrollo local y el verdadero enfoque descendente que impera en la gestión, con poca participación tanto en las fases de elaboración, como de formulación de las políticas por parte de los que han de ser los destinatarios últimos de éstas, esto es, las Entidades Locales.

## 7. El estudio de caso: el Desarrollo Local en la Provincia de Alicante

### 7.1. Las competencias de la Comunidad Valenciana en materia de Desarrollo Local

Desde el punto de vista jurídico, **la Comunidad Valenciana** ve recogidas algunas atribuciones relacionadas con el desarrollo local y, en un sentido más amplio, con la Ordenación del Territorio dentro de su Estatuto de Autonomía. Así, dentro de dicha norma se alude al régimen local, a la cultura y al patrimonio histórico artístico; ordenación del territorio, litoral, urbanismo y vivienda; montes y aprovechamientos forestales; vías pecuarias, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de las zonas de montaña; turismo; obras públicas; artesanía; cooperativas, pósitos y mutualismo; promoción de la mujer (sic); régimen minero y energético; protección del medio ambiente; ordenación del sector pesquero; Cámaras de la Propiedad, Cámara de Comercio, Industria y Navegación; planificación de la actividad económica de la Comunidad; ejecución de la planificación estatal en materia de re – estructuración de los sectores industriales; también podrán transferir o delegar en las Diputaciones Provinciales algunas competencias de ejecución que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana, especialmente en áreas de obras públicas, sanidad, cultura y asistencia social”.

Sin embargo, a pesar de toda estas atribuciones reguladas legalmente, el hecho que iba a disparar las políticas de desarrollo local en la Comunidad Valenciana fue el traspaso de las competencias en materia de políticas activas de empleo a la Comunidad Autónoma, desarrolladas hasta entonces por el INEM. Estas medidas se articularon institucionalmente a partir de la creación del SERVEF, con las competencias ya existentes en el Gobierno Valenciano. La políticas del SERVEF han de operar a un nivel micro y muy concretamente en los mercados locales de trabajo. Se hace preciso, por tanto un sistema de colaboración flexible con todo tipo de entidades, recogido en la normativa que regula el funcionamiento del SERVEF. Sin embargo, dentro de esta filosofía de funcionamiento en red de centros colaboradores no se observa una participación muy clara de las entidades locales de las políticas,

limitándose, tan sólo, a ser destinatarias de éstas. En cambio, sí que se observa la aplicación de múltiples mecanismos de control y de evaluación descendentes.

En relación con las políticas rurales, la Comunidad Valenciana implementa la Iniciativa Comunitaria LEADER+ y el Programa Nacional PRODER, remarcando dentro del “Programa Regional de la Iniciativa LEADER + de la Comunidad Valenciana 2000-2006”, la creación y consolidación de puestos de trabajo para que las familias jóvenes no emigren a otras zonas y mejorar las condiciones de vida de los pueblos. También se favorece la cooperación interterritorial que propongan estrategias de cooperación con las Comunidades Autónomas vecinas.

Desde la dimensión urbana cabe destacar la aplicación de la Iniciativa Comunitaria INTERREG y, dentro de ésta, la aplicación del Proyecto CIUMED “policentrismo a través de una red de ciudades medias”, coordinado por la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

## 7.2. La Diputación Provincial de Alicante y el Desarrollo Local

**La Diputación Provincial de Alicante** lleva trabajando en el desarrollo local de la provincia desde 1992. Puede afirmarse que ha sido una de las Administraciones más importantes históricamente en la creación y en el impulso de las agencias de desarrollo local, en tanto que otras Administraciones superiores se han sumado a este tipo de políticas más tarde. Del análisis de la documentación aportada por la Diputación Provincial se deduce una labor dirigida al fomento de la agricultura, la ganadería y la pesca; el comercio; la industria; el ahorro energético; el empleo; el desarrollo local y la promoción económica; y los caminos rurales. Pero, también aparece el desarrollo local de forma expresa, siendo gestionado por su Unidad de Fomento y Desarrollo Económico. Esta mención expresa se identifica plenamente con el talante de la nueva Ley de Modernización del Gobierno Local, que entiende el papel de las Diputaciones Provinciales centrado en el desarrollo local.

Además de la gestión de la red de agencias de desarrollo local de la provincia, se suman a través de diversos programas propios a la financiación de proyectos de las

Entidades Locales. También se convocan actuaciones e inversiones asociadas a la gestión de las escuelas taller, las casas de oficios y talleres de empleo.

De la entrevista a la Jefa de la Unidad de Fomento de la Diputación se han extraído conclusiones importantes. Así, la coordinación de las agencias de desarrollo local ha conocido ciertas variaciones a lo largo de los años, con mayores o menores niveles de interacción entre los técnicos de la Diputación y los políticos locales. Por otra parte, durante mucho tiempo la Diputación ofertaba cursos formativos abiertos en materia de desarrollo local, dirigidos a los agentes de desarrollo local. En el momento actual, la formación se lleva a cabo a través de cursos cerrados. Entre los proyectos actuales de la Diputación se encuentra la posibilidad de un curso de experto con participación de diversas Entidades Públicas territoriales y las universidades de la provincia.

En relación con la política industrial, se fomentan y financian proyectos municipales relacionados con el sector industrial. Se valoran positivamente los convenios con las asociaciones de empresarios industriales. En lo referente a las actividades comerciales, la mayor parte de las actividades se centran en el acondicionamiento y mejora de los mercados locales. Faltaría mayor coordinación intermunicipal en materia comercial. También se solicita una mayor coordinación con el SERVEF.

### 7.3. El Desarrollo Local y la dimensión intermunicipal.

En el ámbito intermunicipal se analizan tres **Entes Intermunicipales**: el Consorcio para la Recuperación Económica y de la Actividad de la Marina Alta (CREAMA); la Mancomunidad de Servicios Sociales de la Marina Baixa y el Grupo de Acción Local CEDER (Centro de Desarrollo Rural) Aitana. Cada uno de ellos responde a una tipología diferente.

**CREAMA** presenta una orientación hacia las necesidades sociales, formativas y laborales de la Comarca, combinando elementos de representatividad de los Municipios que integran el ente intermunicipal y aspectos de gestión. Las principales

actuaciones se dirigen a la formación, gestionando proyectos de formación profesional no reglada, la cualificación de los recursos humanos comarcales y su inserción y estabilidad en el mercado de trabajo; la creación y mantenimiento de empresas; la inserción socio – laboral, ofreciendo un servicio personalizado y la atención de grupos muy específicos; la promoción y el desarrollo comarcal, potenciando los recursos socio – económicos locales; y la documentación, que sirve al resto de áreas y departamentos de CREAMA, editando memorias, informes técnicos y otros documentos de interés.

La entrevista a la Gerente del Consorcio arrojó unos resultados de gran interés, en relación con la actitud positiva de los Municipios hacia el Consorcio. Por otra parte, la organización de las agencias de desarrollo local adscritas al consorcio conllevan cierto nivel de autonomía. La gestión en red es difícil, aunque facilitada a través de la Intranet organizativa que permiten las nuevas tecnologías.

El Consorcio es percibido como positivo por parte de los empresarios, ante quienes aquél ha ganado un gran nivel de legitimidad. Además, también existe una buena consideración por parte de los técnicos de la Diputación Provincial entrevistados y por parte de los técnicos de algunos de los Municipios integrantes.

El **Centro de Desarrollo Rural “Aitana”**, por su parte, creado en 1995, consta de diversas entidades públicas y privadas, siguiendo el esquema de colaboración público – privada propio de la iniciativa comunitaria LEADER. Al igual que en CREAMA presenta una división muy clara entre las funciones de representación y las propias de gestión. Llevan a cabo actuaciones relacionadas con la formación profesional, las ayudas a la contratación, el fomento de las pymes, la artesanía, el turismo rural, el medio ambiente y la comercialización y valorización de la producción agraria.

En la entrevista al Gerente del CEDER Aitana, se puso de manifiesto un cierto desconocimiento de estas cuestiones por parte de los políticos locales y, en ocasiones, a una falta de consenso necesario para llevar a cabo las actuaciones (concretamente, en relación con una política demasiado partidista en materia de subvenciones).

El CEDER Aitana ha promovido la aplicación de una concepción del desarrollo local ascendente, en sintonía con los postulados de la iniciativa LEADER+. Por otra parte, ha fomentado el intercambio de información entre los niveles técnicos de todas las entidades implicadas. Sin embargo, la ausencia de una figura intermunicipal con unas competencias administrativas claras genera una cierta descoordinación y dispersión de las actuaciones municipales.

**La Mancomunidad de Servicios Sociales de la Marina Baixa** presenta un perfil de mancomunidad más tradicional, sin tratarse de un fórmula consorciada. El ámbito territorial de aplicación es peculiar, con una zona rural de montaña y con dos municipios de cierto tamaño y en fase de urbanización creciente.

Dentro de la entrevista realizada a la agente de desarrollo local adscrita a la Mancomunidad se ha puesto de manifiesto una clara orientación hacia los servicios de empleo e inserción laboral. Por otra parte, se ha evidenciado cierta falta de logística administrativa. La coordinación de las políticas parece más sencilla en los Municipios más pequeños y más difícil en los Municipios de mayores dimensiones. La financiación municipal también presenta ciertas dificultades, ante los recelos de los municipios con mayor carga como contribuyentes. Por este motivo, se intenta financiar una buena parte de las actividades a cargo de proyectos genera problemas de viabilidad para poderlos desarrollar de forma satisfactoria.

En términos generales, a la luz de los tres casos estudiados, se observa que la forma consorcial favorece la posición de los intereses comunes del Consorcio frente a las fuerzas centrífugas de los Municipios, al contar con Administraciones Territoriales superiores dentro de éste, caso de CREAMA con la Diputación Provincial de Alicante y algunos organismos de la Generalitat Valenciana. La forma de financiación de este tipo de Entidad genera un sentimiento de juego de “suma positiva” entre los Municipios, a diferencia de las Mancomunidades de Municipios en sentido clásico.

## 7.4. Las Agencias de Desarrollo Local Municipales

### 7.4.1. Denominación y antigüedad

En relación con el funcionamiento de **las Agencias de Desarrollo Local de los Municipios**, a la luz de los datos procedentes de las entrevistas, se pueden citar múltiples elementos reseñables:

Aunque reciben la denominación de agencias de desarrollo local se trata de órganos unipersonales en la mayoría de los casos. Tan sólo en las grandes ciudades se observa la presencia de más de un técnico en las agencias. Tampoco cumplen con la denominación de agencias, al encontrarse la mayor parte de éstas adscritas a los servicios centrales de la organización municipal.

La agencia de mayor antigüedad se remonta a 1985 (Villena). Las agencias que se constituyeron entre 1985 y 1995 se corresponden con Municipios con una amplia especialización industrial (sometidos a los ajustes de los sectores del calzado y textil). A partir de 1997 se produce una intensificación en la creación de agencias (en la línea en que comienzan a aparecer en los boletines de la Federación Española de Municipios y Provincias). En torno al 2001, los Municipios hasta entonces carentes de política de desarrollo local, crearon sus agencias, de la mano de la financiación del SERVEF, una vez transferidas las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas. Una vez constituidas, no suelen mostrar muchas modificaciones en su articulación jurídica.

### 7.4.2. La adscripción orgánica y su ubicación física

La adscripción orgánica de las agencias nos dan una idea de su grado de autonomía y de especialización. Generalmente, suelen depender de una concejalía. La más usual es la de Fomento o Desarrollo Económico. También es posible la de Comercio y Empleo. Son muchos menores los casos en los que se produce una dependencia directa de la Alcaldía.



Del análisis de la ubicación física de las agencias de desarrollo local puede deducirse, de algún modo, la relevancia que ocupan dentro de la organización municipal. En algunos casos, éstas se encontraban fuera de los edificios en donde se situaban los servicios centrales del Ayuntamiento, con lo que, aunque formalmente perteneciesen a éstos, el hecho es demostrativo de una cierta autonomía. Los mejores espacios se identificaban con las agencias de mayor antigüedad.

#### 7.4.3. Las características de los agentes de desarrollo local

La titulación de los técnicos en desarrollo local era muy variada, aunque los más numerosos eran los licenciados en Ciencias Económicas. No obstante, lo más usual era la posesión de una titulación universitaria en algún campo de las ciencias sociales y jurídicas más una titulación de postgrado. Los contenidos formativos más valorados, desde la propia opinión de los entrevistados, eran los económicos (concretamente los relacionados con la gestión de empresas), los institucionales (especialmente los orientados a las subvenciones y ayudas públicas) y las relacionadas con la inserción y orientación laboral. También hacían los entrevistados énfasis en las habilidades personales, concretamente se citaban las capacidades psicológicas de aprendizaje y de adaptación.

#### 7.4.4. Los principales problemas en el funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Local

Los mayores problemas y dificultades observados en el funcionamiento de las agencias eran de diversos tipos. En primer lugar, se hablaba, en algunos casos, de cierta falta de voluntad política que, en algunos casos, afectaba a la continuidad de los proyectos. En segundo lugar, la complejidad burocrática y las dificultades de coordinación con otras Administraciones Públicas, concretamente con la Generalitat Valenciana, ralentiza los procesos y genera ciertos desajustes en la implementación de las políticas. En tercer lugar, aunque de forma no generalizada, se produce una

mala adscripción orgánica y funcional de las agencias de desarrollo local, con lo que se produce una mala asignación de tareas.

#### 7.4.5. Las relaciones internas de los agentes de desarrollo local en el marco de la organización municipal

La mayor intensidad de las relaciones internas se producía con los concejales de área. También, por razón de las exigencias legales y contables, los técnicos en desarrollo local se relacionaban con la Secretaría y la Intervención. Curiosamente, se observa, a su vez, una relación con servicios relacionados con las infraestructuras, como son los ocupados por los técnicos de urbanismo y arquitectos municipales; y, con los servicios de corte más social, como los servicios sociales y asistenciales, de juventud y de cultura (este hecho de una idea del carácter ambivalente de las actividades relacionadas con el desarrollo local).

#### 7.4.6. La noción de Desarrollo Local mantenida por sus profesionales

El concepto de desarrollo local mantenido por los titulares de las agencias de desarrollo local era muy amplio y omnicomprendivo. Se basaba en una visión integral del desarrollo local, hablándose de la mejora del Municipio y la calidad de vida. Es reseñable la escasa mención que se daba al enfoque de sostenibilidad.

La percepción de la dimensión intermunicipal era muy positiva. Sin embargo, esta visión positiva se combinaba con una mirada crítica hacia las Mancomunidades clásicas desarrolladas hasta el momento. Sin embargo, consideran deseable una buena mancomunación, considerando el ámbito intermunicipal como el más idóneo para el intercambio de experiencias entre diferentes agencias.

#### 7.4.7. Las principales políticas públicas desarrolladas por las Agencias de Desarrollo Local

Las políticas más desarrolladas por las agencias eran las de fomento del empleo, del comercio, de la creación de empresas y de la promoción industrial. Dentro de las políticas de empleo, el tipo de medidas más habituales son las de la formación ocupacional y continua, la gestión de bolsas de empleo, las técnicas de auto – empleo, y la gestión de las casas de oficio, las escuelas taller y los programas de garantía social. En materia de promoción comercial las principales actuaciones se centran en las ferias de promoción, asesoramiento comercial y los cursos para comerciantes (en un segundo nivel habría que citar el acondicionamiento de espacios físicos para las actividades comerciales, la promoción de mercadillos y los estudios de mercado. En relación con la promoción empresarial, la principal actividad consiste en la tramitación de subvenciones. En un segundo nivel habría que citar las tareas de información y asesoramiento, los cursos de formación para empresarios, el fomento del asociacionismo empresarial y la promoción de los viveros de empresas. En relación con la promoción de las actividades industriales destaca la oferta de suelo industrial público (en ocasiones, en competencia con los municipios vecinos). Se acompaña la promoción de suelo industrial de un proceso de selección de proyectos de ubicación de las empresas. También es normal la celebración de ferias sectoriales relacionadas con algún tipo de actividad industrial.

De la entrevista se entresacó el grado de intensidad en la realización de las tareas, de acuerdo con la centralidad que los entrevistados otorgaban en su propio discurso a unas actividades sobre otras. En el global de la Provincia de Alicante se observa una clara orientación hacia las actividades relacionadas con la promoción del empleo, seguida de la promoción comercial (unida a la creación de empresas. Les siguen las tareas de promoción industrial. De modo más marginal o puntual habría que citar el apoyo a las actuaciones en materia de promoción turística. Valorando la diversidad de las tareas, los resultados demostraban que ningún municipio desarrollaba todas las actividades susceptibles de ser consideradas como de desarrollo local (que hemos referido en el apartado anterior). Muy pocos municipios se dedicaban a muchas actividades. Sin embargo, la mayor parte muestran un grado de implicación muy adecuado en los trabajos realizados. Los valores más bajos se

corresponden con las agencias con menos medios humanos y materiales. Los mayores niveles de actividad y de diversificación se observaban en los municipios de tradición industrial. Se observa, en general, una correlación muy importante entre las políticas desarrolladas por las agencias de desarrollo local de la provincia de Alicante y las prioridades establecidas por la Diputación Provincial de Alicante. Parece que la presencia de la Diputación en el impulso de las agencias de desarrollo local y, posteriormente, las labores de asistencia y de formación, han dejado una gran impronta en la orientación de las políticas de desarrollo local de los Municipios.

En cuanto a la valoración de las políticas desempeñadas, los agentes fueron casi unánimes: todas las políticas desarrolladas son igual de importantes, siendo muy difícil priorizar unas por encima de otras. Pero ante el supuesto ficticio de recibir una dotación presupuestaria de libre asignación, la mayor parte de los entrevistados se inclinaron por potencia la formación. En un segundo nivel, orientaban sus preferencias hacia la creación de empresas, el acondicionamiento de aulas y oficinas, los estudios y las investigaciones, la construcción y habilitación de edificios específicos de promoción de las tradiciones endógenas. Se observa una variación respecto de las políticas realmente desempeñadas (excepto en la formación).

#### 7.4.8. La coordinación de las políticas de Desarrollo Local

La coordinación de las políticas de desarrollo local con otros ámbitos sectoriales afines es bastante problemática (siendo una idea muy extendida entre los agentes e desarrollo local entrevistados). Algunas estructuras municipales han encontrado dificultades para adaptarse al crecimiento de la demanda de servicios por parte de la ciudadanía, intentando insertar nuevos servicios en organizaciones necesitadas de modernización. Los mayores niveles de coordinación se corresponden con Agencias con cierta autonomía, así como en aquellas que dependen directamente de la Alcaldía. En ocasiones, existe un importante desconocimiento por parte de la organización de los cometidos de desarrollo local. Por otra parte, a la descoordinación interna hay que sumar los problemas de coordinación con Administraciones Públicas de otros niveles territoriales. En este sentido, en el marco de las relaciones con la

Generalitat Valenciana, se considera mejor la coordinación con la Consellería de Comercio que con el Servicio Valenciano de Empleo (SERVEF).

#### 7.4.9. El Desarrollo Local en las fases de las políticas públicas

##### 7.4.9.1. El Desarrollo Local en la agenda de las Entidades Locales y de sus actores políticos

Se considera que el desarrollo local tiene una presencia creciente en la agenda de gobierno de las Entidades Locales, aunque insuficiente. Todos los políticos incluyen el desarrollo local en su programa electoral, aunque se piensa que se utiliza con fines electorales. Se produciría una contradicción. El desarrollo local aparece con fuerza en la agenda política, pero no aparece con tanta fuerza en la fase de implementación.

También entre algunos entrevistados se consideraba que se experimenta una cierta falta de cultura democrática, desarrollándose por parte de las instituciones una especie de política de “tierra quemada” en la lucha partidista por las subvenciones. El desarrollo local sin consenso no es desarrollo local (se hace preciso el contar con el contexto y todos los actores políticos, económicos y sociales, sean del signo que sean).

En la parte de estudio de los programas de los partidos políticos no se pudo acometer el examen de los programas estrictamente locales, al no hallarse éstos depositados en las sedes provinciales de aquellos, ni tampoco son recopilados por entidad alguna. Se siguieron los programas a nivel nacional y autonómico, concretamente los denominados programas marco, que sirven de guía para la elaboración de los programas municipales.

El Partido Popular enfoca el desarrollo local desde las pequeñas y medianas empresas, entendidas como sus principales piezas clave. También alude a la planificación física y a las infraestructuras como elementos de cohesión y vertebración territorial. Curiosamente, en el caso del Partido Popular, se observa un pobre tratamiento de las iniciativas locales de empleo, algo que contrasta con la

agenda institucional del Ministerio de Trabajo cuando dicho Partido formaba gobierno, con la documentación elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias, cuando Rita Barberá era su presidenta o en muchas Entidades Locales en donde el Partido Popular detenta la mayoría de gobierno.

En cuanto al Partido Socialista Obrero Español, los diferentes documentos analizados sí aluden a las iniciativas locales de empleo, así como a la sostenibilidad medio ambiental. Se plantea una solución organizativa basada en la aplicación del desarrollo sostenible como política pública transversal, reorientando el resto de las áreas hacia esta cuestión. Sin embargo, estos planteamientos chocan con la realidad de muchas Entidades Locales en donde el PSOE es mayoritario, en donde la sectorialización de las políticas públicas es bastante acentuada.

En el caso de Izquierda Unida, el desarrollo local se identifica completamente con el desarrollo sostenible. Es de destacar la poca presencia que en el programa marco de la coalición tienen las iniciativas locales de empleo, hecho que contrasta con las medidas emprendidas en muchas Corporaciones gobernadas por ésta. Finalmente, se ha de acentuar la importancia de la participación ciudadana para el desarrollo.

#### 7.4.9.2. La elaboración de las políticas de Desarrollo Local

En opinión de los técnicos entrevistados, la Administración Pública con más fuerza en la elaboración de las políticas de desarrollo local es la Comunidad Valenciana. La Comunidad Autónoma es muy visible en la gestión de programas (aunque la financiación pueda proceder de los fondos comunitarios europeos). Después de la Comunidad Autónoma se cita al propio Municipio. Se considera que tiene capacidad para elegir entre las políticas y actuaciones (aunque las diseñen y financien otros (se trataría, más que de una capacidad de elaboración, la capacidad de elegir dentro de una especie de menú de implementación). Se resalta la ausencia de un enfoque ascendente, considerado como absolutamente necesario. En tercer lugar se alude a la Diputación Provincial, por su capacidad de coordinación, por su gran conocimiento de la realidad provincial y por su capacidad de financiación de

proyectos de forma complementaria a la Comunidad Autónoma. Curiosamente, no se cita a la Administración General del Estado, lo que demuestra el poco contacto directo de los Municipios con ésta ni con su Administración periférica. Tampoco existe referencia a las Entidades Intermunicipales.

#### 7.4.9.3. Las Entidades no públicas en la elaboración de las políticas de Desarrollo Local

Las relaciones de las agencias de desarrollo local con otras entidades no públicas (dentro de lo que se cita en la doctrina como la colaboración público-privada) gira en torno a las asociaciones empresariales. Se busca el potenciar la fortaleza de las asociaciones empresariales fuertes que defiendan el sistema local de empresas. En este sentido, existe una diferencia entre las zonas con tradición industrial (con una mentalidad de organización de intereses más asentada) y las zonas de base agraria (con un empresariado más individualista). En cambio, la colaboración con las organizaciones sindicales es más limitada. También son limitadas las relaciones con las ONGs o el Tercer Sector. Existen algunas relaciones en municipios pequeños con algunas asociaciones culturales y deportivas (donde no existen departamentos encargados de la participación ciudadana). Es destacable la aparición de algunos colectivos inesperados en la colaboración con el desarrollo local, como son las asociaciones de lamas de casa. En general, puede afirmarse que no se da un influjo claro de la sociedad civil sobre las agencias de desarrollo local, pero todos los agentes, sin excepciones, han resaltado la necesidad de articular la sociedad civil como elemento fundamental para fortalecer las bases del desarrollo económico y social de las localidades.

#### 7.4.9.4. La asignación de recursos para la realización de las políticas de Desarrollo Local

De la participación en la financiación de los proyectos, existen claras diferencias entre Municipios, siendo mayor el grado de auto – financiación municipal en las agencias más asentadas y en Ayuntamientos con tradición en el apoyo al

desarrollo local. La media provincial arroja unos valores en torno a la co-financiación de las actuaciones, siendo un 50 por ciento de financiación municipal; en torno a un 30 por ciento la financiación autonómica; y el 20 por ciento restante correspondería a la Diputación Provincial de Alicante. Curiosamente no se observa una relación directa entre el nivel de auto – financiación y el volumen de recursos municipales disponibles, como pudiera parecer a primera vista. En este sentido se dan tipologías muy variadas y parece que el factor de la antigüedad y el grado de asentamiento de las políticas de desarrollo local en el programa municipal tienen más peso.

#### 7.4.9.5. La implementación de las políticas de Desarrollo Local

La implementación se ve muy influida por los problemas no resueltos en la fase de elaboración y, e ésta, los Municipios apenas tienen presencia, con lo que se producen desajustes entre ambas fases. Se producen desfases entre los plazos marcados por las autoridades autonómicas y las necesidades reales de las Entidades Locales. Otro problema de la implementación es el exceso de burocracia interna que se ve sumada a las burocracias externas de las Administraciones Superiores (gran dificultad, por ejemplo en los procedimientos de financiación de los programas y ayudas. En algunos casos, la implementación sufre los problemas aparejados a la dificultad de encajar las agencias de desarrollo local y la atención al público. En cuanto a los grupos objetivo, el tipo de servicio apunta a un alto grado de personalización y segmentación entre colectivos sociales de índole muy diversa. De todos estos colectivos, los más importantes son los de desempleados y los de empresarios. Entre los primeros existe una receptividad muy elevada hacia las políticas de desarrollo local. Hacia los segundos, los agentes han de superar la mala imagen del sector público, percibido por los sectores de la economía privada más como un lastre que como una ayuda. En este sentido, se hace necesaria un importante labor de legitimación de los trabajos de la agencia por sus resultados. Por último, cabe destacar que en las poblaciones pequeñas se produce un fuerte desbordamiento de la carga de trabajo de los agentes de desarrollo local por la cercanía de la población



hacia los agentes de desarrollo local, que son percibidos como una especie de empleados subsidiarios para cualquier tipo de actuación no desarrollada por otras unidades.

#### 7.4.9.6. La evaluación de las políticas de Desarrollo Local

La cultura de la evaluación ha prendido claramente en las agencias de desarrollo local que, con escasez de medios técnicos, intentan llevar a cabo sus propias auto-evaluaciones. En ocasiones, éstas son de carácter obligatorio, como es el caso de los agentes cuyos puestos son financiados por el SERVEF. En otros casos son voluntarias, con labores de seguimiento específico de determinadas áreas, como son el mercado laboral o los programas de formación.

#### 7.4.10. Otras apreciaciones

La mayor parte de los entrevistados aludieron a la falta de medios materiales y humanos, a la asunción de competencias municipales más allá de la capacidad de financiación y a las necesidades formativas del colectivo, insuficientemente cubiertas por la oferta existente en la Provincia.

## **VIII. PRINCIPALES CONCLUSIONES**

### **SUMARIO:**

**1. Principales conclusiones de la parte general.**

**2. Principales conclusiones relativas al estudio de caso: el Desarrollo Local en la Provincia de Alicante.**

## **1. Principales conclusiones de la parte general**

Primera.- El concepto de desarrollo local responde a una elaboración histórica compleja, procedente de las aportaciones de las diversas escuelas de las ciencias económicas, a lo largo del Siglo XX.

Segunda.- Tras el estudio de los diferentes paradigmas relacionados con el Desarrollo Local, se propondría como definición propia de Desarrollo Local la siguiente: *“es el proceso de mejora de las condiciones socio – económicas y la calidad de vida de las localidades, liderado por sus instituciones representativas, sus actores socio – económicos y la ciudadanía, empleando mayoritariamente recursos propios, en el marco de las iniciativas de ordenación y planificación de escalas territoriales más amplias, en el respeto a la sostenibilidad medioambiental y en la adaptación a los procesos económicos globales”.*

Tercera.- Los mercados locales de trabajo parecen las unidades analíticas adecuadas para la implantación de políticas generadoras de empleo, donde pueden hallarse yacimientos de empleo en sectores de actividad poco explotados hasta el momento.

Cuarta.- Los trabajos parlamentarios de las Cortes de Cádiz, previos a la Constitución de 1812, recogieron claramente la idea de la prosperidad de los pueblos, a partir de una concepción ilustrada de la felicidad y el progreso. Dicho concepto se aplicaba claramente al ámbito local y se dirigía al fomento de la agricultura, de la industria y del comercio.

Quinta.- La ordenación provincial de Javier DE BURGOS de 1833 respondía, en su fase inicial, a un planteamiento de racionalidad económica, entendiendo la figura de los Subdelegados de Fomento como correas de transmisión de los gobiernos locales de la época con el Gobierno de la Nación.

Sexta.- La segunda mitad del Siglo XIX fue especialmente fecunda en las cuestiones relacionadas con el desarrollo territorial. Por una parte, habría que resaltar las aportaciones de los grandes urbanistas; por otra parte, el renacimiento de los estudios geográficos regionales; y, por último, las fecundas aportaciones de la corriente regeneracionista.

Séptima.- Los proyectos de reforma del Régimen Local de principios del Siglo XX , impulsados por Antonio MAURA, incluían elementos de gran interés para el desarrollo endógeno. Con el Estatuto de CALVO SOTELLO se configura el marco institucional del Gobierno y la Administración Local. Durante la Segunda República, las cuestiones relacionadas con el Gobierno Local se quedaron en un segundo plano, dado el protagonismo y prioridad de las cuestiones regionales.

Octava.- En la época franquista se produjo una aproximación a las cuestiones relacionadas con el desarrollo territorial desde una óptica polarizada. Los Planes de Desarrollo Económico y Social de los años sesenta y setenta se basaban, sobre todo, en un enfoque tecnocrático, centralista y descendente, y con una escasa participación de las Entidades Locales.

Novena.- Los trabajos previos a la Constitución Española de 1978 establecieron un modelo de “constitución económica” en la que las Entidades Locales poseían un papel muy secundario. En los debates constituyentes, no aparece mención alguna próxima al desarrollo económico en el ámbito local.

Décima.- En los debates parlamentarios previos a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, no se alude a las escalas de intervención en las actuaciones públicas locales, primando en la discusión el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el régimen local.

Décimo primera.- La reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local introduce, por primera vez en la historia de España, el concepto de Desarrollo Local. Incluye previsiones para la participación de los actores económicos y sociales, a través de los Consejos Económicos y Sociales en los Municipios de gran población. Por último, reserva a las Diputaciones Provinciales

un novedoso papel impulsor del desarrollo local, en relación con los pequeños Municipios.

Décimo segunda.- El Gobierno Local ha sufrido una cierta postergación en el debate político español, en detrimento del proceso autonómico. Tan sólo a finales de los años noventa, se ha observado una mayor presencia del Gobierno Local en las cuestiones públicas, merced a la labor de difusión y presión fundamentalmente de la Federación Española de Municipios y Provincias y, en menor medida, de otros actores sociales.

Décimo tercera.- Las dificultades financieras de las Entidades Locales, durante los últimos treinta años, han obstaculizado el contenido real de las actuaciones en materia de Desarrollo Local y han subrayado la dependencia financiera para la dotación de los diferentes programas.

Décimo cuarta.- La presencia del desarrollo local en la agenda comunitaria es muy reciente, yendo unida a la evolución de las políticas de equilibrio territorial y de cohesión. Estas políticas no poseían, en un primer momento, una orientación territorial, centrándose, más bien, en los grandes objetivos de la política económica.

Décimo quinta.- Las iniciativas locales de empleo se vieron fuertemente impulsadas a partir del Libro Blanco de la Comisión Europea "Crecimiento, competitividad y empleo"G de 1993, promoviendo actuaciones sobre los mercados locales de trabajo y el énfasis en los nuevos yacimientos de empleo.

Décimo sexta.- La dimensión rural del desarrollo local ha ido de la mano de las reformas producidas en la Política Agrícola Común. La Iniciativa comunitaria LEADER ha introducido numerosos elementos innovadores en la implementación de sus actuaciones, Sin embargo, las cuestiones urbanas no han tenido suficiente peso en las políticas comunitarias,.

Décimo séptima.- Los Fondos Estructurales han sido instrumentos fundamentales para la gestión intergubernamental. La forma de gestión de éstos ha

incidido en las propias culturas administrativas de los Estados miembros. Sin embargo, específicamente, en el ámbito del desarrollo local, han sido las iniciativas comunitarias las que han introducido elementos innovadores en las políticas públicas.

Décimo octava.- Es reseñable la contradicción entre el enfoque ascendente que se pregona para el desarrollo local en los discursos y filosofías de las políticas públicas de la Unión Europea y el verdadero enfoque descendente que prima en su gestión real. Se observa muy poca participación en las fases de elaboración y formulación de estas políticas por parte las Entidades Locales.

## **2. Principales conclusiones relativas al estudio de caso: el Desarrollo Local en la Provincia de Alicante.**

Primera.- La asunción de cierto ámbito competencial por parte de la Comunidad Valenciana, en materia de políticas activas de empleo, ha sido el gran incentivo para la promoción de agencias de desarrollo local en muchos Municipios alicantinos, que no contaban con su existencia.

Segunda.- La Diputación Provincial Alicante, a través de su Área de Fomento y Desarrollo, ha llevado a cabo, desde 1992, una gran labor de creación e impulso de las Agencias de Desarrollo Local de la Provincia.

Tercera.- Desde el punto de vista intermunicipal se observan diversas tipologías en las experiencias analizadas dentro de la Provincia. Por una parte, las fórmulas consorciadas parecen generar una actitud positiva por parte de sus municipios integrantes, en tanto que las Mancomunidades más tradicionales evidencian mayores dificultades para la consolidación de las políticas de Desarrollo Local.

Cuarta.- Las denominadas como Agencias de Desarrollo Local municipales suelen ser órganos unipersonales. Su antigüedad es variable, siendo generalmente mayor en los Municipios con una mayor especialización industrial.

Quinta.- La adscripción orgánica de las Agencias suele encontrarse en las Concejalías de Fomento o Desarrollo Económico. El perfil de los técnicos de Desarrollo Local es el de Licenciados Universitarios, mayoritariamente en Ciencias Económicas, aunque no exclusivamente.

Sexta.- Las mayores dificultades expresadas en el funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Local han sido: la falta de voluntad política, la complejidad

burocrática, las dificultades de coordinación interna y los desajustes con otras Administraciones Públicas.

Séptima.- Las políticas más desarrolladas por las Agencias eran las del fomento del empleo, del comercio, de la creación de empresas y de la promoción industrial.

Octava.- La coordinación de las políticas de desarrollo local con otros ámbitos sectoriales afines es muy problemática. Los mayores niveles de coordinación se corresponden con aquellas pocas agencias que dependen directamente de Alcaldía.

Novena.- Se considera que el Desarrollo Local tiene una presencia creciente en la agenda de gobierno de las Entidades Locales, aunque insuficiente. Del estudio de los programas de los principales partidos políticos con implantación provincial, se deduce una presencia importante del Desarrollo Local, aunque con ciertas connotaciones diferentes en función de cada formación política.

Décima.- Los agentes entrevistados entienden que la Administración Pública con mayor influencia e la elaboración de las políticas de Desarrollo Local es la Comunidad Valenciana, seguida de los propios Municipios y de la Diputación Provincial de Alicante. No se citan ni la Administración General del Estado, ni las Entidades Intermunicipales.

Décimo primera.- Las principales relaciones de las Agencias de Desarrollo Local con entidades no públicas del tercer sector se centran en las asociaciones empresariales. Son muy limitadas las relaciones con las organizaciones sindicales, las ONGs y otras entidades del tercer sector. En los Municipios pequeños se observan contactos con asociaciones culturales y deportivas.

Décimo segunda.- La implementación se ve negativamente influida por la escasa participación de las Entidades Locales en la elaboración de las políticas de Desarrollo Local, con lo que se producen disfunciones causadas por el desconocimiento de determinadas realidades locales.



Trigésimo segunda.- Se percibe una cierta cultura de la evaluación, realizándose evaluaciones en las memorias exigidas para algunos proyectos. Por otra parte, se llevan a cabo algunas evaluaciones con carácter voluntario, en forma de seguimiento específico de determinadas actuaciones.

## **X. ANEXOS**

**1. MODELO DE UNA ENTREVISTA REALIZADA A UN  
TÉCNICO DE DESARROLLO LOCAL DE UN MUNICIPIO DE LA  
PROVINCIA DE ALICANTE**

## **I. DATOS GENERALES**

**ENTIDAD LOCAL:**

**DENOMINACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEDICADA AL DESARROLLO LOCAL:**

## **II. LA INSTITUCIÓN DEDICADA AL DESARROLLO LOCAL**

**NATURALEZA:**

**AÑO DE CREACIÓN:**

**MODIFICACIONES PRODUCIDAS:**

**DEPENDENCIA ORGÁNICA:**

**NÚMERO DE EMPLEADOS:**

## **III. EL AGENTE DE DESARROLLO LOCAL:**

**3.1. Estudios / especialización:**

**3.2. Contenido óptimo de la formación de una agente de desarrollo local:**

**3.3. Grado de satisfacción con el desempeño de su puesto\_\_\_\_\_**

**(Valorar de 1 a 5, siendo 1 el mínimo y 5 el máximo)**

**3.4. El desempeño de sus cometidos tienen que ver completamente con lo que considera usted que debe realizar un ADL\_\_\_\_\_ (1, nada de acuerdo; 5, totalmente de acuerdo).**

**3.5. ¿Cuáles son los principales problemas en el desarrollo de sus actividades?**

3.6.¿Con qué miembros de la Entidad Local se relaciona más en el desempeño de su trabajo (políticos, técnicos, sindicatos, otros)?

3.7.¿Cómo considera esas relaciones?

#### **IV. EL DESARROLLO LOCAL**

4.1. ¿Qué entiende usted por Desarrollo Local?

4.2. ¿Cuáles son los principales rasgos específicos del entorno económico del Municipio?

3.2.1 Debilidades

4.2.2. Amenazas

4.2.3. Fortalezas

4.2.4.Oportunidades

4.3. ¿Qué importancia le otorga a la dimensión intermunicipal en el Desarrollo Local? ¿Por qué?

## **V. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL**

### DESCRIPCIÓN Y VALORACIÓN

- 5.1. ¿Cuáles son las principales políticas que se están desarrollando desde su unidad?
- 5.2. ¿Cuáles valora usted más?
- 5.3. Si recibiese una dotación presupuestaria con capacidad de asignar libremente a las políticas actuales, ¿en cuáles invertiría más? ¿por qué?

### TRANSVERSALIDAD Y COORDINACIÓN

- 5.4. ¿Con qué departamentos de la organización de su Entidad Local mantiene una mayor relación en el desarrollo de sus actividades?
- 5.5. ¿Cómo considera la coordinación de las políticas?
- 5.6. ¿Cuáles son sus sugerencias al respecto?

## **VI. FASES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### AGENDA Y DEFINICIÓN

- 6.1. ¿Cree que el Desarrollo Local tiene suficiente presencia en la agenda de gobierno de las Entidades Locales?

## ELABORACIÓN

6.2. ¿Quién tiene, en su opinión, más presencia en la elaboración de las políticas de Desarrollo Local?

- a) La Unión Europea
- b) La Administración General del Estado
- c) La Administración de la Comunidad Valenciana
- d) La Diputación Provincial de Alicante
- e) Las Mancomunidades de Municipios
- f) Los Municipios

6.3. ¿Cómo considera la implicación de las entidades privadas en el Desarrollo Local de su población? \_\_\_\_\_ (1= nula ;5= excelente)

## ASIGNACIÓN DE RECURSOS

6.4. La financiación de las actividades de Desarrollo Local que se llevan a cabo por su institución proceden de (en porcentajes aproximativos):

- a) Financiación propia \_\_\_\_\_
- b) Fondos comunitarios europeos \_\_\_\_\_
- c) Financiación autonómica \_\_\_\_\_
- d) Financiación estatal \_\_\_\_\_
- e) Financiación provincial \_\_\_\_\_
- f) Financiación privada \_\_\_\_\_

## IMPLEMENTACIÓN

6.5. ¿Cómo considera la aplicación de las políticas de Desarrollo Local?

6.6. ¿Cuáles son los principales obstáculos y ventajas en dicha aplicación?

## EVALUACIÓN

6.7. ¿Se realiza alguna evaluación de los efectos de las políticas de Desarrollo Local? ¿Qué entidad la realiza y cuál es su carácter?

## VII. RELACIONES CON OTRAS ENTIDADES

### RELACIONES CON OTRAS ENTIDADES LOCALES

7.1. ¿Forma parte el Municipio de alguna Mancomunidad?

(Responder a la siguiente pregunta sólo si en la anterior se contestó en sentido afirmativo).

7.2. ¿La Mancomunidad desarrolla políticas relacionadas con el Desarrollo Local? ¿Cuáles?

7.3. ¿Considera positiva la asociación intermunicipal para el Desarrollo Local?

7.4. ¿Existen similitudes socio – económicas con los Municipios del entorno?



## RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- 7.5. ¿Qué relaciones se establecen con otras Administraciones Públicas?  
¿Cuáles son las Entidades Territoriales con las que, por razón de su trabajo, se relaciona más a menudo?

## RELACIONES CON ACTORES PRIVADOS

- 7.6. ¿Cuáles son los principales actores privados con los que se relaciona más habitualmente en el desempeño de sus tareas?

## **VIII. OTRAS OBSERVACIONES OPORTUNAS**

**2. ÍNDICE DE LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES “FORTALECIMIENTO DE LA DIMENSIÓN LOCAL DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO”**



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 06.11.2001  
COM(2001) 629 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS  
REGIONES**

**Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo**

## ÍNDICE

1.	Introducción .....	3
2.	Hacia una dimensión local de la estrategia europea de empleo .....	4
2.1.	Papel de los niveles regional y local en la estrategia europea de empleo .....	5
2.2.	Nuevas tendencias en los Estados miembros.....	6
2.3.	Consulta de los actores locales - «Actuación local en favor del empleo».....	7
3.	Desarrollo de estrategias locales de empleo .....	8
3.1.	Fortalecimiento de los vínculos entre los niveles comunitario, nacional, regional y local .....	9
3.2.	Trabajar a partir de la experiencia y conseguir una mejor utilización de los instrumentos existentes.....	11
3.3.	Igualdad entre hombres y mujeres en las estrategias locales de empleo .....	15
4.	Conclusiones operativas .....	17
	ANEXO 1: ORIENTACIONES PARA LAS ESTRATEGIAS LOCALES DE EMPLEO ....	19
1.	Desarrollo de estrategias locales de empleo .....	19
2.	Aplicación de las estrategias locales de empleo .....	24
	ANEXO 2: SÍNTESIS DE LA CONSULTA A LOS ACTORES LOCALES .....	29

**3.EXTRACTOS DEL DEBATE ACERCA DEL NUEVO  
PERÍODO DE PROGRAMACIÓN DE LAS INICIATIVAS  
COMUNITARIAS EUROPEAS 2000- 2006 EN EL  
PARLAMENTO EUROPEO**

## **Debates del Parlamento Europeo**

### **SESIÓN DEL LUNES, 14 DE FEBRERO DE 2000**

#### **Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL**

**La Presidenta.** – De conformidad con el orden del día se procede al debate de los cuatro siguientes informes: informe (A5-0026/2000) de la Sra. McCarthy, en nombre de la Comisión de Política Regional, Transporte y Turismo, sobre la Comunicación de la Comisión (COM(99)0477 – C5-0242/99 – 1999/2177(COS)) a los Estados miembros, por la que se fijan las orientaciones de la iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis, con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible (URBAN);- informe (A5-0028/2000) del Sr. Decourrière, en nombre de la Comisión de Política Regional, Transporte y Turismo, sobre la Comunicación de la Comisión (COM(99)0479 – C5-0243/99 – 1999/2178(COS)) a los Estados miembros, por la que se fijan las orientaciones de la iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo (INTERREG);- informe (A5-0024/2000) del Sr. Procacci, en nombre de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre el proyecto de Comunicación de la Comisión (COM(99)0475 – C5-0259/99 – 1999/2185(COS)) a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones sobre la iniciativa comunitaria relativa al desarrollo rural (LEADER+);- informe (A5-0034/2000) del Sr. Stenzel, en nombre de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, sobre la comunicación de la Comisión (COM(99)0476 – C5-0260/99 – 1999/2186(COS)) a los Estados miembros, por la que se establecen las orientaciones relativas a los Programas de Iniciativa Comunitaria (PIC), para los que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas para la concesión de subvenciones en el marco de la iniciativa EQUAL. Como la Sra. McCarthy llegará con retraso por culpa de su vuelo, propongo que escuchemos en primer lugar al Sr. Decourrière. Debates del Parlamento Europeo

SESIÓN DEL LUNES, 14 DE FEBRERO DE 2000

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Decourrière (PPE-DE), ponente . – (FR)** Señora Presidenta, señorías, señores Comisarios y miembros de la Comisión de Política Regional de Transportes y Turismo, me ha sido encargada la elaboración del informe del Parlamento Europeo sobre el programa de iniciativa comunitaria Interreg III.

Cuando el tema pasó a comisión, estudiamos más de cien enmiendas y a fecha de hoy, han sido presentadas 17 enmiendas más, algunas de ellas ya presentadas anteriormente en comisión.

Antes de entrar en el debate del contenido de la resolución que les propongo, desearía informarles acerca de los elementos que he tenido en cuenta para orientar mi trabajo de ponente. En primer lugar, quiero recordarles el papel de la iniciativa comunitaria Interreg, basada en los principios de transnacionalidad e innovación. Este programa supone un motor de desarrollo de dimensión europea. Interreg forma parte de las cuatro iniciativas comunitarias programadas para el periodo 2000-2006, y contará con la mayor dotación financiera, es decir, 4,872 billones de euros frente a los 3,604 billones de hoy.

La iniciativa Interreg, creada en 1990, se basa en la voluntad de preparar a las regiones europeas para la creación de una Europa sin fronteras, en el marco de la consecución del gran mercado único.

Cuando se reformaron los Fondos estructurales en 1994 y 1996, el PIC Interreg integró nuevos aspectos que contribuyeran al desarrollo de las redes transeuropeas de transporte y de distribución de energía. Estos programas han fomentado la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en la Unión Europea, privilegiando un desarrollo equilibrado del espacio comunitario.

Este es el objetivo del programa Interreg III, cuyas orientaciones nos somete hoy la Comisión europea, de conformidad con las disposiciones del reglamento de la Comunidad europea n° 1260 de 1999 relativo a disposiciones generales de los Fondos estructurales.

Se basa en tres aspectos : el capítulo A, que organiza la cooperación transfronteriza entre las colectividades territoriales de las regiones fronterizas, interiores y exteriores a la Unión europea, a partir de estrategias comunes de desarrollo cuya puesta en práctica depende de los Estados miembros y de los poderes locales y regionales; el capítulo B prevé una cooperación transnacional entre autoridades nacionales, regionales y locales, en varios países miembros o candidatos a la adhesión a la Unión Europea, dentro de los ámbitos de la ordenación del territorio, de las redes de transporte y del medio ambiente. La puesta en práctica de este apartado queda bajo la responsabilidad de los Estados miembros y de las autoridades nacionales; y el capítulo C, que organiza la cooperación interregional entre las distintas regiones de los Estados miembros o de países terceros mediante la puesta en común de experiencias relativas a los capítulos A y B, así como la cooperación en el campo de la investigación, del desarrollo tecnológico, tema a definir con la Comisión europea, que es la encargada de su aplicación.

El nuevo programa Interreg, tal y como se nos ha descrito, toma en consideración las necesidades derivadas de la ampliación a los PECOS y a las regiones insulares y ultraperiféricas. La Comisión nos propone distribuir la dotación de Interreg de la siguiente forma: del 50 al 80% para el capítulo A, el 6% para el capítulo C, y el resto para el capítulo B, es decir, del 14 al 44% como máximo.

La Comisión establece la lista de las regiones elegibles en los capítulos A y B. Se ha basado esencialmente en

el mapa de las regiones elegibles en el periodo anterior de programación. Las regiones ultraperiféricas pueden optar a una ayuda dentro del capítulo B. La Comisión establece una lista de temas prioritarios y de medidas elegibles no exhaustivas para el capítulo A, que sin embargo sí lo son en el capítulo B. En el capítulo C, se reserva la posibilidad de proponer a posteriori temas que considere importantes para los intercambios de experiencias y la cooperación reforzada entre las regiones.

El proceso de adopción de los programas viene fijado por el reglamento general de los Fondos estructurales. Las propuestas son presentadas por los Estados miembros y sometidas a su aprobación por la Comisión europea, que comprueba su conformidad con las orientaciones generales que he indicado. Estas propuestas deben incluir un cierto número de elementos, un resumen de las estrategias y prioridades transfronterizas o transnacionales, una descripción de las medidas necesarias para su puesta en práctica y un plan de financiación a título indicativo.

Me incluyo entre la gran mayoría de parlamentarios que ha votado a favor del mantenimiento del programa de iniciativa comunitaria Interreg. Lamento que el Parlamento no haya sido informado de la evolución del programa anterior, lo que habría permitido obtener una eficacia óptima en las nuevas medidas aplicadas, pero sé de la dificultad de esta operación. Lamento asimismo la extrema brevedad del calendario de trabajo, dado que el texto se estudió en Comisión parlamentaria los pasados 24 de noviembre y 26 de enero, y siento también que no se haya integrado ni a las regiones ni a las organizaciones regionales representativas en la elaboración del programa.

Al favorecer la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, este instrumento transversal es la encarnación misma de una política regional de dimensión europea, favorable a una ordenación armoniosa y equilibrada del territorio comunitario.

SESIÓN DEL LUNES, 14 DE FEBRERO DE 2000

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Procacci (ELDR), ponente.**— (IT) Señora Presidenta, Señorías, señores Comisarios, la Conferencia sobre desarrollo rural, que se celebró en Cork del 7 al 9 de noviembre de 1996, definió el desarrollo rural como una de las prioridades de la Unión Europea porque es esencial para la agricultura, para sostener la existencia y el desarrollo continuo, para proporcionar a los agricultores un ambiente dotado de las infraestructuras y de los servicios necesarios, para un mayor respeto al medio ambiente y una mejor calidad de vida, para la diversificación y la creación de puestos de trabajo.

Por esto se considera necesaria una política de desarrollo integrado para todas las zonas rurales de la Unión Europea que abarque: un enfoque integrado y multisectorial, la simplificación de los procedimientos administrativos, la mejora de la cooperación entre las instituciones nacionales y los agentes nacionales y locales, la protección del medio ambiente. En su documento programático de 1998 Agenda 2000, la Comisión estableció dos principios clave sobre los que se ha de basar la política de desarrollo rural: el reconocimiento del papel multifuncional de la agricultura y la necesidad de una estrategia integrada para las zonas rurales en desarrollo. Mediante el primero se pretende crear un nuevo pacto entre el agricultor y la sociedad, con objeto de que el agricultor se convierta en administrador del espacio rural, a la vez que la sociedad esté dispuesta a pagar los servicios ecológicos necesarios para salvaguardar el valor recreativo del espacio rural. El segundo principio se basa en la comprobación de que buena parte de las oportunidades de trabajo en las zonas rurales está fuera del sector agrícola tradicional, por lo que es necesario aplicar un programa de desarrollo completo, que integre las políticas de desarrollo rural con las sectoriales de la agricultura: así, el desarrollo rural se convierte en un pilar de la propia política agrícola común.

La iniciativa comunitaria LEADER se adoptó en 1991 para promover un nuevo enfoque de desarrollo rural ascendente y para diversificar las intervenciones, adaptándolas a las necesidades locales. Sus objetivos eran: mejorar el potencial de desarrollo de las zonas rurales utilizando las iniciativas locales, promover la adquisición de conocimientos en el sector del desarrollo rural y difundir estos conocimientos en otras zonas rurales.

LEADER I tenía por objeto las zonas rurales de los Objetivos 1 y 5b de los Fondos estructurales, y en esta iniciativa participaron 217 grupos de acción local con una financiación equivalente a 1.155 millones de euros. LEADER II (1994-1999), del que lamentablemente no tenemos aún una evaluación total, ha tenido un alcance mayor que LEADER I: los beneficiarios habrían sido más de 800 y, tras la redistribución de los recursos, los fondos deberían haber superado los 4.000 millones de euros. En octubre de 1999, tras el éxito obtenido por LEADER I y LEADER II, la Comisión decidió prorrogar la iniciativa. Para el período 2000-2006, infortunadamente, se ha previsto una contribución total de sólo 2.020 millones de euros y un reparto indicativo por Estado miembro.

La iniciativa LEADER+ se diferencia de las fases precedentes porque podrán beneficiarse todas las zonas rurales; de otra parte, es más ambiciosa y está más adaptada a los retos que deberán afrontar las zonas rurales. Las principales modificaciones se refieren a los siguientes aspectos: todas las zonas rurales de la Unión podrán beneficiarse de LEADER+; los criterios de selección de las acciones locales serán más rigurosos, con objeto de dar mayor relieve a aquellas estrategias de desarrollo rural de tipo piloto; se

introducirán como temas prioritarios los proyectos de desarrollo local integrados con el empleo de las tecnologías de la información, la mejora de la calidad de vida y la valorización de los productos locales. Me declaro satisfecho por la continuación de la iniciativa, porque, como he dicho, da mayor relieve a las estrategias de desarrollo innovadoras y porque es más ambiciosa, aunque se mantiene la necesidad de flexibilizar los criterios de definición de los territorios en cuestión para no perjudicar ni a las zonas rurales con gran densidad de población ni a las de baja densidad. Considero fundamental el sistema de redes para el intercambio de información y conocimientos y para la realización de proyectos comunes entre varias regiones de la Unión, y recuerdo que, para lograr su realización plena, se deben aprovechar los instrumentos ya existentes, como los Carrefour.

Comparto la preferencia de la Comisión por la solución de la subvención global, aunque insisto en que se necesita una definición pronta y exacta de las necesidades contables de los gobiernos nacionales y regionales. Expreso mi contrariedad por el retraso con que LEADER, como las otras tres iniciativas, se presentó al Parlamento y por el consiguiente retraso que ello implica en todo el procedimiento.

Por último, manifiesto mi preocupación por la exigüidad del importe atribuido, en especial si se considera que el programa en esta ocasión está abierto a todos los territorios de la Unión y se aplicará por un año más que el anterior LEADER II.

Doy las gracias a los servicios de la comisión ejecutiva por la disponibilidad y la colaboración demostradas y doy las gracias a los colegas de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural por la contribución que, con sus enmiendas, han aportado al trámite.

Debates del Parlamento Europeo

SESIÓN DEL LUNES, 14 DE FEBRERO DE 2000

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**McCarthy (PSE), ponente.** - (EN) Señora Presidenta, el que estemos celebrando este debate sobre la nueva iniciativa comunitaria URBAN ya constituye un logro en sí mismo, como también es todo un logro que yo esté aquí esta tarde, ya que Air France ha cancelado mi vuelo de las 14:10 horas, pero bueno, aquí estoy. Hace justo un año, cuando la Comisión elaboró sus propuestas relativas a la Agenda 2000, canceló la iniciativa URBAN. Sin embargo, nosotros, como políticos, sabíamos que existía una corriente de apoyo para que esta iniciativa se ampliara al año 2000. En consecuencia, el Parlamento puede llevarse el mérito por su exitosa campaña de presión con la que ha conseguido volver a incluir esta iniciativa en el orden del día y que la Comisión y el Consejo den un giro de 180°.

La política urbana ha estado siempre a la cabeza de la política comunitaria. En mi país, por ejemplo, estamos elaborando un Libro Blanco en el que se expone un nuevo planteamiento estratégico y un grupo de trabajo gubernamental sobre el desarrollo urbano está estudiando los problemas de las comunidades urbanas. En Europa, ocho de cada diez personas viven en zonas urbanas, por lo que es lógico que hagamos todo cuanto esté en nuestras manos para ayudar a las comunidades con más carencias a atajar los problemas tan conocidos de la privación, la exclusión social, el desempleo, la delincuencia, la toxicomanía y todos los problemas que ello implica. Por ejemplo, en mi región, Manchester, la iniciativa comunitaria URBAN ha gozado de un éxito tremendo. Sus fondos se han invertido en uno de los barrios más desfavorecidos del Reino Unido, Moss Side. El proyecto *Millennium Youth Park* está contribuyendo a que la gente joven participe de nuevo en la rehabilitación de su propia comunidad, y además de ayudar a las pequeñas empresas y respaldar la política social, estamos empezando a ver cómo se sana una comunidad urbana muy deprimida.

Las actividades realizadas en el marco de la iniciativa URBAN se han dado a conocer entre la opinión pública en general a través de una activa campaña publicitaria en los supermercados locales y en pubs británicos famosos. Este es el tipo de buenas prácticas que deberían reproducirse en toda la UE por lo que se refiere a comunicación y publicidad.

Las directrices específicas que regulan esta iniciativa han sido ampliamente definidas para dar cabida a la diversidad local y regional. Estamos de acuerdo en que debían ser indicativas por naturaleza, permitiendo la máxima flexibilidad para asegurar que nos centramos en programas concretos.

En comisión no estamos a favor de reducir su número a 50. Somos partidarios de una reducción general, pero creemos que la cifra arbitraria de 50 no es el factor clave. En vez de eso, deberíamos apostar por proyectos de buena calidad que sirvan de catalizador para lograr el cambio y la renovación, para atraer la inversión interior en forma de préstamos y capital de riesgo y para conseguir un efecto multiplicador. Los Estados miembros deberían ser capaces de proponer un número razonable de medidas que no sobrepasen los límites económicos de sus asignaciones.



Es necesario que hagamos un buen uso de los indicadores y las estadísticas locales sobre privación e higiene a la hora de designar los programas URBAN locales para que nos sea posible centrarnos de forma eficaz en las zonas más afectadas.

El índice local de privación del Reino Unido es un muy buen ejemplo de estadística y un criterio muy usado que contribuye a establecer no sólo los programas de ayuda de la UE, sino también los regionales y nacionales. Deberíamos reconocer este índice como un instrumento y recurso que añadir a los criterios de la UE. Les pido que se hagan cargo de los indicadores locales para conseguirlo.

Los barrios urbanos más desfavorecidos se enfrentan a abundantes problemas: altas tasas de desempleo, empleo precario a menudo mal remunerado, pobreza y exclusión social. Con frecuencia, la falta de higiene y de viviendas y un ambiente de drogodependencia agravan estos problemas. En consecuencia, existen comunidades inestables en las que se acaban infiltrando la delincuencia, el tráfico de drogas y las bandas. Muchas zonas urbanas conocen este caso demasiado bien.

Estos problemas tan complejos empeoran la calidad de vida de los residentes urbanos, aunque en estas zonas exista el potencial necesario para crear crecimiento y prosperidad. Esta es la razón por la que solicito en mi informe que las medidas incluidas en el programa URBAN no se limiten a dar una única solución a un único problema: estas zonas no tienen problemas individuales. Tendríamos que animar a las comunidades de las zonas urbanas a que presenten planes de acción integrados para tratar de resolver sus problemas urbanos específicos utilizando los recursos de la UE como un valor añadido a las medidas locales. Me gustaría que dichas medidas incluyesen también la mejora de la higiene y la lucha contra la discriminación, como dicta el Tratado de Amsterdam.

Una iniciativa comunitaria implica la participación de la comunidad local. Algunos de los defensores y agentes de cambio más activos y comprometidos en las zonas urbanas son residentes locales. Es necesario que les animemos a colaborar en la planificación y puesta en práctica de proyectos enmarcados en estos programas, por lo tanto, el calendario propuesto por la Comisión es demasiado ambicioso. Es mejor contar con proyectos de gran calidad en los que participen activamente los distintos colectivos de una comunidad a proyectos puestos en práctica en el tiempo previsto pero que carecen de participación local.

Por supuesto, la Comisión debe ser totalmente transparente con los criterios de selección empleados para las nuevas iniciativas urbanas y debe revelar también las redes de asesoría de las que se está valiendo para facilitar el intercambio de buenas prácticas. Todo esto es fundamental para asegurar la transparencia y la eficacia general de las redes.

Por último, quisiera recalcar que para poder resolver los problemas a los que se enfrentan las ciudades post-industriales necesitamos la participación local. Tenemos que desplegar la energía de los desempleados, las habilidades infrautilizadas de los jóvenes y la experiencia de los mayores para afrontar estos problemas. Así, seremos capaces de sustituir pobreza, dependencia y alienación por igualdad, iniciativa y participación, y conseguiremos restaurar la credibilidad de la UE y que los ciudadanos estén seguros de que Europa puede aplicar medidas locales para solucionar problemas locales.

#### SESIÓN DEL LUNES, 14 DE FEBRERO DE 2000

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Ghilardotti (PSE)**, *ponente de opinión de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales*. – (IT) Señor Presidente, como ya ha recordado la ponente, Sra. McCarthy, sin duda se puede considerar que URBAN es una victoria del Parlamento Europeo con respecto al debate que se desarrolló el año pasado sobre la reforma de los Reglamentos.

Se ha dicho ya que el objetivo de URBAN es la promoción de estrategias innovadoras de regeneración económica y social en las áreas urbanas, habida cuenta de que no menos del 80% de la población europea está concentrado en las ciudades.

Un ambiente urbano positivo en el sector de la política social se genera a través de la aplicación de una política volcada hacia la creación de puestos de trabajo a largo plazo, la erradicación de la pobreza, medidas de ayuda en favor de los grupos de bajo nivel de ingresos y de las personas de edad, instalaciones y servicios para los niños, la integración étnica y cultural, mejores técnicas de participación y una política sanitaria eficaz que incluya medidas de prevención de la toxicomanía, así como una política concertada de prevención de la delincuencia.

La comunicación de la Comisión toma en cuenta la necesidad de continuar con los planes que abarquen todo un abanico de medidas económicas y sociales infraestructurales.

Sin embargo, hay que recordar que en el sector social además de URBAN operan varios otros instrumentos comunitarios: acciones innovadoras con arreglo a lo previsto en el artículo 6 del Reglamento del FSE,

proyectos piloto –en particular la nueva acción preparatoria de un "compromiso local en favor del empleo" recientemente ideada por el Parlamento Europeo– y las iniciativas EQUAL e INTERREG, así como el núcleo principal de acciones del FSE.

Como destaca la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales en su opinión, es necesario que la Comisión tenga debidamente en cuenta las sinergias que pueden explotarse en este ámbito, y evite al mismo tiempo la duplicidad de proyectos y de financiación.

Si por una parte consideramos preciso que los comités de dirección garanticen las coherencia y complementariedad entre las distintas intervenciones, por otra, pedimos a la Comisión que intensifique el intercambio de información y mejore la coordinación entre sus servicios interesados.

No sólo es esencial esta coordinación sino que, como se recuerda en nuestro informe, también lo son los intercambios y la difusión de las experiencias y de las buenas prácticas.

Debates del Parlamento Europeo

SESIÓN DEL LUNES, 14 DE FEBRERO DE 2000

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Kratsa-Tsagaropoulou (PPE-DE)**, *ponente de opinión de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades*. - (EL) Señor Presidente, la importancia de esta iniciativa es tanto mayor cuanto que los problemas económicos y sociales se intensifican en las grandes ciudades de Europa y que sus ciudadanos se sienten ajenos a la administración de su ciudad o de su barrio. En este caso vienen a añadirse las mutaciones sociales a causa de la ampliación de la Unión Europea, así pues, debemos prever los problemas a tiempo para lograr la regeneración económica y la cohesión social de nuestras ciudades.

Es urgente abordar los problemas en cuestión teniendo en cuenta la influencia que ejercen las ciudades sobre la región que las circunda, así como su papel histórico y cultural. Pero para que tenga éxito un esfuerzo así es necesario que se impliquen y participen en él los ciudadanos y que se activen las categorías sociales menos motivadas y las categorías afectadas especialmente por la crisis económica y social. Y en este punto queremos acentuar la necesidad de una participación equilibrada de las mujeres o de las asociaciones que representan a las mujeres en la planificación y materialización de los programas de la iniciativa URBAN. Igualmente subrayamos, como Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, la necesidad de financiar infraestructuras que faciliten la actividad profesional de las mujeres, principalmente en la armonización de sus obligaciones profesionales y familiares, y más ampliamente, infraestructuras que fomenten la solidaridad entre las generaciones, la solidaridad social.

La aplicación eficaz de esta iniciativa podría tener un carácter multiplicativo porque podría inspirar acciones semejantes a nivel local y periférico. Así pues, su importancia política será aún mayor ya que las mujeres necesitan sentir con intensidad los resultados de la política europea en su vida.

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Ceyhun (Verts/ALE)**, *ponente de opinión de la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores*. - (DE) Señor Presidente, en nuestra comisión hemos celebrado que la Comisión haya propuesto como prioridades para el programa URBAN la mejora de la integración de las comunidades locales y de las minorías étnicas, así como el aumento de la seguridad y la prevención de la criminalidad.

En la comisión hemos considerado necesario que una reanimación económica y social debe ir acompañada de la creación de una atmósfera de tolerancia frente a minorías, de suerte que las medidas que sean apropiadas para reducir el racismo y la xenofobia han de ser una parte integrante de los programas que se financien en el marco de URBAN.

Hemos considerado que el aumento de la sensación de seguridad de los ciudadanos y, en consecuencia, la lucha contra la criminalidad cotidiana en las ciudades, constituye una tarea central de la reanimación de las zonas urbanas. Nuestra comisión ha constatado que una lucha y una prevención innovadoras y eficaces de la criminalidad en el ámbito comunal requieren medidas diferenciadas; entre éstas se encuentran la introducción de la prevención de la criminalidad en la planificación urbana, medidas encaminadas a la prevención de la criminalidad juvenil, la reintegración de los delincuentes, así como modelos encaminados a una cooperación eficaz de los diversos actores a nivel local, por ejemplo, la policía, la justicia o los servicios sociales.

Como comisión hemos aprobado por unanimidad nuestra recomendación pues nos pareció muy importante proseguir precisamente URBAN -que en el pasado ha sido conducido de manera eficaz- porque estamos persuadidos de que sólo con estos programas va a ser posible hacer realidad a largo plazo en la Unión Europea una convivencia pacífica de todos sus habitantes. Por esta razón, damos una cordial bienvenida a estos programas.

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Stauner (PPE-DE)**, *ponente de opinión de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales.* – (DE) Quisiera referirme a las posiciones de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales en lo que respecta a la mayor de las iniciativas comunitarias, es decir, INTERREG III. Es necesario que en el marco de INTERREG III se pueda fomentar también un número considerable de medidas sociales

Dado el hecho de que el 50% del desempleo que hay en la Unión está estructuralmente condicionado y a la vista de la situación especialmente sensible que se registra en los territorios fronterizos –quiero aludir solamente a posibles movimientos migratorios no deseados- esto no es solamente razonable, sino también imperioso. Ahora bien, las medidas susceptibles de fomento que se hallan mencionadas en el anexo II de la Orientación A parece que prometen mucho en este sentido. Sin embargo, en la comunicación de la Comisión faltan por completo instrucciones a los Estados miembros que contengan estos planteamientos integrados de aspectos de la política social y de la política de empleo.

Por esta razón quisiera referirme de manera especial a la progresiva adopción de medidas de formación profesional, sobre todo en ámbitos que estén afectados por un alto grado de desempleo de larga duración y de desempleo juvenil. La Orientación B debería estar abierta también a medidas de fomento de política de empleo, en especial en conexión con la estrategia introductoria para los candidatos a la adhesión.

En relación con las medidas de política de empleo me parece necesario en general componer en el plano regional el comité mixto de cooperación pues sólo a nivel regional se dan la experiencia y la familiaridad que precisamente son necesarias para estas medidas a fin de que éstas no se desvanezcan en algo abstracto. Podemos criticar siempre que en INTERREG sigue siendo excesivo –como creo yo también- el trajín administrativo, pero también hay que criticarlo siempre, aunque esto casi me parece inevitable en el caso de los programas de fomento de la Comisión. No obstante quisiera indicar que esto es fatal precisamente aquí. Justamente para la política de empleo deberíamos tender a medidas lo más simples posibles a fin de que la dimensión social adquiera de nuevo en esta UE la importancia que le corresponde.

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Ortuondo Larrea (Verts/ALE)**, *ponente de opinión de la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo.* - Señor Presidente, la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo consideró, entre otras cosas, el informe sobre LEADER+ y, en este sentido, acordó apoyar el proceso de descentralización en la gestión de las acciones, considerando que tal proceso podrá ser eficaz si se respetan dos condiciones: que los grupos de acción local sean representativos de los intereses generales de la comunidad local y que se utilicen los mecanismos de control de la Comisión para evitar que los poderes políticos territoriales y locales usen los recursos LEADER+ para mantener organizaciones y grupos civiles relacionados con el poder.

Se pide que en los órganos de decisión de los proyectos se garantice una representación igual de tres componentes: los representantes políticos y las administraciones públicas, las empresas y los operadores económicos, y los actores sociales, incluidos los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales. Y se subraya especialmente que, en todos estos órganos, ha de haber una representación equilibrada de hombres y mujeres.

Se subraya además que el objetivo principal es la promoción de estrategias de desarrollo sostenible, cuyos efectos positivos se extenderían a un área geográfica más amplia que la misma comunidad local, y se considera, por lo tanto, apropiado que los proyectos se integren en los programas de desarrollo, incluidos los objetivos 1 y 2, y en los planes de ordenación territorial de las regiones y países en los que se localizan.

Se felicita de que LEADER+ pueda intervenir en todos los territorios rurales de la Unión, considerando, sin embargo, que es necesaria una concentración de los recursos comunitarios en las regiones más desfavorecidas para facilitar el proceso de cohesión socioeconómica en la Unión sin que los gobiernos estatales desvíen estos recursos hacia objetivos ajenos a la cohesión.

La comisión es de la opinión de que los proyectos financiados en el marco de la acción 1 deberían valorar el

potencial de desarrollo endógeno, apoyándose, en particular, en las tradiciones, técnicas y prácticas locales, en las producciones específicas y en prácticas de gestión energética sostenible.

La comisión apoya la propuesta de la Comisión de concentrar las acciones en áreas seleccionadas reducidas y es de la opinión de que, dado el carácter disperso de muchos núcleos habitados en ámbitos rurales, el techo demográfico mínimo para la elección de un proyecto debería ser reducido a 10.000 habitantes.

Se considera necesario coordinar los objetivos de desarrollo y los mecanismos de gestión de las acciones 2 y 3 financiadas por LEADER con los de las demás acciones financiadas por otros programas comunitarios de cooperación y partenariado interregional e internacional, como INTERREG, SAPAR, PHARE, TACIS Y MEDA en las mismas áreas.

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Ghildardt (PSE)**, *ponente de opinión de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades*. – (IT) Señor Presidente, voy a hablar sobre el informe EQUAL durante dos minutos en nombre de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades y otros dos minutos en nombre del Grupo del Partido de los Socialistas Europeos representado en la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales.

La iniciativa EQUAL, cuyo objetivo es fomentar nuevos medios para luchar contra todas las formas de discriminación y desigualdades, se trató con gran atención en la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades en lo relativo a la discriminación, en especial porque la discriminación por motivos de sexo tiene carácter estructural y horizontal y, tomando en cuenta que las mujeres no constituyen una minoría, sino que representan más de la mitad de la población mundial, la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades opina que fue un error incluir la discriminación por razón de sexo entre todas las discriminaciones. Pensamos que la discriminación por razón de sexo debería haberse incluido en un capítulo especial del Tratado dedicado a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como una consecuencia lógica del nuevo papel central otorgado por el Tratado a la igualdad entre mujeres y hombres. Dicho esto, nos congratulamos por las propuestas de la Comisión, y consideramos que la igualdad entre mujeres y hombres debe promoverse como parte integrante de los cuatro pilares de la estrategia de la ocupación y de los campos temáticos, y al mismo tiempo debe constituir el contenido de un pilar independiente.

Dentro de la Iniciativa EQUAL, consideramos que en los programas de las iniciativas comunitarias debe establecerse una clara distinción entre las acciones prioritarias dirigidas a luchar contra la discriminación por razón de sexo y la desigualdad entre mujeres y hombres, de una parte y, de otra, otros tipos de discriminación y de desigualdades; también pensamos que debe adoptarse un enfoque destinado a incluir la paridad entre los sexos en todas las políticas comunitarias, y que por lo tanto se ponga de relieve la necesidad de aplicar también proyectos destinados no sólo a promover la lucha contra la discriminación por razón de sexo, sino también a facilitar la conciliación entre la vida familiar y la vida profesional.

En términos más generales, el informe de la Sra. Stenzel suscitó una viva discusión en la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, porque el criterio propuesto por la Sra. Stenzel y el de mi Grupo eran muy distintos.

Hemos hecho una valoración muy positiva de la propuesta de la Comisión; no obstante, dado que se busca que el Parlamento Europeo exprese una opinión que más tarde tenga peso en las valoraciones de la Comisión y del Consejo, hemos procurado encontrar soluciones dentro de una posible convergencia, para que el informe reciba el voto favorable de una amplia mayoría.

Algunos puntos eran más delicados que otros: los partenariados, por ejemplo, sobre los que me parece que será necesario encontrar un compromiso a fin de fortalecer y sostener la propuesta de la Comisión. Al mismo tiempo, es preciso reclamar de la Comisión cierta flexibilidad para que con posterioridad se puedan incluir otros temas. Asimismo, es necesario que la asistencia técnica y la simplificación estén entre los asuntos fundamentales.

Desde el punto de vista político, el tema más delicado ha sido el de los solicitantes de asilo, y a él quiero dedicarle unos instantes, porque consideramos que la propuesta de la Comisión es comprensiva y positiva. Empleamos mucho tiempo para encontrar una definición de los solicitantes de asilo porque es jurídicamente difícil, pero creo que se llegó a un compromiso con la ponente, o al menos así lo espero, y el hecho de que en el informe que votará el Parlamento no se hable de los solicitantes de asilo debe entenderse como un apoyo del Parlamento a la posición de la Comisión.

Jamás aceptaríamos del Parlamento –ésta es nuestra postura– que retrocediera frente a lo ya propuesto por la Comisión, y así debo subrayarlo. Estoy de acuerdo con la ponente en cuanto a que se vote el miércoles,

como ha propuesto, para que aún haya algo de tiempo a fin de encontrar todas las soluciones posibles, con objeto de que el informe del Parlamento sea más avanzado, es decir, no represente un retroceso ante la propuesta de la Comisión.

---

[Europarl](#) > [Actividades](#) > [Sesiones plenarias](#) > [Actas literales de las sesiones/Debates](#)

Debates del Parlamento Europeo

SESIÓN DEL LUNES, 14 DE FEBRERO DE 2000

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Markov (GUE/NGL)**, ponente de opinión de la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo. – (DE) Señor Presidente, señoras y señores, después de su discusión final la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo ha aprobado la presente opinión sobre el informe EQUAL sin votos en contra y con una abstención.

Digo esto conscientemente al comienzo de mi intervención para poner de manifiesto que, precisamente, hay una contradicción con la Comisión de Empleo, que es competente para el fondo. Esta conformidad con la opinión por parte de todos los Grupos se basa en las conclusiones que se dedican a la conexión de las cuestiones de política regional y de política de transportes, así como también de las cuestiones turísticas, con los aspectos de la lucha contra las discriminaciones y las desigualdades de toda índole relacionadas con el mercado de trabajo.

Los diputados de la Comisión de Política Regional ven también una serie de momentos críticos en la propuesta de la Comisión, como, por ejemplo, en primer lugar, en el insuficiente establecimiento de orientaciones temáticas para actividades de partenariados de desarrollo; en segundo lugar, en los criterios estrictos de selección, aún no elaborados por la Comisión, para la valoración de las propuestas de proyectos; en tercer lugar, en el excesivo, y temible, aparato administrativo para la gestión de los proyectos por parte de la Comisión y de las instancias de la ayuda técnica. Por esta razón, es preciso establecer un límite máximo a las tareas administrativas. La comisión ha sacado consecuencias a partir de estas puntualizaciones críticas.

Damos un valor especial a la conexión entre la creación de nuevos puestos de trabajo para personas desfavorecidas y excluidas en el ámbito social, en el turismo y en las pequeñas y medianas empresas y el fomento de nuevas bases de existencia en las empresas pequeñas y medianas teniendo en cuenta el necesario cambio económico estructural.

Engranar las actividades que se realicen en el marco de la iniciativa comunitaria con las iniciativas europeas para el empleo constituye un requisito esencial y una condición decisiva para lograr el planteamiento de las tareas del programa EQUAL.

Apoyamos insistentemente el innovador planteamiento de la constitución de partenariados internacionales de desarrollo y de la organización del intercambio de experiencias a nivel europeo como un elemento integrante del programa EQUAL. La finalidad especial de conseguir un beneficio europeo eleva la cooperación regional hasta el nivel europeo, conservando a la vez la cooperación entre los diferentes actores regionales. Esto es bueno así y por esta razón lo hemos preferido también.



---

[Webmaster](#)   [©](#)   [Disclaimer](#)   [Versión texto](#)

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Sommer (PPE-DE)**. - (DE) Señor Presidente, distinguidas señoras y señores, estimadas y estimados colegas, hoy se ha afirmado ya que la primera iniciativa URBAN ha sido claramente exitosa. El hecho de que esta iniciativa sea prorrogada en el marco de URBAN II, aunque con una dotación más reducida de recursos, se lo debemos únicamente a miembros comprometidos de este Parlamento, en especial también – según he oído yo como miembro nuevo de este Parlamento- a la ponente, la Sra. McCarthy, a la que, por consiguiente, quisiera dar las gracias por tal dedicación y también, naturalmente, por su informe sobre URBAN II.

*(Aplausos)*

El elemento nuevo en la iniciativa URBAN II es que ésta ha sido diseñada para pequeñas ciudades y para barrios urbanos. Esto es importante, pues precisamente las pequeñas ciudades tienen con frecuencia peores posibilidades de obtener recursos de fomento. Por otro lado, sin embargo, en tales ciudades, precisamente, se concentran de manera especial y tienen una fuerte repercusión negativa los problemas que conducen a que la renovación se haga necesaria. Con el fin de aumentar la eficacia de las medidas particulares se ha limitado a

50 el número de los proyectos de URBAN II. Considero importante que no se mantenga rígidamente esta limitación numérica, arbitrariamente establecida, sino que se deje en manos de los Estados miembros en cuántos proyectos quieren distribuir los recursos de fomento que les correspondan. No obstante, es preciso velar para que precisamente en los pequeños Estados miembros no sean otra vez solamente los barrios de las grandes ciudades los beneficiarios de esta ayuda. En ellos URBAN II no sería más que una gota de agua sobre una piedra al rojo, tendría un éxito dudoso y se desvanecería.

Igualmente, es importante, a mi juicio, que no se amplíen excesivamente, y en consecuencia, no se desvirtúen, los criterios de selección para URBAN II. Justamente un catálogo de criterios rigurosamente delimitados es la condición previa para que los proyectos que sean objeto de fomento tengan carácter de proyectos modelo y puedan ser transferibles en el futuro a otras ciudades con problemas. Finalmente, desde mi propia experiencia en política comunal en una región, industrializada desde hace muchos años y con muchos problemas, quisiera pedirles, estimados colegas, que apoyen especialmente dos puntos del informe que considero esenciales al lado de los aspectos sociopolíticos.

En primer lugar: el aspecto de la protección del medio ambiente es irrenunciable de cara a un desarrollo urbano sostenible y, en consecuencia, debería ser un requisito general para la financiación de un proyecto. En segundo lugar: la prevención y la lucha contra la criminalidad común y contra la criminalidad del tráfico de drogas en las ciudades deben incluirse a nivel local. Éstas son irrenunciables para la elevación de la calidad de vida en las ciudades y, en consecuencia, deben desempeñar también un papel central en la iniciativa URBAN II.

---



[Webmaster](#)   [©](#)   [Disclaimer](#)   [Versión texto](#)

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Pohjamo (ELDR).** – (FI) Señor Presidente, distinguidos ponentes, estimados oyentes, felicito a los ponentes, quienes han realizado informes muy documentados en un corto período de tiempo. Sin embargo, en el seno de mi Grupo se ha criticado el calendario de los trabajos de elaboración de la comisión parlamentaria. Los informes llegan con retraso y, además, su tramitación ha sido muy precipitada, al menos en la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo. Por lo tanto, hemos perdido una buena oportunidad de hablar sobre los resultados de los programas anteriores, de sus carencias y de los métodos adecuados de ejecución.

En el ámbito del programa INTERREG, mi Grupo destaca las actividades transfronterizas y, particularmente, la cooperación con los territorios fuera de las fronteras de la Unión. Regiones importantes son, entre otras, los Balcanes y la zona del Adriático, pero pienso que no debemos olvidar tampoco la cooperación que llevamos a cabo con Rusia. Mi Grupo quiere sacar a relucir de nuevo el control de la utilización de los fondos y quiere resaltar la necesidad de una mejor coordinación de los programas INTERREG, TACIS, ISPA y PHARE, entre otros. Esta coordinación no existe por el momento, y la Comisión tampoco ha presentado todavía propuestas concretas para mejorar la coordinación. Aquí, en el Parlamento, estamos esperando que la Comisión le entregue a nuestra comisión parlamentaria lo antes posible un informe más detallado sobre este asunto.

Es de una importancia decisiva conseguir que las empresas, las organizaciones y demás agentes locales participen en la ejecución práctica de los programas. La experiencia demuestra que los proyectos de cooperación han de ser mejor planificados, que el seguimiento de los mismos debe ser más preciso y que es necesario que comporten un rendimiento mayor. Muchos proyectos se han quedado a medio camino y han perdido eficacia en el entramado de la administración y de la burocracia. También se debe exigir a las partes que se comprometan con los proyectos y que cumplan sus obligaciones.

Nuestro Grupo vuelve a retomar varias enmiendas que fueron rechazadas por la comisión parlamentaria durante los preparativos. Quiero presentar a consideración el informe sobre URBAN, en cuya argumentación el ponente ha abordado de forma plausible las directrices de la Comisión en cuanto al establecimiento de una suma mínima de 500 euros por habitante. Esto no procede llevarlo a cabo como objetivo mecánico, sino que debe ser adaptado a las condiciones específicas de la región de destino. Este punto de vista es tan importante que debe ser incluido en las conclusiones, y no quedarse en mera argumentación.

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Schroedter (Verts/ALE).** - (DE) Señor Presidente, estimados colegas, INTERREG es uno de los Fondos estructurales. En el mismo no sólo se financiarán proyectos en una región, en un país, sino en regiones vecinas, en dos o más países. Lamentablemente, esto es cierto solamente para una parte de los recursos, es decir,

solamente para las fronteras interiores de la UE. Sin embargo, precisamente las regiones situadas junto a las fronteras con países terceros necesitan un instrumento que funcione para la cooperación transfronteriza. El reglamento induce a error, como si esto fuera también así. Sin embargo, no es así. Sucede que la Comisión no ha modificado desde hace años el reglamento, aunque el Parlamento lo viene exigiendo desde hace tiempo. De cara al futuro próximo esto significa para estas regiones que se va a producir de nuevo una degradación en forma de fomento trasnochado de zonas marginales. Desde 1996 el Parlamento pide que para la cooperación con terceros estados se constituya un fondo para eliminar las dificultades. No ha sucedido nada. Se siguen arrastrando las dificultades en detrimento de las regiones afectadas. El Parlamento exige de nuevo aquí una mejora y una cooperación transfronteriza, y esperamos que se constituya un fondo común y que el reglamento sea modificado una vez más en colaboración con los demás comisarios.

Queremos una Europa para las ciudadanas y los ciudadanos y no una Europa de los burócratas

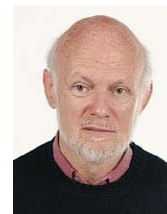
[Europarl](#) > [Actividades](#) > [Sesiones plenarias](#) > [Actas literales de las sesiones/Debates](#)

Debates del Parlamento Europeo

SESIÓN DEL LUNES, 14 DE FEBRERO DE 2000

Desarrollo urbano sostenible - Desarrollo rural - Iniciativa EQUAL

**Meijer (GUE/NGL).** – (NL) Señor Presidente, una tercera parte del dinero de la Unión Europea se gasta en fondos para toda clase de objetivos de desarrollo. A mi Grupo le parece estúpido si con ello se consigue superar las diferencias con regiones, ciudades y grupos de población más desfavorecidos o si se mejoran las condiciones de salud y el entorno vital. Es una cuestión de solidaridad y de progreso.



Pero el reparto de cada vez más dinero no es ninguna garantía de que se gaste cada vez mejor. Los municipios y regiones a los que se destina el dinero ya van tomando experiencia y constatan que es extremadamente difícil que se destine este dinero a los objetivos que lo necesitan con más urgencia. Todo lo relacionado con el crecimiento económico y las infraestructuras se suele aprobar la mayoría de las veces, pero los objetivos sociales y medioambientales muchas veces no llegan a aprobarse. Como existen grandes dudas acerca de la manera de interpretar las disposiciones, los municipios y regiones contratan unas asesorías muy caras. Se encarga a estos expertos que valoren hasta qué punto los funcionarios de la Comisión Europea están dispuestos a aprobar los planes.

En algunos casos tengo la impresión de que no se trata de solidaridad o de solventar los problemas más acuciantes, sino de apoyar unos intereses creados y para hacer propaganda de las bondades de la Unión Europea. La colocación de las vallas publicitarias diciendo que la Unión Europea cofinancia el correspondiente proyecto parece haberse convertido en el objetivo principal. Se pierde demasiado dinero en propaganda y en asesorías, en negociaciones y control, y mucho dinero vuelve al país de donde había salido. Tras la programada adhesión de los nuevos Estados miembros con una población de 100 millones, cuyo nivel de bienestar está entre un tercio y dos tercios por debajo de la media de los actuales Estados miembros, se clamará aún más contra este despilfarro.

En la Comisión de Política Regional, Transporte y Turismo el Grupo de la Izquierda Unitaria estaba de acuerdo con el ponente de opinión sobre LEADER, el Sr. Nogueira Román. Este constató acertadamente que no es bueno que se repartan estos fondos entre todas las regiones rurales. Al tener que elegir entre los proyectos de innovación y la concentración de recursos para luchar contra los atrasos, optamos por lo último, porque esto conduce a mayor igualdad. La innovación en las regiones donde las cosas ya van bien, ya es rentable y ya se hace sin la ayuda europea.

Un segundo punto que requiere nuestra atención es la posibilidad del abuso de poder y de política de favoritismos por las autoridades regionales y municipales. Se insiste en la creación de grupos de acción locales en que la administración, las organizaciones sin ánimo de lucro y las empresas colaboren. El debate se centró en el grado de participación que habría que manejar. Se ha puesto sobre el tapete, entre otras cosas, una variante que recuerda al modelo pólder neerlandés, la organización de una colaboración estructurada entre la administración, los sindicatos y las asociaciones empresariales. No olvidemos que las elecciones para las corporaciones municipales y los parlamentos regionales se convocan para que haya una representación de la población entera. Por lo tanto, estos órganos deberían tomar sus decisiones contando ya con los deseos de los sindicatos y las organizaciones medioambientales.

Mi Grupo no está en contra de que se conceda a los sindicatos y a las organizaciones medioambientales, cuya aportación a la sociedad estimamos importante, un papel específico propio. De este modo se puede evitar que no se tome en consideración lo que digan cuando se trata de administraciones locales miopes o que funcionan con un índice democrático insuficiente. Pero el hecho de que temamos el abuso de poder y la política de favoritismos nos indica que la democracia, lamentablemente, no está funcionando de forma ideal. Un inconveniente del papel más limitado de los órganos electos es que se crea una mayor influencia de las empresas. Mientras la economía no esté basada en consideraciones democráticas de las necesidades de todos en lugar de buscar beneficios para unos pocos, es dudoso que la democracia funcione mejor con la influencia de los empresarios que con la influencia de las corporaciones

municipales. Para nosotros se trata de "una persona, un voto" en lugar de "una acción, un voto".



#### **4. ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL ADSCRITAS AL CONSORCIO CREAMA**

Agencia	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	
Benissa	Creación y mantenimiento de empresas	Formación	Empleo	Dinamización comercial	
	-Autoempleo y creación de empresas. -Orientación fiscal, jurídica y financiera. -Préstamos, Fondos Instituto de Crédito Oficial, Sociedad de Garantía Recíproca, Ayudas y Subvenciones, Programas Europeos. -Centro de demostración de Internet	-Ofertas formativas a Entidades -Programa de Garantía Social -Participación en la jornada de orientación escolar	-Bolsa de trabajo -Contacto periódico con diversas entidades gestoras del empleo: Servicio Valenciano de Empleo, empresas de trabajo temporal y empresas privadas. - Talleres de Empleo para lograr la inserción de aquellas personas en situación de desempleo con especiales dificultades	-Campañas de promoción y animación comercial -Publicidad de sectores comerciales desfavorecidos -Panel de Consumo, para averiguar las necesidades e inquietudes de los consumidores -Mercado de antigüedades - Cursos de formación comercial	
Calpe	Creación de empresas	Formación	Promoción local	Empleo	Dinamización comercial
	-Autoempleo y creación de empresas. -Orientación fiscal, jurídica y financiera. -Préstamos, Fondos Instituto de Crédito Oficial, Sociedad de Garantía Recíproca, Ayudas y Subvenciones, Programas Europeos. -Centro de demostración de Internet -Guía económica del emprendedor	-Bolsa de formación -Programas de garantía social -Plan de formación propio del Ayuntamiento	-Vivero municipal de empresas	-Bolsa de trabajo -Contacto con las entidades gestoras de empleo -Talleres de empleo	-Campañas de promoción y animación comercial -Elaboración y desarrollo de un Plan de Acción Comercial -Tareas de los Agentes de Fomento de Iniciativas Comerciales
Denia	Creación de empresas	Formación	Promoción local y proyectos	Inserción socio – laboral	Promoción de la calidad

	<p>1. Información y orientación para la puesta en marcha del negocio.  2. Asesoramiento sobre las ayudas y subvenciones existentes.  3. Asesoramiento en la elaboración del Plan de empresa.  4. Programas formativos para emprendedores/as.</p>	<p>1. Programa de Garantía Social.  2. Talleres de Formación e Inserción Laboral.  3. Cursos de Formación Profesional ocupacional y continua.  4. Talleres de Empleo.</p>	<p>1. Analizar la realidad económica y social de Dénia.  2. Fortalecer el tejido empresarial.  3. Desarrollar iniciativas empresariales innovadoras (Iniciativas Locales de Empleo, Nuevos Yacimientos de Empleo, ...).  4. Promocionar las Nuevas Tecnologías de la Información.  5. Diseñar Proyectos Europeos para el Desarrollo Local.</p>	<p>1. Orientación Profesional / Vocacional.  2. Itinerario Personalizado de Inserción de Ofertas de Empleo  3. Gestión de Ofertas de Empleo  4. Formación y Sensibilización  5. Acciones de Orientación Profesional para el empleo y el Autoempleo  6. Atención a personas con discapacidad</p>	<p>- Desarrollar Programas de Formación en materia de calidad.  - Facilitar el intercambio de experiencias entre profesionales.  - Organización de Jornadas, conferencias y otras actividades de promoción de la Calidad.  Anualmente, se organizan las jornadas Técnicas de la Calidad (Semana Europea de la Calidad) y se edita la "Guía de la Calidad".</p>
Javea	Creación y mantenimiento de empresas	Formación	Atención al inmigrante	Inserción socio-laboral	Dinamización comercial

	<p>Atención al Público en todas las cuestiones relativas al Autoempleo y la Creación de Empresas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Orientación en materia: Fiscal, Jurídico-Mercantil y Laboral.</li> <li>· Información Financiero-Económica</li> <li>· Centro de demostración de Internet</li> </ul>	<p>-Bolsa de formación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cursos de idiomas</li> <li>-Formación comercial</li> </ul>	<p>-Información y asesoramiento en relación a la documentación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Seguimiento de los expedientes tramitados.</li> <li>-Fomento para la creación de asociaciones.</li> <li>-Colaboración con otras entidades relacionadas con estos colectivos.</li> </ul>	<p>-Seguimiento de las acciones realizadas.</p>	<p>Ferias de Artesanía:</p> <p>Publicación de trípticos sobre rutas comerciales de la comarca - conjuntamente con las AFIC de Benissa y Calp-. Jornadas de Comercio Edición, conjuntamente con los AFIC de Benissa y Calp, de un Manual de Comercio. Colaboración con distintas asociaciones para la organización de las campañas comerciales de verano y navidad. Elaboración de la revista "Xàbia Servei". Formación para los comerciantes</p>
--	---	--	---	---	--

Ondara	Creación y mantenimiento de empresas	Promoción Local	Dinamización comercial	Formación	Empleo

	<p>Orientación en materia: Fiscal, Jurídico-Mercantil y Laboral.  Información Financiero-Económica  Centro de demostración de Internet:</p>	<p>Promoción comercial del Casco Antiguo  Promoción integral de la localidad: comercial y turística.  Promoción de productos artesanales.  Promoción del conocimiento entre pueblos</p>	<p>Feria de Muestras.  Jornadas de Comercio.  Premios de Escaparatismo.  Mapa de Concentración Comercial.  Divulgación de Ayudas económicas destinadas al comercio.  Formación para los comerciantes.</p>	<p>Bolsa de formación.  Formación comercial.</p>	<p>Atención al Público en todas las cuestiones relativas al Autoempleo y la Creación de Empresas.  Programación de Talleres de Empleo</p>
Pedreguer	<p>Formación</p>	<p>Empleo</p>	<p>Desarrollo económico  Asesoramiento al nuevo emprendedor  Apoyo a la Asociación de Comerciantes de Pedreguer</p>		
	<p>Coordinación de recursos formativos</p>	<p>Bolsa de trabajo  Relaciones constantes con las entidades gestoras del empleo</p>	<p>Desarrollo económico  Asesoramiento al nuevo emprendedor  Apoyo a la Asociación de Comerciantes de Pedreguer</p>		
Teulada	<p>Formación</p>	<p>Empleo</p>	<p>Desarrollo económico  -Promoción de nuevas iniciativas empresariales.  -Impulsar el comercio local cooperando con la Asociación de Comerciantes y Empresarios de Teulada-Moraira.</p>	<p>Promoción agrícola  -Dinamización del sector agrícola con cursos de formación de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación con la incorporación al mundo laboral de jóvenes agricultores.</p>	
	<p>-Colaboración en la formación con la Cámara de Comercio y el Centro de Desarrollo Turístico de Denia  -Participación en el Programa de Garantía Social de Benissa</p>	<p>-Difusión de nuevos yacimientos de ocupación  -Gestión de la bolsa de trabajo.</p>			

(Fuente: Consorcio CREAMA.-2003)

**5. EJEMPLOS DE NOTICIAS RELACIONADAS CON EL  
DESARROLLO LOCAL EXTRAÍDAS DE LA HEMEROTECA  
DIGITAL DEL DIARIO INFORMACIÓN DE ALICANTE**

## Una apuesta profesional

Fomento proyecta la creación de dos talleres para la formación en oficios como pintura, albañilería, jardinería y carpintería metálica



V. LÓPEZ DELTELL

La finalización del Plan de Choque para el Empleo, del que se han beneficiado más de 180 crevillentinos a los que el Ayuntamiento ha durante distintos meses en el último año, la Concejalía de Fomento ha programado una serie de acciones para impulsar la formación de jóvenes crevillentinos en diferentes profesiones. La propuesta de este organismo pasa por solicitar subvenciones con el objetivo de crear una nueva escuela taller y un taller de empleo.

La Concejalía de Fomento ha preparado dos proyectos distintos para conseguir que la Escuela Taller vuelva a formar en un oficio a jóvenes crevillentinos. Por un lado, se solicitará al Servef una ayuda económica de 886.000 euros para realizar un taller en el que tendrían cabida 40 alumnos de menos de 25 años y que tendría una duración de dos años.

Este primer proyecto aprovecharía los seis primeros meses del taller para la etapa formativa. En estos meses los alumnos recibirían una beca de 6 euros por día lectivo, mientras que durante las prácticas, su sueldo sería del 75% del salario mínimo interprofesional, lo que supondría una mensualidad de 338 euros.

Por otro lado, se solicitaría a la Generalitat una subvención de 520.000 euros para un proyecto de taller de empleo, con una duración de un año, para 32 alumnos mayores de 25 años y que sean demandantes de empleo. «Estos talleres se configuran como un programa mixto de empleo y formación que busca mejorar la ocupabilidad de los desempleados mayores de 25 años, con el fin de facilitar su inserción laboral», apunta la edil del área, Loreto Mallol. El salario que percibiría el alumno sería de 677 euros mensuales, lo que supone el 150 por ciento del salario mínimo interprofesional.

En ambos proyectos las especialidades solicitadas son carpintería metálica, pintura, albañilería y jardinería. Las actuaciones de estas escuelas irán destinadas a finalizar el vallado del Parc Nou, construir un edificio de aseos en el mismo recinto, pintura de determinados edificios públicos, señalización horizontal de la red viaria del casco urbano, colocación de barandillas en ciertas zonas de la localidad, adecuación de jardineras en la pedanía del Realengo y de las rotondas del polígono industrial I-4.

La aportación municipal en cualquiera de los dos proyectos sería de 114.000 euros. En cualquier caso, los alumnos, además de recibir una formación básica, asistirán a un módulo de alfabetización informática con una duración mínima de 30 horas y recibirán durante todo el proceso formativo orientación, asesoramiento, información profesional y formación empresarial.

Al finalizar los periodos de formación, los alumnos recibirán un certificado expedido por la entidad promotora, en este caso el Ayuntamiento de Crevillent, en el que constará la duración en horas del programa, el nivel de formación teórico-práctica adquirida y los módulos formativos cursados. Este certificado, según la edil Loreto Mallol, «podrá servir total o parcialmente y precios los requisitos que se determinan, para ser convalidado en su momento por el certificado



de profesionalidad previsto en la legislación». El Servef también emitirá diplomas en los que se indicarán los módulos impartidos y su duración.

Por otro lado, los grupos municipales analizaron ayer en un pleno las peticiones de financiación para los talleres de empleo. En esta misma sesión, se aprobó solicitar una subvención a la Diputación para el funcionamiento de la Agencia de Desarrollo Local y también para la realización de cursos, ferias y fomento del comercio. La ayuda sería, como máximo, del 50 por ciento de los gastos que suponen las citadas actividades. 13/3/03

#### FORMACIÓN

### La información turística centra la segunda jornada de ponencias en el Tirant lo Blanc

El Instituto de Enseñanza Secundaria Obligatoria Tirant lo Blanc acoge hoy la segunda ponencia de las jornadas turísticas que ha organizado el centro educativo. Mientras la primera jornada estuvo dedicada al sector hotelero, esta segunda se centrará en la información turística. La sesión será abierta por el gerente del organismo municipal Turisme d'Elx, Enrique Pineda. La presidenta de la Asociación Alicantina de Guías de turismo, Catalina Rodríguez, la técnico de Tourist Info de Novelda, Natalia Hernández, y el gerente de la Agencia de Desarrollo Local de Santa Pola, José F. Mazón, figuran entre los ponentes hoy. 20/3/03

### Reunión para informar de los programas de formación profesional continua 2003

La Agencia de Desarrollo Local (ADL) ha convocado una reunión de la mesa de formación del municipio para informar a las asociaciones empresariales sobre el programa de formación profesional continua. Los miembros de la mesa han de acudir el próximo 28 de este mes a las 18 horas a las dependencias de la ADL. Según fuentes cercanas, a través de la orden de la Conselleria de Economía, estas asociaciones pueden solicitar ayudas para impartir acciones de formación continua para trabajadores de pequeñas y medianas empresas de la Comunidad Valenciana. En esta reunión se ofrecerá el asesoramiento necesario. 25/03/03

#### PROMOCIÓN EN ALCOY

### La Agencia de Desarrollo Local facilitó la apertura de 20 empresas

J. LL.

La Agencia de Desarrollo Local de Alcoy facilitó durante el año pasado la creación de un total de 20 nuevas empresas, según informó a este periódico el concejal de Promoción Económica Rafael Miró. El edil señaló el buen funcionamiento de esta iniciativa, indicando que a lo largo del pasado ejercicio se atendieron un total de 896 consultas, de las 86 eran para crear nuevas empresas.

Según informó el concejal delegado, todo parece indicar que este año se van a superar ampliamente estas datos estadísticos. En los tres primeros meses de 2003 se han atendido 66 consultas para la creación de nuevas empresas en la ciudad.


El edil Rafael Miró indicó que la Agencia Desarrollo Local realiza un seguimiento de todas estas nuevas empresas. Además de ofrecer asesoramiento durante el periodo de formación, se mantienen contactos periódicos con el fin de ofrecer apoyos y solucionar los problemas que puedan sufrir. En esta misma línea de promoción de las nuevas empresas, la Agencia de Desarrollo Local ha convocado la segunda edición del concurso de emprendedores, que premiará a aquellas propuestas que planteen los mejores proyectos empresariales para la ciudad. El plazo de presentación de propuestas está abierto hasta el día 21 de noviembre de este año. Se ha establecido un primer premio de 2.000 euros, un segundo de 1.000 y 3 diplomas.

Según señalaba el concejal Rafael Miró, a la hora de elegir el proyecto ganador se tendrán en cuenta una serie de criterios entre los que figura la viabilidad de la propuesta y su respeto al medio ambiente. 22/04/03

#### CREVILLENT

### Organizan un curso para orientar a los jóvenes en la creación de empresas

#### SALOMÉ LLEDÓ

La creación de empresas es una de las líneas fundamentales para el desarrollo económico local. Con este objetivo, la Concejalía de Fomento ha organizado un curso en colaboración con el IVAJ, cuya finalidad es la de orientar e informar a los jóvenes menores de treinta años, que estén interesados en montar su propio negocio. 

A juicio de la concejala de fomento Loreto Mallol, «cuantas más empresas haya en la localidad, se generará más actividad económica, mas puestos de trabajo y sobre todo mayor riqueza para Crevillent». Mallol añade que «las empresas no sólo están para mejorar la economía del municipio ni el bienestar social de un pueblo, sino que suponen un agente de cohesión y articulación social de primer orden».

El Ayuntamiento de Crevillent es consciente de esta circunstancia, y por ello, intenta llevar a cabo diferentes actuaciones como es en este caso, el curso sobre «Creación de empresas jóvenes», un ciclo formativo que está dirigido fundamentalmente a encauzar el desarrollo profesional de los mas jóvenes.

Para Loreto Mallol, es necesario poner a disposición de cuantos quieran adentrarse en la aventura empresarial, los medios e información necesarios para llevar a cabo con garantías de éxito esta iniciativa.

El curso que se impartirá de forma gratuita del cinco al nueve de mayo en la Casa Municipal de Cultura José Candela Lledó, contempla temas como son: la elaboración de los planes de empresa y financieros, las formas jurídicas a las que una empresa puede optar, tributación, modalidades contractuales,

técnicas de venta, trámites y pasos legales, régimen especial de autónomos y prevención de riesgos laborales.

#### Plazas limitadas

Las plazas para la participación en este curso sobre creación de empresas para jóvenes son limitadas y el periodo de inscripción está ya abierto y se cerrará el próximo 30 de abril. Los interesados pueden acudir al Ayuntamiento, a la Agencia de Desarrollo Local de la Concejalía de Fomento, para formalizar la inscripción o conseguir mayor información.23/04/03

#### POLÉMICA

### La falta de ayuda del Consell provoca el bloqueo económico de los CEDER

Josep Marset denuncia que el incumplimiento de pago por la Generalitat de los fondos prometidos impide que se pueda costear el funcionamiento de los grupos de acción local

#### M.LLINARES

El incumplimiento de pago por parte de la Generalitat de los fondos necesarios para el funcionamiento de los distintos grupos de acción ha dejado a los Centros de Desarrollo Local (CEDER) en una situación al borde de la suspensión de pagos, según denunció ayer el alcalde de Cocentaina y presidente del CEDER Aitana, Josep Marset.

Según explico, Josep Marset, en marzo de 2002 se firmó la resolución por la cual se asignaba a todos los CEDER de la Comunidad Valenciana los fondos necesarios para el funcionamiento de los distintos grupos de acción local. Según denunció Marset, «a día de hoy el Consell aún no ha pagado ni un sólo euro a los grupos para dicho fin».

En declaraciones a este diario, Josep Marset explicó que el Consell indicó a los diferentes grupos que si firmaban un aval bancario se les remitiría el 15% de dichos fondos. «A fecha de hoy, con el aval remitido a la conselleria, tampoco han sido transferidos dichos fondos», criticó.

Ahora, el primer edil contestano y presidente del CEDER Aitana se pregunta «cómo han estado funcionando estos grupos hasta este momento». «De los intereses que aún quedan del programa Leader-2», se contesta así mismo Josep Marset.

«Uno de los agujeros que el Partido Popular nos imputa al presidente y gerente del Leader-1 -remarcó Marset- es que los intereses de este Leader debían mandarse a Bruselas porque no eran del grupo, y hoy, los intereses del Leader-2 no sólo han servido para el funcionamiento del mismo sino que también lo están siendo para el Leader-plus».

Además, los grupos han funcionado de una póliza bancaria firmada por los mismos en función de la resolución del Consell «cuyos gastos pueden acumularse también al Leader-plus», señaló.

Asimismo, el único ingreso con que cuentan los grupos del Leader-plus son los remitidos por los fondos europeos FEOGA,

«cuya única finalidad es la de financiar proyectos, pero nunca para el funcionamiento de los grupos», aclaró Josep Maset. En el caso del grupo de Cocentaina, formado por cuatro personas, «la conversión en su día en Agencia de Desarrollo Local, nos ha permitido obtener una subvención por parte de la conselleria de Trabajo destinada a financiar su funcionamiento», informó el alcalde socialista. Por último, Maset se pregunta sobre cuál es la política que el Consell y el PP están realizando en el Leader-Plus. Y afirma que «los CEDER de la Comunidad están en un grave apuro por no poder pagar las nóminas del funcionamiento de sus grupos».24/4/03

SANTA POLA

## El Ayuntamiento ofrece a las inmobiliarias participar en una feria del sector

REDACCIÓN

El Ayuntamiento de Santa Pola asistirá al Salón Inmobiliario de Madrid (Inmotur), que tendrá lugar en el Parque Ferial Juan Carlos I de la capital de España del 7 al 10 de mayo. El Consistorio de la villa participará en este certamen con un expositor propio dentro del marco de la Costa Blanca.

El objetivo del área de Turismo es apoyar al sector inmobiliario de la localidad en la promoción de sus productos y les ofrece la posibilidad de compartir su stand. Esta feria registró en el 2002 la participación de más de 400 expositores y 92.000 visitantes, logrando una amplia repercusión informativa, por lo que desde el Ayuntamiento se invita a todas aquellas promotoras y agencias inmobiliarias que quieran exponer sus productos en esta feria inmobiliaria y turística de carácter internacional, para que remitan al Consistorio sus folletos, promociones o teléfonos de contacto, para ofrecérselas a los visitantes que soliciten información en el expositor de Santa Pola. Los interesados pueden acudir a la Agencia de Desarrollo Local de la calle Astilleros antes del próximo jueves25/4/03

ENCUENTROS DE ESTUDIO

## Unas jornadas debatirán las estrategias contra las heladas en el Camp d´Elx

Del 2 al 4 de mayo tendrán lugar charlas, talleres y mesas redondas en torno a la agricultura ilicitana



ABEL BRI

Las Jornadas del Campo de Elche comienzan esta semana en su octava edición. Estas jornadas de estudio se han venido celebrando a lo largo de varios años para dar a conocer los productos y el trabajo que se está realizando en el campo de Elche. El encuentro tratará en una charla la actuación contra las heladas y los objetivos estratégicos del ciclo manipulado en el campo ilicitano, mientras que otro de los temas que se tendrá en cuenta es la consideración del riesgo de inundación y avenida en el desarrollo local.

Las jornadas se han celebrado hasta ahora en varias pedanías del campo ilicitano, donde los agricultores exponen sus trabajos y estudios. Para esta octava edición, los organizadores han logrado traer a Elche este conjunto de exposiciones y talleres.

Las jornadas han sido promovidas por el Consell Municipal del Camp d'Elx, y las pedanías ilicitanas se han volcado desde el principio con esta plataforma para promover sus productos. En esta su octava edición, los valores del campo de Elche serán mostrados desde el conjunto de expositores y carpas que comenzaron a instalar desde la semana pasada en la Avenida de la Estación. También habrá actividades en el Parque Municipal y en el Parque Deportivo. Las muestras y actividades de las jornadas comienzan este próximo viernes 2 de mayo. El viernes habrá una muestra de trabajos de los colegios del campo de Elche, la celebración de la muestra «Expopedaníes», una demostración de los trabajos de las amas de casa, una muestra de productos típicos y artesanos, la muestra de los carreteros y otras muchas exposiciones que estarán abiertas casi todo el día.

También el viernes habrá una mesa redonda, que se iniciará a las 18.30 horas, donde se hablará sobre los palmereros como una profesión tradicional para el futuro. Además se hablará de la transformación del cultivo de la palmera para el desarrollo de una industria del dátil en Elche.

El sábado proseguirán las actividades y las muestras de estas jornadas con tres charlas coloquios y con una mesa redonda. Las jornadas finalizarán el domingo con un coloquio que analice la situación actual y las perspectivas del cultivo de granado en España y en el Mundo. El horario general en el que estarán abiertas las exposiciones es de las 11 a las 14 horas y de las 17 a las 23 horas. Las actividades tendrán horario de 9.30 a 14 y de las 16 a las 20 horas. 28/04/03

#### ENCUENTROS DE ESTUDIO

### Comienzan las jornadas sobre el Camp d'Elx

#### ABEL BRI

Las Jornadas del Campo de Elche comienzan esta semana en su octava edición. Estas jornadas de estudio se han venido celebrando a lo largo de varios años para dar a conocer los productos y el trabajo que se está realizando en el campo de Elche. El encuentro tratará en una charla la actuación contra las heladas y los objetivos estratégicos del ciclo manipulado en el campo ilicitano, mientras que otro de los temas que se tendrá en cuenta es la consideración del riesgo de inundación y avenida en el desarrollo local.

Las jornadas se han celebrado hasta ahora en varias pedanías del campo ilicitano, donde los agricultores exponen sus trabajos y estudios. Para esta octava edición, los organizadores han logrado traer a Elche este conjunto de exposiciones y talleres.

Las jornadas han sido promovidas por el Consell Municipal del Camp d'Elx, y las pedanías ilicitanas se han volcado desde el principio con esta plataforma para promover sus productos. En esta su octava edición, los valores del campo de Elche serán

mostrados desde el conjunto de expositores y carpas que comenzaron a instalar desde la semana pasada en la Avenida de la Estación. También habrá actividades en el Parque Municipal y en el Parque Deportivo. Las muestras y actividades de las jornadas comienzan este próximo viernes 2 de mayo. El viernes habrá una muestra de trabajos de los colegios del campo de Elche, la celebración de la muestra «Expopedaníes», una demostración de los trabajos de las amas de casa, una muestra de productos típicos y artesanos, la muestra de los carreteros y otras muchas exposiciones. También el viernes habrá una mesa redonda, que se iniciará a las 18.30 horas, donde se hablará sobre los palmereros como profesión tradicional.28/04/03

SANTA POLA

## Selección del personal para el taller de empleo

P. M.

El proceso de selección para la contratación del personal y del alumnado del Taller de Empleo Villa de Santa Pola finaliza el próximo ocho de mayo. El Taller de Empleo va destinado a las personas desempleadas mayores de 25 años, estando previsto su inicio el próximo mes de junio, con una duración de un año. Se contratarán a 32 alumnos, ocho por cada una de las especialidades. En este Taller de Empleo se tiene previsto contratar a al director/a del taller, al personal de apoyo, que será un auxiliar administrativo y un profesor de magisterio para la impartición de la formación compensatoria, así como a 4 profesores encargados de impartir las especialidades siguientes: Servicio de Ayuda a Domicilio, Animación Sociocultural, Auxiliar de Enfermería en Geriátrica y Educación Infantil, según se desprende de un comunicado municipal.

Las personas interesadas pueden consultar las bases que rigen esta convocatoria, requisitos y documentación a entregar en las dependencias de la Agencia de Desarrollo Local, ubicada en la calle Astilleros número 4 de la localidad. El pasado 24 de abril se reunió el grupo mixto de trabajo, en las dependencias de la Agencia de Desarrollo Local de Santa Pola, presidido por el representante de la Conselleria de Economía, Joaquín Zarnora y por el edil de Hacienda Francisco Blasco para establecer las bases que han de regir el proceso.05/05/03

PINOSO

## Un proyecto sobre el medio ambiente gana el concurso para jóvenes emprendedores

J. B.

Un proyecto sobre la intervención en el medio ambiente se ha alzado ganador del primer concurso de proyectos empresariales para jóvenes emprendedores organizado por las concejalías de Juventud e Industria y la Agencia de Desarrollo Local de Pinoso.

El mejor proyecto, titulado «Centro logístico de intervención en el medio ambiente», realizado por María José Pérez Cerda, recibirá 1.800 euros. El segundo premio ha recaído en Alicia Paya Pons por su proyecto «Una cooperativa de trabajo asociado al Cabeçó», dotado con 1.200 euros. Cuatro proyectos, todos ellos de excelente calidad, según destacaron los organizadores del concurso, concurrieron al certamen. Una de las condiciones para poder presentarse al certamen es que los proyectos deberán ejecutarse en la localidad en un plazo máximo de seis meses a partir de la concesión del premio. El objetivo del concurso es la creación de nuevas empresas que diversifiquen el tejido empresarial de la localidad así como contribuir a reducir el número de desempleados.09/05/03

## Abierto el plazo de inscripción para tres cursos formativos para los desempleados

La Agencia de Desarrollo Local (ADL) impartirá tres cursos de formación profesional ocupacional que van dirigidos a los desempleados de la localidad. Estos cursillos, que se impartirán próximamente, según un comunicado municipal, han sido concedidos por la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, siendo las especialidades formativas a impartir las siguientes: iniciación a la red de Internet (69 horas); ofimática (134 horas) y dependiente de comercio (259 horas). Las clases son gratuitas y las plazas limitadas y aquellas personas interesadas pueden solicitar su inscripción dirigiéndose a la ADL o llamando al 96 541 71 36. 11/05/03

[BENILLOBA](#)

## El nuevo Plan General destinará 200.000 metros a suelo industrial

[M. VILAPLANA](#)

El nuevo Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) aprobado por el Ayuntamiento de Benilloba contempla la creación de un polígono industrial de 200.000 metros cuadrados en la partida de Els Quarts. Según informó la alcaldesa, María Elena Mira, esta infraestructura permitirá la ubicación de nuevas empresas fuera del casco urbano.

La alcaldesa resaltó que el PGOU aprobado por el Consistorio sustituye al que estaba vigente hasta la fecha, cuyos orígenes se remontan a 1977. Según sus palabras, «necesitábamos de unas normas urbanísticas que respondieran a las necesidades actuales de la población, dado que las anteriores habían quedado trasnochadas y estaban asfixiando el desarrollo local».

Una de las principales actuaciones contempladas por el nuevo plan es el polígono industrial de 200.000 metros cuadrados previsto en la partida de Els Quarts, en los accesos a la población desde Cocentaina. Benilloba siempre ha sido un pueblo de carácter industrial, aunque hasta la fecha la falta de polígonos industriales había propiciado que las empresas quedaran ubicadas en el interior del casco urbano. Según María Elena Mira, «esta situación provoca las lógicas

molestias y quejas vecinales. Con el nuevo polígono lo que ofrecemos a los industriales de la localidad es una alternativa para ubicar sus empresas y las ampliaciones que puedan emprender».

Mira, asimismo, resaltó que hay perspectivas de que puedan instalarse industrias foráneas en la población. A este fenómeno contribuiría la futura construcción de la autovía central a su paso por las comarcas de l'Alcoià y El Comtat, circunstancia que dejará a Benilloba a escasos minutos de los principales nudos de comunicaciones.

El nuevo PGOU ha sido aprobado por el pleno municipal, y ahora ha sido trasladado a la Comisión Territorial de Urbanismo para que conceda el visto bueno definitivo. Desde el Ayuntamiento se espera que este trámite se aborde con celeridad.11/05/03

#### PINOSO

### La Oficina Municipal de Información al Consumidor inicia su actividad

J. B.

El Ayuntamiento de Pinoso presentó días pasados la oficina municipal de información al consumidor, -OMIC- al acto acudieron, representantes de la Dirección Territorial de Consumo y de la OMIC de Elche, también fueron invitados diferentes asociaciones locales, como Amas de casa y la Asociación de Comerciantes. La OMIC de Pinoso esta situada junto a la Agencia de Desarrollo Local, en la planta baja del Ayuntamiento, donde ya se encuentran folletos con todos los servicios que se ofrece.

La concejala de comercio, Elisa Santiago, consideró necesario la creación de este servicio «porque cada vez más el consumidor se está concienciando de la necesidad de reclamar sus derechos», señaló por último Santiago.18/05/03

#### LA VILA JOIOSA

### Comercio recibe una subvención de 10.600 euros para desarrollo local

La ayuda está destinada a la puesta en marcha de proyectos ligados a la formación y a la generación de empleo



#### REDACCIÓN

La Oficina de Promoción Comercial de Villajoyosa, Innova ha obtenido una subvención económica de 10.600 euros por parte de la Diputación de Alicante, que se enmarca dentro del «Plan al Desarrollo Local y/o Promoción Económica para



ayuntamientos 2003». Según una nota de prensa emitida por el Ayuntamiento vilero esta subvención «viene a impulsar proyectos concretos que van a beneficiar de forma particular a toda la ciudadanía y de forma general supondrá también la generación de riqueza económica para el municipio, ya que son proyectos ligados a la formación y al empleo».

Por su parte el concejal de Comercio de la localidad, Marcos Zaragoza, ha expresado su satisfacción por la concesión de estas ayudas y ha desvelado las líneas de actuación de dos proyectos concretos: la creación de una «Empleoteca», como servicio administrativo donde los ciudadanos puedan recibir orientación para la búsqueda de empleo; y la creación de un «Aula de Autoformación», que gestionará la realización de cursos relacionados con la informática y los idiomas. El proyecto de la «Empleoteca» se plasmará en un espacio físico determinado dentro de las dependencias de la Oficina de Promoción Comercial, donde se realizarán las siguientes funciones: instalación de un ordenador puesto a disposición del público, donde se podrá consultar en la página [www.servef.com](http://www.servef.com) todas las ofertas de empleo existentes en las oficinas del Servef de Alicante, Valencia y Castellón,, así como realizar consultas a otras páginas web; dispondrá de las publicaciones más importantes a nivel de suplementos de trabajo; así como de los diarios oficiales para su libre consulta. Por su parte el «Aula de de Autoformación, ubicada en las nuevas dependencias administrativas que la concejalía de Comercio tendrá próximamente junto al nuevo Mercado Municipal, está concebida como un aula de aprendizaje y en la misma se instalarán un total de diez terminales de ordenador, a través de los cuales los alumnos, sin necesidad de profesor, podrán aprender a su propio ritmo.18/05/03

BENISSA

## Las ofertas de empleo de Creama sobrepasan más de un 50% la demanda

El Consorcio advierte de que en la comarca sí hay paro, pero que los puestos especializados no se cubren



LINDA HERRADA

El Consorcio para la Recuperación Económica de la Marina Alta (Creama) ha duplicado su actividad durante los últimos cuatro años en áreas como la creación de empresas, la formación e inserción laboral y la promoción económica, según la memoria que se presentó ayer en Benissa, en el transcurso de la última reunión que celebran esta legislatura la órganos directivos de la entidad.

En el área de inserción sociolaboral, las agencias locales del Creama han gestionado un total de 7.294 ofertas de empleo de empresas de la comarca, cifra que superó en más del 50% las demandas que en total fueron 4.701. Esta cifra, aunque orientativa, no significa que no exista paro en la comarca sino

más bien que la oferta de determinado tipos de empleo, sobre todo especializados, si sobrepasa la demanda; de ahí la necesidad de seguir llevando a cabo cursos de formación. Únicamente en el municipio de Xàbia, donde Creama centra la atención al inmigrante, la demanda sobrepasa a la oferta.

### Balance positivo

En una rueda de prensa celebrada después de la reunión de la junta, el alcalde de Benissa, Juan Bautista Roselló, junto a los concejales de Fomento de Dénia y Xàbia, Marco Miquel y Pere Aragonés, respectivamente, realizó un balance muy positivo de la actividad de Creama, que ha atendido en los últimos cuatro años desde las agencias de desarrollo local de Benissa, Dénia, Xàbia, Calpe, Ondara, Teulada y Pedreguer a más de tres mil emprendedores, servicio que ha tenido como resultado la creación de 712 empresas y más de mil nuevos puestos de trabajo en la comarca.

En el área de formación, Creama ha desarrollado esta legislatura 49 cursos con la participación de 663 alumnos. El Consorcio comarcal además ha editado en este periodo 56 publicaciones y ha desarrollado diez proyectos para programas orientados a aprovechar los recursos de la Marina Alta. También ha promovido nuevas alternativas para el crecimiento del empleo y del tejido empresarial. 20/05/03

INFORME. INFORME. PROGRAMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS DE ALCOY. PROGRAMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS DE ALCOY

## El urbanismo les separa

ww La principal discrepancia es la ubicación del suelo industrial ww La oposición apuesta por las relaciones comarcales y el PP ni se lo plantea ww Todos quieren viviendas protegidas



Los diferentes partidos que concurren hoy a las elecciones municipales de Alcoy presentan en sus programas puntos coincidentes y otros que no lo son tanto. Las principales discrepancias se centran en el urbanismo y, fundamentalmente, en la ubicación del suelo industrial. Mientras el PP y el Partit d'Alcoi se decantan claramente por la Canal, el resto apuesta por otros lugares que a su criterio suponen menos riesgos medioambiental. Las relaciones comarcales son otro aspecto que provoca distanciamientos.

l Defensa de la Canal para ubicar una gran zona industrial, si se garantiza la seguridad.

l Promocionar la innovación, el desarrollo y la investigación en el textil, apostando por el Instituto Tecnológico (AITE).

l Consolidar la agencia de desarrollo local y el plan de acción comercial.

l Revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y plan para rehabilitar la Plaza de Al-Azraq.

l Nueva conexión de Batoi con el resto de la ciudad y la unión entre los barrios de Viaducto y Zona Norte.

l Potenciar la construcción de viviendas de protección oficial, rehabilitación de pisos y desarrollo de todos los sectores del

casco antiguo.  
I Ampliación del cementerio municipal.  
I Ampliación del Hospital Virgen de los Lirios, según el plan director.  
I Centro de Salud en Santa Rosa .  
I Favorecer la inserción laboral y social de determinados grupos de población que sufren exclusión.  
I Actuaciones en infraestructuras y servicios para la tercera edad .  
I Puesta en marcha de campañas de cooperación y sensibilización internacional, destinando el 0,7% del ingreso corriente.  
I Creación de la Escuela Oficial de Idiomas .  
I Ampliación del Museo Arqueológico y rehabilitación de la Iglesia Virgen de los Desamparados.  
I Crear una Biblioteca Central.  
I Rehabilitar el Teatro Principal .  
I Acondicionamiento del Polideportivo de Batoi .  
I Poner en marcha el hotel de la Font Roja .  
I Mejorar la seguridad ciudadana con la coordinación policial, más vigilancia y más medios.25/05/03

#### AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL

### Comienza la selección de los 115 aspirantes para optar al Taller de Empleo

P. M.

El Ayuntamiento de la localidad ha iniciado a través de la Agencia de Desarrollo Local (ADL) las entrevistas para el personal directivo y profesorado para el Taller de Empleo «Villa de Santa Pola». Según el gerente de la ADL, José Mazón, se han presentado 98 solicitudes para los puestos de director del taller, el auxiliar administrativo, un profesor de Magisterio y los cuatro docentes encargados de impartir las especialidades (Servicio de Ayuda a Domicilio, Animación Sociocultural, Auxiliar de Enfermería en Geriátrica y Educación Infantil).

«La lista de seleccionados del personal directivo y docente ya se ha publicado en el Ayuntamiento, el Servef de Elche y la Agencia de Desarrollo Local. El pasado miércoles hicimos 28 entrevistas. Con este resultado, el balance que obtenemos es que se han superado las expectativas de gente que se presentaría para estos cargos y por ello se ha hecho una selección previa», explica el concejal de Hacienda, Francisco Blasco, quien añade que el Consistorio pidió a la Conselleria de Hacienda «el proyecto a finales de 2000 y se concedió recientemente».

El total de peticiones de alumnos interesados en participar en el taller laboral ha sido de 115. «Este miércoles se comenzará a hacer la selección del alumnado hasta contratar a 32 personas». La duración del Taller de Empleo «Villa de Santa Pola» será de un año y está previsto que comience «cuanto antes», apunta el edil.26/05/03

ALCOY

## La Agencia de Desarrollo Local pide soldadores

La Agencia de Desarrollo Local de Alcoy solicita personal dentro de su servicio de orientación y bolsa de empleo. En concreto, se necesitan varones oficiales de soldador de entre 25 y 40 años. Para más información los interesados pueden acudir al Camí número 2 o llamar al 965537150. 29/05/03

### TORREVIEJA

## Fomento presenta la V convocatoria de cursos de informática que se iniciarán en junio

M. P.

El concejal de Fomento y Desarrollo en el Ayuntamiento de Torreveija, Antonio Hódar Díaz, junto con el concejal de Informática, Pedro Munuera, y la responsable de la Agencia de Desarrollo Local (ADL), Carmen García Nieto, presentaron en la mañana de ayer la quinta convocatoria de Cursos de Informática destinados a toda la población de Torreveija, con los cuales se pretenden continuar introduciendo en la sociedad torreveijense el mundo de las nuevas tecnologías.

Antonio Hódar señaló que los cursos, que impartirá la técnico superior de sistemas informáticos, Encarna García Franco, serán totalmente gratuitos e irán dirigidos a tres colectivos distintos: adultos, jóvenes de 11 a 16 años y jubilados, siendo el único requisito para matricularse en ellos el estar empadronado en Torreveija.

### Duración

Esta quinta edición de los cursos de informática será la más larga de todas las realizadas hasta el momento por la ADL, ya que abarcarán desde comienzos del próximo mes de junio hasta el 15 de octubre, en horarios de mañana y tarde. 30/05/03

### TORREVIEJA

## Crean un Taller de Atención Hospitalaria

M. P.

La Agente de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Torreveija, Carmen García, anunció la creación de un taller de Inserción de Atención Hospitalaria que irá destinado a mujeres con la tarjeta de desempleo activa, preferentemente con la titulación de FP1, en las ramas de sanitario o laboratorio. García Nieto indicó que el curso se impartirá desde comienzos de junio hasta el 31 de octubre (vacaciones en agosto) contabilizándose un total de 92 días, cobrando por cada uno de ellos seis euros, por lo que al finalizar el Taller de Inserción

de Atención Hospitalaria habrán recibido una remuneración de 552 euros.

Las clases, tanto teóricas como prácticas se realizarán en el Hospital San Jaime de Torrevieja, por lo que las mujeres que lo realicen tendrán ficha con puntuación de cara a trabajar en este hospital privado.

#### Consumo

La concejal responsable de Consumo, Concepción Torres, ha anunciado la concesión por parte de la Conselleria de Industria, Comercio y Energía, a través de la Dirección General de Comercio y Consumo, de una subvención de 13.000 euros, destinada a la financiación de los gastos corrientes ocasionados por las oficinas municipales de información al consumidor y la colaboración en las juntas arbitrales de consumo. Por otra parte, el concejal de Deportes, Antonio José Hódar, informó que la Diputación Provincial de Alicante, a través de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes, había concedido una ayuda económica al Ayuntamiento de Torrevieja por importe de 6.187 euros, enmarcada dentro del Plan de Ayudas a los Ayuntamientos y Entidades deportivas Municipales.30/05/03

#### SANTA POLA

### El Ayuntamiento asiste al Salón Inmobiliario

#### REDACCIÓN

El Ayuntamiento de Santa Pola asistirá del cinco al ocho de junio de este año a la primera edición del Salón Inmobiliario de la Costa Blanca, que tendrá lugar en el recinto de la Institución Ferial Alicantina. Este evento, organizado por ERES Costa Blanca es un punto de encuentro para los profesionales del sector, así como para los inversores interesados en el mercado inmobiliario «propiciando una sinergia única que ayudará a seguir manteniendo nuestro territorio en los primeros lugares del mundo a nivel de residencia turística», según un comunicado municipal. La Agencia de Desarrollo Local sirvió de lugar para la celebración de una reunión entre responsables municipales y aquellas inmobiliarias, promotoras o constructoras interesadas en participar en dicho certamen.

Aquellas empresas interesadas en ofrecer recursos podrán remitir a la Agencia de Desarrollo Local material promocional de su empresa para su distribución y difusión en esta feria. Este material pueden depositarlo en la ADL (que se encuentra en la calle Astilleros, número 4) antes del dos de junio, con horario de 10 a 14 horas y de 17 a 20 horas.30/05/03

#### TEULADA

### El Crema potencia productos de calidad con la presentación del vino Maduresa 2000

La Agencia de Desarrollo Local Crema de Teulada-Moraira tiene previsto realizar la presentación del vino Maduresa 2000

el próximo lunes 2 de junio a las 12,30 horas en el restaurante Casa Pepe 2. La presentación contará con la presencia del alcalde en funciones, José Císcar; la concejala del Creama, Chantal Giron; y los representantes del Celler del Roure. Con esta presentación, el Creama local potencia productos de calidad -como Maduresa 2000- y fomenta su difusión entre los restauradores. Maduresa 2000 es uno de los vino mejor cualificados en la Comunidad Valenciana, según expertos enólogos internacionales. 30/05/03

SANTA POLA

## Las 4 especialidades del Taller de Empleo comenzaron ayer con un total de 32 alumnas

P. M.

Las cuatro especialidades que se imparten en el Taller de Empleo «Villa de Santa Pola» (Servicio de Ayuda a Domicilio, Animación Sociocultural, Auxiliar de Enfermería en Geriatria y Educación Infantil) han comenzado días pasados con la asistencia de un total de 32 alumnas. Tanto el equipo directivo como el alumnado son mujeres. «Fundamentalmente estas especialidades iban destinadas al sector femenino, mayores de 25 años y que estuvieran paradas durante mucho tiempo. Lo curioso es que el equipo de dirección también está compuesto por mujeres», explica el concejal en funciones del área de Hacienda, Francisco Blasco.

Este taller, que el Ayuntamiento solicitó a finales de 2001 a la Conselleria de Hacienda y tras varias modificaciones del proyecto inicial ya se ha puesto en funcionamiento, está subvencionado por la Conselleria con un total de 520.151 euros, «de los que 202.752 euros son para gastos de formación y funcionamiento como salarios y gastos en general. y más de 317.000 euros son para los gastos salariales de los alumnos». En este sentido, Blasco afirma que las alumnas recibirán unos 720 euros mensuales. El Ayuntamiento, por su parte, ha hecho una previsión de unos 60.000 euros para destinarlos al taller, «además de la infraestructura y mantenimiento del centro donde están».

Las clases de este taller se imparten en el centro de formación L´Aljub, ubicado en la calle Caridad.

Una representación del equipo de gobierno y de la Agencia de Desarrollo Local realizaron la selección de las solicitudes presentadas para optar a cargos técnicos y al alumnado hace dos semanas. De la selección de 98 solicitudes para la dirección del taller, ha resultado ser la directora del taller María José Cerdá; María del Carmen Andrés Deltell, auxiliar administrativa; la profesora de Animación Sociocultural es María del Mar Caballer Oliva; la educadora de Enfermería en Geriatria, Margarita Sempere Cerdá; la docente de Educación Compensatoria, María Soledad Gandolfo Molina; la profesora de Educación Infantil, María Mercedes Ferrer Guillén; la responsable de Ayuda a Domicilio, Aurelia Casimira Montoya Aledo; la profesora de Orientación y Formación Laboral, Fini Maciá y el profesor de Alfabetización Informática, Ángel

Monerris.

El Taller de Empleo tendrá una duración de un año con contratos de formación de 6 meses prorrogables.05/06/03

PEDREGUER

## Se pone en marcha un servicio para las pymes

REDACCIÓN

Del mismo modo que ha comenzado a realizarse en otros municipios de la Marina Alta Creama de Pedreguer ofrece una jornada para el mes de junio, en cooperación con el Impiva y la Dirección General de Política de Pyme, para que las empresas puedan realizar su propio diagnóstico con el fin de tener acceso a nuevos mercados. Todas las empresas interesadas en realizar su propio diagnóstico pueden realizar su inscripción en cualquiera de las agencias de Desarrollo Local de Creama. Las plazas son limitadas.

«Puntoproxi» es un servicio de Creama que intenta hacer más accesible el Impiva a las empresas de la comarca de la Marina Alta. Se incorpora, así, al grupo de entidades que, desde las diferentes comarcas valencianas, van a colaborar en el desarrollo del Plan de Acercamiento a las Pymes.

Una de las iniciativas que desde el Impiva se está potenciando es el «Autodiagnóstico para la Pyme. Acceso a nuevos mercados». Se trata de una herramienta informática diseñada por la Dirección General de Política de Pyme con la que se puede obtener un diagnóstico de la situación de la empresa para el acceso a nuevos mercados. 08/06/03

REDOVÁN

## El Ayuntamiento oferta cursos de inglés y contabilidad


REDACCIÓN

La nueva aula de informática municipal de Redován permitirá desarrollar durante este verano cursos de formación continua y ocupacional así como mejorar el servicio prestado a los usuarios de la biblioteca, al estar equipada con línea ADSL para acceso rápido a Internet con interconexión en diecisiete ordenadores.

El Ayuntamiento de Redován ha abierto ya el plazo para inscribirse, aprovechando la nueva aula dotada con las últimas tecnologías, en distintos cursos. Así, se ofrece del 1 al 28 de julio un curso de inglés dirigido a trabajadores a cuenta ajena o autónomos y otro de contabilidad por ordenador, en las mismas fechas, para jóvenes desempleados de 16 a 30 años inscritos en el Servef. Por su parte, los cursos de inglés para desempleados e informática del Servef se realizarán durante los meses de septiembre y octubre. La inscripción se deberá

## El Ayuntamiento edita una guía para fomentar el empleo y el desarrollo local

### REDACCIÓN

El Ayuntamiento de Finestrat ha editado la primera  guía de la Agencia de Empleo y Desarrollo Local. Con un diseño dinámico e innovador, el folleto pretende dar a conocer a todas las empresas que están ubicadas en el municipio los servicios que desde este departamento municipal se gestionan y prestan, como son el fomento del empleo, la promoción económica, los planes de formación y las políticas de dinamización social, cultural y turística de la localidad.

A través de un servicio de mailing, la Agencia de Desarrollo Local ha enviado este nuevo folleto a todas las pymes de Finestrat. En él se les explica qué es la ADL y cuáles son los servicios que presta, así como cuál es el teléfono de contacto y la página web; [adl@finestrat.org](mailto:adl@finestrat.org).

La Agencia de Desarrollo Local de Finestrat es el organismo que diseña, planifica y dirige las áreas de gestión del Ayuntamiento que están directamente relacionadas con la promoción económica. El ciclo de crecimiento continuo que está experimentando Finestrat en los últimos años, ha situado a esta localidad de la Marina Baixa como referente de desarrollo sostenible y de puesta en marcha de estrategias dirigidas a la privilegiada situación de pleno empleo y aprovechamiento de la coyuntura económica para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos. Varios son los servicios que se prestan desde la Agencia de Desarrollo Local. La ADL cuenta con una bolsa de empleo, convirtiendo de esta forma al Ayuntamiento en un organismo de intermediación laboral y servicio de enlace entre los demandantes de empleo y las empresas consolidadas o de nueva implantación en la localidad, salvando la desconexión entre ambas partes. Este servicio se gestiona en una doble dirección, ya que por un lado se facilita el acceso a un puesto de trabajo de posibles desempleados, y mejora la situación laboral de quienes ya participan en el sistema productivo. Otros de los servicios que presta es la formación e información a emprendedores, la promoción del uso de nuevas tecnologías, el apoyo a iniciativas para la creación, modernización y diversificación de las pymes comerciales, la información sobre ayudas oficiales a las empresas que se establecen o a las que ya están consolidadas, la promoción de energías renovables, la regulación de horarios comerciales excepcionales y la coordinación e implantación de la Agenda 21 Local, instrumento guía para una gestión orientada hacia la sostenibilidad medioambiental.10/06/03

### INFORME MUNICIPAL

## El Ayuntamiento afirma que Torrevieja es el



## motor económico de la Vega Baja

Un estudio de la Agencia de Desarrollo Local indica que el sector hostelero es el más representado mientras que otro del Servicio de Estudios de La Caixa concluía que era el de la construcción

M. PAMIES ANDREU

Torreveija se ha convertido en el motor económico de la comarca de la Vega Baja, además de consolidarse como destino turístico preferencial en la Comunidad Valenciana, según el estudio realizado por la Agencia de Desarrollo Local (ADL) a partir de los datos recabados de distintos organismos. El citado estudio señala que en 2001 las empresas ubicadas en el término municipal torrevejense superaban las 1.300, siendo las dedicadas a la hostelería, con 290 empresas, la construcción, con 230, y el sector comercial, con 210, los más representados, seguidos de las empresas relacionadas con actividades inmobiliarias (136), las empresas de venta y reparación de vehículos a motor (42) y los comercios al por mayor (40).

Estos datos contrastan con los hechos públicos últimamente por el Servicio de Estudios de La Caixa, que apuntaban como principal actividad industrial de Torreveija al sector de la construcción, con el ochenta por ciento del total de las empresas establecidas en el término municipal.



Los datos recopilados por la ADL y hechos públicos ayer por el Ayuntamiento, señalan que en 2001 existían más de 5.200 actividades dadas de alta en el municipio, destacando el espectacular incremento registrado entre 2000 y 2001, cuando el número de altas en el IAE fue de 2.010 y 2.318 respectivamente. Según las mismas fuentes, en 2000 se crearon 840 nuevas empresas, mientras que en 2001 fueron más de 900. Asimismo, desde el Ayuntamiento, a través de la Agencia para el Fomento de Iniciativas Comerciales (AFIC) se han registrado un total de 1.105 comerciantes.

El alcalde destaca en un comunicado de prensa que este dinamismo económico, a su juicio, «ha generado unas de las expectativas de futuro inmejorables de toda España, sobre todo si tenemos en cuenta que la situación económica actual de la ciudad refleja una tasa de paro del 2%, lo que representa pleno empleo».

Con una población de más de 85.000 habitantes, Torreveija cuenta con menos de 1.500 personas inscritas en el INEM. En el ámbito de la provincia, el alcalde incide en que en abril la tasa de paro se situaba sobre el 7%, muy por encima de la media de Torreveija, dado que a largo de 2003 el número de parados en la ciudad no ha superado las 1.600 personas. 11/06/03

SANTA POLA

**Perelló será edil de Urbanismo y Loreto Cascales de Gran Alacant**

Tomás Martínez llevará Cultura y Educación, Ana Blasco se hará cargo de Fiestas y Servicios Sociales y Antonio García será concejal de Seguridad Civil  

P.M.

La próxima legislatura comienza el sábado a partir de las 11.30 horas cuando la nueva Corporación cruce la puerta del Ayuntamiento para tomar posesión durante cuatro años de los cargos de edil y alcalde. El nuevo equipo de gobierno del Partido Popular, que ejercerá su mandato con mayoría absoluta (con once ediles frente a los ocho socialistas y dos de Units per Santa Pola), contempla siete caras nuevas, empezando por el alcalde, Miguel Zaragoza, que dejará su cargo de director de Enfermería del Hospital General de Elche el viernes, la número dos, Candi Agulló, la número cinco de la lista, Ana Blasco, Manuel Vicente, Loreto Cascales, Antonio García y Juan José Amador. El edil Tomás Martínez, junto con Loreto Serrano ocuparon los asientos de concejales en la legislatura de 1995-1999, siendo ésta última, Jorge Perelló e Higinio Linares miembros de la oposición hasta esta semana.

El alcalde electo Miguel Zaragoza estableció una toma de contacto con los medios de comunicación ayer por la mañana para dar a conocer los departamentos municipales que cada miembro elegido va a desempeñar. Por el orden establecido en la lista electoral, Cándida Agulló se ocupará de las concejalías de Hacienda, Contratación y Patrimonio; Tomás Martínez Molina, de las áreas de Cultura, Educación, Federación de Municipios y Administraciones Públicas; Jorge Perelló se encargará de los departamentos de Urbanismo, Aperturas y Viviendas, además de ser el portavoz del Partido Popular en esta legislatura. La número cinco, Ana Blasco Amorós, será la concejala de Fiestas, Sanidad, Servicios Sociales, Participación Ciudadana y Mercado; Manuel Vicente Contreras, que procede de Nuevas Generaciones, se ocupará de las áreas de Tercera Edad, Juventud, Deportes y Playas; Loreto Serrano será la edil de Personal, Régimen Interior y Agencia de Desarrollo Local. El número ocho, Higinio Linares, se encargará de los departamentos de Infraestructuras, Medio Ambiente, Limpieza y Servicios Generales; la edil Loreto Cascales se ocupará de las áreas de Mujer, Inmigración, Turismo y la nueva concejalía de Gran Alacant; Antonio García será el concejal de Policía, Seguridad Ciudadana, Protección Civil y Parque Móvil y por último, Juan José Amador se ocupará de los departamentos de Cementerios, Mercadillo, Parque y Jardines.

#### Actuaciones


El alcalde Miguel Zaragoza destaca la juventud de Loreto Cascales y Manuel Vicente Contreras, «personas muy jóvenes, de 24 y 26 años respectivamente» y explica que el Plan General de Ordenación Urbana será el primer punto que se desarrollará, «además de ver si las actuaciones que ha hecho el anterior equipo de gobierno para la temporada estival que viene como infraestructuras de las playas, limpieza, servicios están en la línea que el PP propone para la localidad».

Zaragoza dice que el PGOU se basará en el que ya confeccionó el PP hace cuatro años «pero con modificaciones sustanciales como la construcción de un campo de golf, pero no a ciegas. El ocio es otro tema que Zaragoza destaca. «Se puede compaginar el ocio con el descanso, pero con la sensibilidad de saber dónde ubicar la zona de ocio. Se estudiarán varias zonas de ocio, ya que se puede diversificar». El alcalde electo de Santa Pola añade que el equipo de gobierno siempre contará con el consenso de las personas implicadas en aquellos proyectos que se vayan a ejecutar, «se contará con las decisiones ciudadanas». Con respecto a las viviendas sociales, Zaragoza apunta en la celebración del primer pleno que la nueva Corporación realice, «se llevará la cesión de los terrenos para construir las viviendas sociales que no se ha llevado a pleno». 12/06/03

SANTA POLA

## El Ayuntamiento facilitará cursos de formación a través de Internet

P. M.

El Ayuntamiento de Santa Pola, de la mano de la concejala de la Agencia de Desarrollo Local, Loreto Serrano, y el gerente del organismo municipal, presentó la parte que le corresponde dentro del proyecto europeo Advise (Agrupación de Desarrollo del Vinalopó para el Sostienimiento del Empleo), que consiste en el desarrollo de un sistema informático de gestión, adaptación y creación de cursos de formación, mediante sistemas de autoformación y formación a distancia. 

Este proyecto engloba a diversos municipios, entre ellos, Elche, Elda, Crevillent o Santa Pola, y cada uno de ellos se encarga de un tema. «Desde que emprendimos la marcha con la Agencia de Desarrollo Local en 1995 se ha intentado informatizar la formación desde el principio y queremos seguir avanzando. El Ayuntamiento se encarga de informatizar el sistema de formación y generar cursos formativos. Con esto intentaremos llevar a casa de cada santapolero la formación y autoformación a través de Internet». La concejala popular, que celebró su primera toma de contacto con los medios ayer por la mañana, explica que los cursos de autoformación que se realizan en las aulas «son eficaces por los horarios, que son amplios, pero no suficientes ya que el trabajo de muchas personas no permite la asistencia. A través de Internet, la gente puede entrar a ellos desde sus casas». El plazo de ejecución del proyecto es de nueve meses y alcanza los 100.000 euros aproximadamente, de los que el 72.500 provienen de subvenciones y 28.000 euros, del Ayuntamiento. El sistema informático consiste en una plataforma temática que por medio de un sistema crea cursos, algunos estándares y otros específicos. Esta herramienta permitirá gestionar la formación. 18/06/03

## 1 de julio acaba el plazo para cubrir un puesto en la ADL

El próximo uno de julio finaliza el plazo de presentación de la instancia para cubrir una plaza en la Agencia de Desarrollo Local. Además, se ofertan dos plazas de auxiliar administrativo, aunque todavía no se ha abierto el plazo. Para más información, acudir a la ADL (calle Astilleros, 4).  
19/06/03

### CALLOSA DE SEGURA

## Diez concejales del mismo grupo asumen por primera vez todas las áreas municipales

### PERTUSA

El nuevo alcalde de Callosa de Segura, el popular Francisco Javier Pérez Trigueros, ha otorgado mediante un decreto las delegaciones municipales que se reparten entre los diez ediles del Partido Popular, grupo municipal que por vez primera en la localidad ha conseguido mayoría absoluta.

Los grupos de la oposición, PSOE, IU-Los Verdes y Democracia Socialista no ostentarán delegaciones. Así, Gaspar Serrano Estañ asume las delegaciones de Hacienda y Personal; María Dolores Martínez Garri, Cultura y Educación; y Almudena Guilló Ferrández, con Servicios Sociales. Por su parte, las áreas de Agricultura, Barrios Rurales y Fiestas han recaído en Francisco Lillo Avila, mientras que de la de Deportes se encargará Manuel Illán Cutillas.

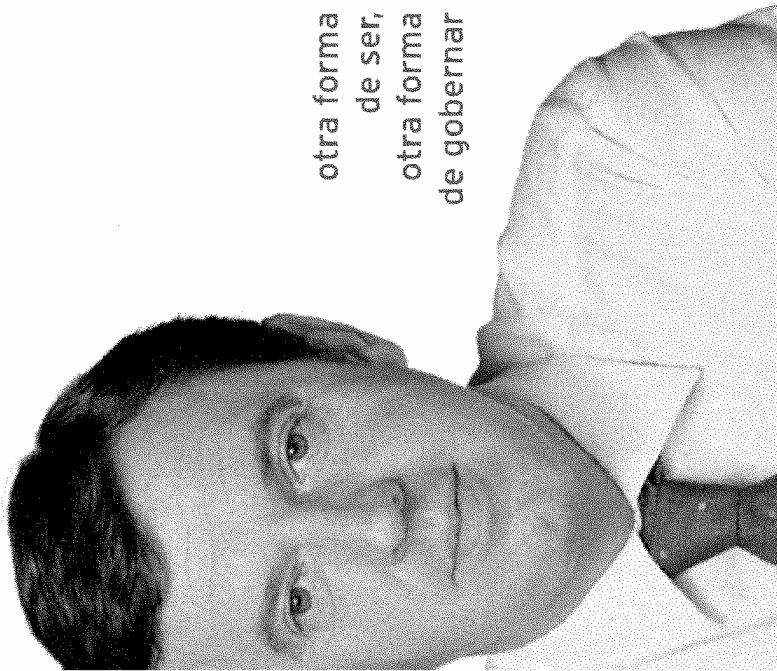
### Tenencias de Alcaldía

La delegación de Obras y Urbanismo ha recaído en Miguel Ángel Plaza Ferrández y las de Servicios Públicos, Medio Ambiente, Tráfico y Seguridad Ciudadana en el edil Francisco José Rodríguez Bernabéu. La edil Remedios Canales Zaragoza se encargará de Fomento, Turismo y Desarrollo Local y Juventud y Sanidad, Consumo y Mercados han recaído en Inmaculada Cámara Illán. Por su parte, el nombramiento de las comisiones y tenencias de Alcaldía todavía no ha sido hecho público. 21/06/03

La Agencia de Desarrollo Local de Alcoy ha hecho pública una nota en la que señala que se necesitan camareras de entre 18 y 30 años con más de 3 meses de experiencia y cocineras con más de 2 años de experiencia. Las interesadas deben dirigirse a los locales de la Agencia en El Camí. 22/06/03

**6. ALGUNOS ASPECTOS DE LOS PROGRAMAS DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS CON IMPLANTACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA, PARA LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y AUTONÓMICAS DE 2003.**





socialistas ahora

www.psoe.es

otra forma  
de ser,  
otra forma  
de gobernar

**PiJa**  
UN BON PRESIDENT

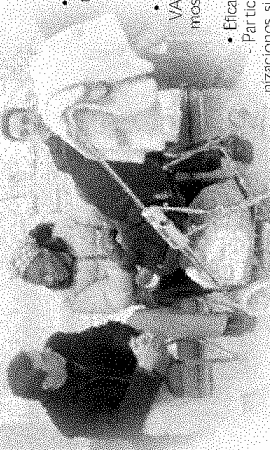


socialistas: ahora

otra forma  
de entender el empleo:  
empleo estable  
y de calidad

otra forma de ser,  
otra forma de gobernar

# OTRA FORMA DE ENTENDER EL EMPLEO: EMPLEO ESTABLE Y DE CALIDAD



- Diálogo social permanente como condición imprescindible en la toma de cualquier decisión.

- Cumplimiento del PAVACE en todos sus extremos.

- Eficacia del SERVEF mediante:
  - Participación real de las organizaciones sindicales y empresariales en la gestión del servicio valenciano de empleo

y formación:

- Un "Compromiso de Inserción Laboral" a través del desarrollo de un Plan Personalizado de inserción laboral al discapacitado
- El SERVEF tendrá una ratio de no más de 200 parados por un tutor
- Incorporación de las nuevas tecnologías a su sistema de trabajo

- Creación de un Centro de Inserción en las Universidades Valencianas como puente entre la formación de los/as jóvenes y el mundo laboral. Este Centro catalizará también la demanda laboral territorial en orden a programar la oferta formativa.

- Integración laboral de personas con discapacidad: cumplimiento de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI). Además:

- Reserva por parte de la Generalitat Valenciana del 5% de sus plazas para personas con discapacidad

- Programa de Formación específico

- Implantación progresiva de las 35 horas.

- Creación de los Centros de Formación y Ascensoramiento de Empleo en municipios de más de 20.000 habitantes.

- Plan de alfabetización informática para la población desocupada.

- Línea de apoyo a la generación de empleo que responda a necesidades sociales no satisfechas:

- Ayuda a domicilio

- Cuidado de niños • Cuidado de mayores • Apoyo discapacitados

- Apoyo a nuevas iniciativas y consolidación de cooperativas y empresas de economía social.

otra forma de ser,  
otra forma de gobernar

- Incremento de las ayudas para fomento del empleo estable.
  - 3.000 por contratación indefinida a jornada completa
  - 4.000 si es:
    - joven menor de 25 años • mujer • mayor de 45 años

- Apoyo a la inserción laboral de los jóvenes:

- 3.000 € de ayuda por contrato de formación no inferior a 30 horas semanales y un año de duración, para jóvenes entre 16 y 21 años
- 2.000 € por la transformación de este contrato en indefinido
- Incremento del 35% de estas ayudas en empleos relacionados con las nuevas tecnologías

- Incremento del 25% de las ayudas por ausencias o disminución de la jornada en los casos de:

- Maternidad • Cuidado de niños • Cuidado de mayores • Atención a enfermos
- Formación profesional permanente en la carrera profesional del trabajador ocupado o en paro.

- Salud laboral: Fomento de una verdadera cultura de salud a través de la inclusión de la "prevención de riesgos laborales" como asignatura obligatoria en la educación.

- Cumplimiento de la creación del Instituto Valenciano de la Prevención de Riesgos Laborales.

- Creación de la figura del "tutor laboral" que preste de forma personal asesoramiento permanente a las empresas y trabajadores en materia de salud laboral.

- Incluir en todos los ciclos educativos módulos de información y orientación laboral.

- La Administración Valenciana primaria en sus contrataciones con empresas:

- La estabilidad laboral
- Las acciones de prevención de riesgos laborales

- Parados de larga duración mayores de 45 años:

- Coordinación con las corporaciones locales para su reinserción laboral
- Programa de ayudas al autoempleo

otra forma de ser,  
otra forma de gobernar



# OTRA FORMA DE ENTENDER EL APOYO A LAS PYMES VALENCIANAS



- Programa de Apoyo a las Nuevas Empresas para fomentar la creación de más y mejores empresas. Proponemos incrementar la tasa de iniciativa empresarial, su eficiencia económica, responsabilidad social y sostenibilidad medioambiental.
- Programa Joven Empresa. Impulsaremos la creación de empresas por parte de los menores de 30 años, para alcanzar el 20% anual de iniciativas empresariales o de autoempleo.
- Articular recursos a la financiación de las PYME mediante la creación de un Fondo de Capital Riesgo, aumentando los niveles de riesgo asumidos por la Administración mediante el aval a las necesidades financieras de los emprendedores a través del IVF.
- Programa Mujeres Empresarias. Impulsaremos la creación de empresas por parte de mujeres, el autoempleo, las emprendedoras, con recursos y elevando la asunción compartida de riesgos por parte de la Administración.
- Programa específico de apoyo a la empresa familiar, que asegure su supervivencia ante el cambio generacional
- Simplificar la gestión administrativa para la promoción de iniciativas empresariales hasta reducir los trámites a 48 horas, instalando para ello Ventanillas Únicas para la creación de empresas en todos los centros PROOP.
- Crear un Observatorio permanente de las PYME para desarrollar una oferta integrada de servicios de apoyo que facilite su competitividad tanto productiva como comercial y financiera.
- Exención parcial de la cotización a la Seguridad Social de las empresas por la puesta en práctica de planes de empleo estable.
- Fomentar la cooperación interempresarial en todas las fases del proceso de fabricación y distribución para mejorar la eficiencia empresarial. Este es un aspecto crucial para la inmensa mayoría de las empresas valencianas cuyo reducido tamaño les impide una negociación favorable con proveedores y compradores de sus productos.

- Estableceremos una programa que incentive la oferta de trabajo de los recién titulados en busca de su primer empleo dirigido a las PYME de tamaño reducido y sin titulados medios o superiores en su plantilla.
- Elaboraremos un Programa de Promoción de la Exportación, con dotación suficiente de recursos y con mercados objetivamente definidos, potenciando por tanto la profesionalización y el papel del IVEX y los acuerdos con las



otra forma de ser,  
otra forma de gobernar

Cámaras de Comercio de la Comunidad Valenciana para potenciar la cultura exportadora de las empresas valencianas mediante el fomento de los consorcios para la exportación y la formación de especialistas y expertos.

- El IVEX constituirá una Ciclica permanente, integrada por personal integrado en el Instituto I representantes de los sectores vinculados a la exportación en los países del este de próxima incorporación a la Unión Europea
- Potenciaremos el papel de la Feria de Valencia y Feria de Alicante, mejorando la calidad de sus servicios, instalaciones e infraestructuras, como instrumentos de internacionalización de las empresas valencianas.
- Las dos instituciones feriales potenciarán nuestros sectores productivos exhibiendo la capacidad tecnológica, comercial y creativa de nuestra industria.
- Fomentaremos la promoción de inversiones extranjeras con eje de intervención para atraer proyectos de inversión que aumenten la capacidad de absorción de nuevas tecnologías de nuestra sociedad y que permitan revalorizar la Comunidad Valenciana como destino del capital extranjero.
- Orientaremos la calificación del suelo, la política de ordenación territorial, los Planes Generales de Ordenación Urbana, hacia la actividad económica ordenada y sostenible.
- Elaboraremos un Programa Integral de Suelo Industrial, promocionando nuevo suelo, rehabilitando el existente y otorgando una visión integral a la nueva localización espacial de la actividad, para favorecer la implantación de PYME.
- Modernizaremos los Institutos Tecnológicos, frenando el deterioro de su actividad en los últimos años, y generando las sinergias adecuadas entre las empresas y la universidad y ampliando su actividad al terreno del comercio y del transporte.
- Elaboraremos un Programa de Integración de las Nuevas Tecnologías, para reforzar el papel de los Institutos Tecnológicos en la aplicación de la innovación en el seno de las PYME valencianas. Nos comprometemos a incrementar en un 20% los niveles actuales de gasto en tecnologías avanzadas y duplicar el número de investigadores valencianos hasta alcanzar la ratio de 4,5 por mil habitantes.
- Nos comprometemos a duplicar la inversión directa en formación hasta situarla en el 3% de los costes laborales mediante la incorporación de incentivos fiscales.
- Facilitaremos el acceso a los desarrollos tecnológicos a todos los ciudadanos, mediante Programas de Formación adecuadamente supervisados en el logro de sus objetivos, incentivando la implicación del mayor volumen de personas, empresas, organizaciones e instituciones, para difundir la importancia de las nuevas tecnologías de la información en la sociedad valenciana.
- Favoreceremos el acceso a servicios especializados y avanzados por parte de las empresas, en las áreas de la innovación tecnológica, la formación y la cooperación interempresarial, potenciando el nacimiento de nuevas actividades empresariales relacionadas con los sectores dedicados a las nuevas tecnologías emergentes.

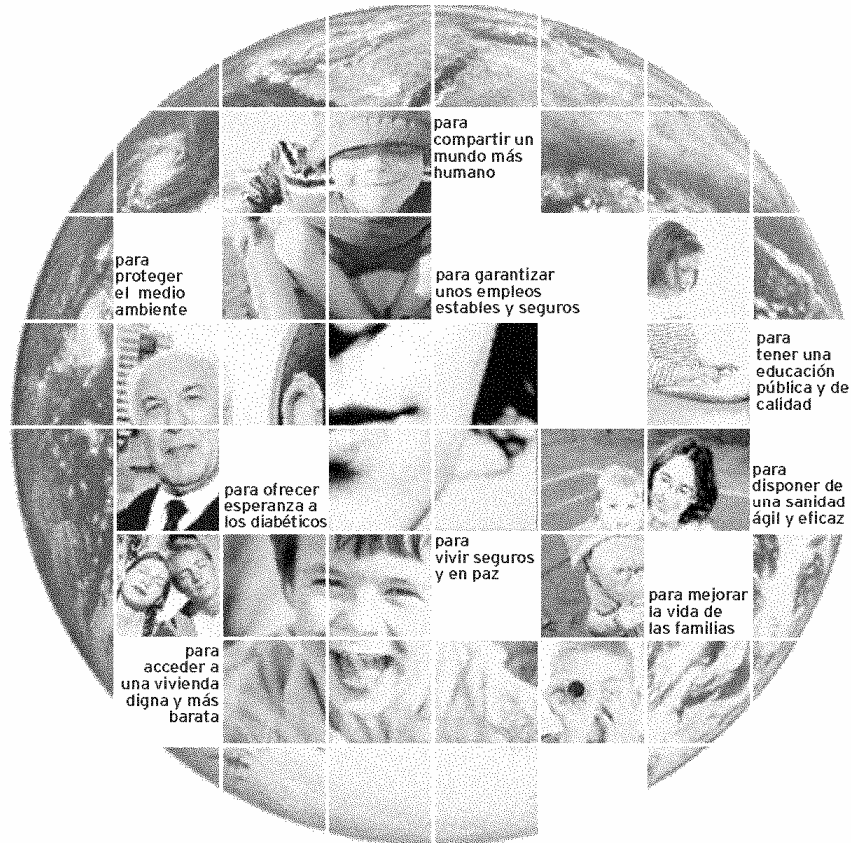
otra forma de ser,  
otra forma de gobernar

otra forma de ser,  
otra forma de gobernar



socialistas ahora

## Un mundo de ideas



# 1.111

**propuestas**

para gobernar de otra  
forma la Comunidad Valenciana

Elecciones Autonómicas y Municipales 2003

### 9.1.3. Barrios y entornos mejores y más sostenibles

#### Nuestras propuestas

- 1 • Actuación prioritaria sobre la ciudad consolidada, por medio de actuaciones integrales, que mejoren y hagan más sostenibles los entornos urbanos, los barrios, así como los centros históricos que, en ningún caso, serán considerados diferentes en cuanto al nivel de equipamiento y actividad a consolidar en los mismos.
- 2 • Se actuará simultáneamente tanto sobre el medio material (edificaciones, espacios públicos, infraestructuras urbanas..) como en el social, económico y cultural, fomentando la revitalización, así como la integración y cohesión social, evitando especialmente la creación de "guetos" que, en buena parte de nuestras ciudades se concentran en los centros históricos.
- 3 • Fomentaremos por medio de programas de renovación urbana, de actuaciones municipales sobre los barrios degradados creándose instrumentos administrativos específicos y equipos humanos, promoviendo la participación ciudadana y la revitalización comercial e industrial no contaminante.
- 4 • Fomento de movilización de solares e inmuebles en ruina, por medio de la utilización del registro de solares y de edificios en ruina de venta forzosa mediante la aplicación de la figura de la ejecución sustitutoria.

## 9.2. CIUDADES PARA EL SIGLO XXI

- A Para transformar las ciudades valencianas y mejorar la calidad de vida de sus habitantes su configuración territorial debe atender a los siguientes criterios: desarrollo humano (acceso a capacidades y oportunidades), equilibrio territorial y medioambiental, eficiencia económica, interacción social y participación política y ciudadana.  
Es necesario, por tanto, recuperar el concepto de ciudad más eficiente, funcional, social, económica y ambientalmente insertada en un territorio que cumpla los mismos requisitos y que acabe con la especialización de los barrios que genera graves problemas de transporte para sus habitantes.

### 9.2.1. Por unas ciudades equilibradas y sostenibles

- A Los socialistas valencianos apostamos por una ciudad equilibrada y sostenible, que requiere densidades medias y diversidad en sus barrios. No defendemos la especialización de éstos por cuanto ello agudiza la segregación espacial y económica. En los próximos cuatro años llevaremos a cabo un amplio abanico de medidas que propicien unas ciudades más eficientes desde el punto de vista social, económico y ambiental, en las que su configuración física, la distribución equilibrada de sus actividades sociales y económicas, y su organización política para la gestión las transformen al servicio de sus habitantes.
- B Tras siete años de gobierno del Partido Popular, no existe una estrategia que contribuya a mejorar la eficiencia social, económica y ambiental de las ciudades. Ese objetivo no ha sido un objetivo real, cuantificado y evaluado, en la gestión de la Generalitat Valenciana en manos de la derecha. Tampoco de la mayoría de los municipios. En los ayuntamientos con gobiernos socialistas o de mayoría de izquierdas se han dado pasos en esa dirección, pero es necesaria una política coordinada desde la Generalitat para alcanzar estos objetivos.

## 1ª CONVENCION SOCIALISTA DE DESARROLLO RURAL

### “DECLARACION DE OVIEDO”

---

Hoy en España los municipios pequeños y medianos reciben del Estado Central menos euros por habitante que las grandes ciudades. La diferencia es abismal, y hay que acortarla.

Hoy pone en peligro la unidad de España un Gobierno que se desentiende del desarrollo rural necesario.

Un ciudadano del mundo rural no puede ser un náufrago en la era de los navegantes de Internet, no puede malvivir ajeno a los servicios públicos esenciales, a una educación pública y atención de salud de calidad, al desarrollo de unas infraestructuras suficientes.

El futuro del 90% del territorio de España, de un mundo que representa a más del 20% de la población española, de unos pueblos y villas en donde habitan más de 10 millones de ciudadanos y de ciudadanas, se ve amenazado.

La solución no consiste en enfrentar mundo urbano o ciudad con mundo rural. Consiste en lograr un PACTO entre ciudad y mundo rural, un PACTO por y para el equilibrio territorial de España.

Es precisa una Política Rural de Estado con la participación y la cooperación entre el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

No sólo existen niveles de renta muy inferiores a los del medio urbano, hoy la evolución de las rentas agrarias es muy negativa.

Como ha denunciado el Consejo Económico y Social, por primera vez, durante tres años consecutivos ha venido disminuyendo la renta por ocupado en el sector agrario.

El sector productivo agrario, trimestre a trimestre tiene un PIB con una evolución negativa. Hoy los precios que se pagan a los productores no compensan sus gastos. Del mismo modo, muchos pescadores carecen de caladeros a los que ir a faenar.

El sector industrial agroalimentario padece en estos últimos 3 años una evolución negativa.

Hoy, en el Régimen Especial Agrario están dados de alta casi 400.000 pequeños agricultores. Esas cuatrocientas mil explotaciones familiares agrarias son una auténtica red que sirve de soporte al campo. Asimismo, existen más de 700.000 jornaleros por cuenta ajena en el medio rural.

Ante estas situaciones el PSOE quiere un **NUEVO CONTRATO SOCIAL** con el mundo rural, articulado sobre las siguientes propuestas:

### **1. LA CONVERGENCIA DEL MUNDO RURAL CON EL MUNDO URBANO ES UNA PRIORIDAD PARA EL PSOE**

Los socialistas entendemos que es necesario un cambio radical en las políticas dirigidas al mundo rural, basadas en la **cohesión económica y social** de los territorios, para hacer posible la **igualdad de derechos** entre los ciudadanos y las ciudadanas de uno y otro medio.

### **2. UNA POLÍTICA RURAL DE ESTADO PARA EL PROGRESO DEL MUNDO RURAL**

Para hacerla posible es necesario un Plan Estratégico para el medio rural, **basado en la participación ciudadana y en la coordinación entre las distintas Administraciones públicas**, respetando las peculiaridades territoriales.

### **3. UN NUEVO GOBIERNO LOCAL: COMARCAS Y DIPUTACIONES MODERNAS PARA GOBERNAR EL DESARROLLO RURAL DEL FUTURO**

Las Políticas Territoriales deben orientarse hacia la vertebración, hacia el equilibrio y el desarrollo solidario del medio rural. No se trata de crear nuevos niveles burocráticos. Se trata de trabajar y de colaborar con los instrumentos más idóneos.

**Las Comarcas deben jugar un papel en la cohesión y en el progreso de las zonas rurales.** Y allí donde existan las Diputaciones Provinciales es preciso recordar que ha llegado la hora de una reforma en su estructura y funcionamiento.

**Las Diputaciones deben orientar su acción hacia el desarrollo rural, para ser instrumentos funcionales al servicio de los Ayuntamientos rurales.** Deben orientar su acción en torno a los servicios y a las personas de los Municipios rurales y de su desarrollo económico, impulsando la renovación de la Administración de los pequeños Ayuntamientos y de su buen gobierno.

Las Diputaciones deben apoyar a los Ayuntamientos pequeños en la gestión integral de su territorio, creando un sistema de red territorial.

Este modelo es compatible con la existencia de las Comarcas y debe adaptarse a las especialidades y necesidades de cada territorio, de cada Comunidad Autónoma y de la estructura local y geográfica.

### **4. UNA FINANCIACIÓN LOCAL QUE TRATE POR IGUAL A PUEBLOS Y CIUDADES**

Debe existir un fondo de nivelación en la financiación local que elimine la discriminación que existe en contra de los pequeños municipios respecto a su participación en los ingresos del Estado, debiendo fomentarse planes de cooperación local específicamente dirigidos a los municipios pequeños. **Debe lograrse la convergencia progresiva entre los municipios rurales y las ciudades.** El actual Proyecto de Ley de Financiación Local no sólo abre nuevas incertidumbres y atenta contra la suficiencia financiera de las Haciendas Locales, sino que ahonda las desigualdades en perjuicio de los Municipios rurales. Cualquier actuación fiscal que

suponga disminución de ingresos debe ser compensada en términos permanentes; **denunciamos**, por ello, que la reforma de la Ley de Haciendas Locales que propugna el Partido Popular suprime las compensaciones por exenciones o bonificaciones fiscales.

#### **5. UN FONDO ECONÓMICO ESPECÍFICO PARA EL DESARROLLO RURAL**

Una política de Desarrollo Rural precisa de **una dotación económica** plurianual y revisable a medio plazo, capaz de consolidar y asegurar la continuidad de las actuaciones.

#### **6. UNA POLÍTICA FISCAL DIFERENCIADA PARA EL MUNDO RURAL**

Una verdadera política de desarrollo rural necesita acciones concretas de apoyo económico a los actores del desarrollo rural. **El PSOE propugna una discriminación fiscal positiva a través de incentivos que privilegien el trabajo en el medio rural.**

#### **7. UNA LEY DE BASES PARA EL MEDIO RURAL**

Para el PSOE es urgente crear **las bases legales** que aseguren el futuro de las explotaciones familiares, y que integre las distintas políticas sectoriales que configuran una verdadera política de desarrollo rural.

#### **8. UNAS POLÍTICAS SINGULARES PARA EL MUNDO RURAL**

El medio rural produce un conjunto de beneficios para la sociedad (conservación del medio natural, producción de alimentos sanos y seguros, protección del patrimonio cultural...), que justifican la necesidad de un trato diferenciado para con los que habitan en él. El PSOE promoverá **políticas específicas** (educación, sanidad, infraestructuras, equipamientos, fiscales...) adaptadas a las condiciones singulares del medio rural.

#### **9. UNA APUESTA A FAVOR DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS FAMILIARES**

Las explotaciones agrarias familiares conforman un tejido que garantiza la agricultura sostenible, la protección del medio ambiente, la calidad y la seguridad alimentaria, frente a la desertización y el despoblamiento.

**La explotación familiar es nuestro modelo productivo.** Apostamos por explotaciones rentables y modernas donde el centro de todo objetivo político deben ser las personas que "viven y trabajan en el campo", a las que se les conoce la cara y viven en el medio rural. Una política de desarrollo rural eficaz y activa no constituye simplemente una opción política: es una necesidad política. Un Desarrollo Sostenible y Conservador de la Naturaleza, debe tener en cuenta que las personas que habitan ese espacio físico son los principales guardianes de este medio, porque históricamente lo han respetado y conservado. En una sociedad como la Europea donde se ha generalizado el aforismo "quien contamina paga" debemos generalizar otro que es "quien conserva debe ser compensado". Somos conscientes de que los habitantes de los medios rurales, cuanto más pequeñas son las poblaciones, más dificultades tienen para disfrutar las posibilidades del "Estado de Bienestar".

#### **10. UN RELANZAMIENTO DEL COOPERATIVISMO AGROALIMENTARIO Y RURAL**

Un nuevo modelo de economía social precisa de la articulación y vertebración de los distintos sectores económicos y sociales del medio rural, para lo que el **fortalecimiento del cooperativismo** resulta un instrumento imprescindible de desarrollo territorial.

#### **11. UN DESARROLLO RURAL Y UNA PAC REFORMADA**

Para el PSOE la **reforma de la Política Agraria Común es más necesaria que nunca**. Esta nueva política deberá garantizar el futuro de los agricultores, con instrumentos de apoyo más justos y equitativos con las personas y los territorios, asegurando un abastecimiento alimentario de calidad, y contribuyendo a la sostenibilidad del medio ambiente.

#### **12. UNA APUESTA DECIDA POR LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO RURAL**

Para el desarrollo rural es imprescindible la articulación entre la sociedad y las instituciones en el marco de un nuevo modelo de relaciones, que tienen en los **grupos de desarrollo rural** un buen instrumento para la superación de los problemas históricos del mundo rural. Para el PSOE el apoyo a estos grupos y a sus redes asociativas es una prioridad.

#### **13. LA MUJER PROTAGONISTA DEL DESARROLLO RURAL**

El papel que tradicionalmente han desempeñado las mujeres, un trabajo invisible que hoy es necesario sacar a la luz, es **un factor fundamental para la vitalidad de las zonas rurales**. Las mujeres se están convirtiendo en las protagonistas de una nueva economía emprendedora en el mundo rural que el Partido Socialista va a apoyar de forma prioritaria.

#### **14. UN FUTURO PARA LOS JÓVENES EN EL MEDIO RURAL**

La única posibilidad de que los jóvenes no abandonen el medio rural es que encuentren en él las mismas oportunidades que en el medio urbano.

La apuesta decidida por **la juventud constituye una inversión imprescindible en capital social** que, junto a las nuevas tecnologías, la investigación y la innovación, es fundamental para construir el futuro rural.

#### **15. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS JORNALEROS**

**Restituir los derechos de los trabajadores rurales de Andalucía y Extremadura** (mantenimiento y mejora del PER), constituye hoy una garantía para el mantenimiento de la vida en los pueblos. El PER constituye un instrumento para avanzar en la equiparación de derechos de los jornaleros y para facilitar otras actuaciones de desarrollo rural.

# EL COMPROMISO DEL CENTRO

## ***PROGRAMA MARCO***

***Elecciones Autonómicas y  
Municipales 2003***





# **INDICE**

- I. UN CONTRATO CON LOS CIUDADANOS.**
- II. ESPAÑA, UNA SOCIEDAD EN CAMBIO. NUESTRAS FORTALEZAS PARA AFRONTAR LOS NUEVOS RETOS.**
- III. POLÍTICAS AL SERVICIO DE LAS PERSONAS.**
- IV. POLITICAS DE PROGRESO DE LA SOCIEDAD.**
- V. CIUDADES SEGURAS Y CON CALIDAD DE VIDA**
- VI. NUESTRO COMPROMISO CON EL DESARROLLO DEL MUNDO RURAL.**
- VII. INMIGRACIÓN: LEGALIDAD E INTEGRACIÓN EN UNA SOCIEDAD DE DERECHOS Y DEBERES.**
- VIII. IMPULSO Y CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS.**
- IX. LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN Y LA POTENCIACIÓN DE ENTES LOCALES.**
- X. UN SISTEMA MODERNO DE FINANCIACION CON MENOS IMPUESTOS.**
- XI. UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.**

# Convención para el Programa de las Elecciones Autonómicas y Locales

## **EL DESARROLLO RURAL EN LA EUROPA DEL SIGLO XXI**

Ciudad Real, 16 de noviembre de 2002  
11:00 hrs.  
Teatro Municipal Quijano (Ciruela, 7)



## **EL DESARROLLO RURAL EN LA EUROPA DEL SIGLO XXI**

### **UN RETO A ABORDAR, AHORA.**

Entre los retos más importantes a los que se enfrenta la sociedad española, en este comienzo del siglo, está el de lograr que los ciudadanos españoles puedan vivir en el lugar en el que decidan hacerlo, garantizándoles el acceso, en condiciones de igualdad, al disfrute de los servicios públicos que se les presten desde las distintas administraciones.

En este sentido, entendemos que los poderes públicos deben hacer efectivo el principio constitucional de igualdad y por lo tanto promover políticas integrales encaminadas a reducir las diferencias que hoy existen entre las condiciones de vida de la población urbana y la población rural; entre el mundo urbano y el mundo rural.

La sociedad del pleno empleo y de las oportunidades no será posible si no se formulan las medidas y los mecanismos necesarios para dotar a todos los españoles por igual, de las mismas capacidades y oportunidades, sin diferenciación por el lugar de residencia.

Abordar este reto en España hoy es posible merced a los resultados de la política económica de los Gobiernos del Partido Popular, que ha permitido la generación de empleo neto y riqueza, así como un crecimiento económico que, superando la media de la Unión Europea, puede y debe aplicarse a reducir las diferencias señaladas, merced a la puesta en valor de las oportunidades que encierra el mundo rural. Un mundo rural que, salvaguardando sus rasgos más valiosos, su tejido social y sus tradiciones culturales se asemeje, cada vez más, en vitalidad y dinamismo al mundo urbano que le debe servir, en lo positivo, como estimulante referente y término de comparación

A este fin, el Partido Popular apuesta por un modelo de sociedad moderno, plural y solidario entendiendo que la sociedad española tiene que seguir trabajando al servicio de la cohesión social y de la vertebración del territorio, con la finalidad de lograr que esos dos mundos, hoy sensiblemente diferentes, lleguen a ser más próximos y complementarios. Por eso los Gobiernos del Partido Popular, han ofrecido y seguirán ofreciendo políticas activas dirigidas al objetivo de alcanzar estándares homogéneos en calidad de vida, niveles semejantes de cobertura de las necesidades individuales y colectivas y, en definitiva, al de lograr un auténtico bienestar para toda la sociedad en su conjunto, sin diferenciación entre quienes viven en el mundo urbano y quienes viven en el mundo rural.

Entendemos que en esta tarea debe implicarse toda la sociedad, puesto que es la sociedad entera la afectada y no sólo la sociedad rural. Es toda la sociedad española la que tiene la obligación, por solidaridad y por propio interés, de buscar y encontrar una sólida estrategia para la revitalización del mundo rural, que no podría lograrse si se le considera como si fuera un universo aparte.

Para ello, los Poderes Públicos y muy especialmente los más próximos al ciudadano, los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas, deben ser los primeros garantes de estos objetivos, multiplicando su esfuerzo para diseñar políticas activas realistas y aumentando la dotación de los medios económicos necesarios para financiar estas políticas.

Sobre el futuro del mundo rural influye uno de los rasgos más característicos de las economías modernas: su complejidad e interdependencia. Una de las manifestaciones de este fenómeno es la intensificación de la competencia, entre un número creciente de países, con independencia de su nivel de desarrollo. El grado de competencia es, además, particularmente elevado en los mercados internacionales de materias primas agrarias, lo que incidirá, de forma especial, en la economía del mundo rural, tradicionalmente poco diversificada, y basada fundamentalmente en la actividad agraria.

Es indudable que esta tendencia hacia la interdependencia de las economías nacionales va a consolidarse en los próximos años, y de ahí que el futuro de nuestro mundo rural no deba seguir basándose casi exclusivamente en la actividad productiva agraria. No cabe duda, en este sentido, de que la actividad agrícola y ganadera debe seguir siendo un soporte básico de la economía rural, pero es igualmente cierto que un mundo rural en desarrollo debe ser generador de otras actividades económicas complementarias y diversificadas.

Hay, por tanto, que deshacer esa práctica identidad, que posiblemente tuvo su razón de ser en el pasado, entre lo rural y lo agrario, dándole a lo agrario el peso adecuado, de acuerdo con cada circunstancia, dentro del mundo rural y haciendo que el desarrollo del mundo rural sea un factor que dinamice y permita la evolución y modernización de la agricultura. El Partido Popular considera que esta delimitación, entre lo rural y lo agrario, constituye unos de los elementos esenciales a clarificar en el futuro inmediato.

Y ello en razón de que hoy, en numerosas circunstancias, no puede encomendarse a la agricultura la responsabilidad exclusiva de proporcionar el bienestar debido a toda la población que se asienta en un territorio dado. Como, por otra parte, es impensable que esa agricultura pueda modernizarse y evolucionar si la economía del territorio en que se asienta no se diversifica y evoluciona; es decir, si la economía de ese territorio no se "urbaniza".

Deslindar hoy lo rural de lo agrario es tanto como hacer que el mundo rural se asemeje e identifique, cada vez más, con el mundo urbano, en el sentido de que, afianzando las capacidades agrarias que ya conoce, y mejorándolas, a través de la innovación permanente, busque y encuentre posibilidades de aprovechamiento económico diferentes y complementarias a la agricultura, con lo que eso supone para garantizar el futuro de los territorios rurales.

El Partido Popular, en su ya larga experiencia de Gobierno Municipal y Autonómico, ha aprendido que para la consecución de estos objetivos se requiere, de una parte, rigor y realismo en los planteamientos y, de otra, un esfuerzo de consenso para su desarrollo, así como una gestión eficaz y transparente de los recursos disponibles. Por ello, el Partido Popular apuesta en su programa marco por

un impulso decisivo de sus políticas municipales y autonómicas coordinadas y complementadas con las políticas activas desarrolladas desde el Gobierno de la Nación.

## **II. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA**

Por fortuna, para hacer frente a este nuevo impulso partimos de una buena base, asentada en la experiencia que se deriva de la aplicación de la política de Desarrollo Rural, dentro del marco general diseñado a nivel de la Unión Europea y en coordinación con las Comunidades Autónomas y Entidades locales.

En este sentido, el Gobierno del Partido Popular ha aplicado esta política aportando su propio enfoque y estrategia, impregnándola de un carácter específico con el objetivo de responder a nuestras necesidades nacionales, variadas en función de la naturaleza de los territorios y de la población a la que van destinadas y sobre los que se pretende incidir. Desde este punto de vista se está actuando en el mundo rural, mediante una política de rentas que, en lo fiscal, permanece siempre atenta a las evoluciones de los ingresos de los agricultores y ganaderos, a causa de adversidades no controlables, modificando, en cada caso y territorio, los impuestos directos (IRPF) y los indirectos; en particular el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Igualmente relevante, en el marco de esta política, es la que se ejerce en el ámbito de la protección social a través de las medidas actualmente en vigor, que habrán de ser reformadas y potenciadas para mejorarlas y legitimarlas socialmente, favoreciendo por igual a todos los colectivos afectados por similares problemas, en el ámbito nacional. Especial atención se prestará a las posibilidades de ampliación de la protección social al colectivo de mujeres residentes en el mundo rural.

Particularmente importante, en este sentido, es la actuación que se viene desarrollando en relación con el Seguro Agrario, como instrumento que garantiza los ingresos de las explotaciones, ante situaciones climatológicas adversas. Esta línea de actuación, de la que se benefician más 300.000 agricultores y ganaderos cada año, ha merecido el pleno apoyo de los Gobiernos del Partido Popular, ampliando las producciones objeto de aseguramiento, las coberturas de los seguros y las modalidades de suscripción, habiendo pasado de un apoyo a los Seguros Agrarios de 16.000 millones de pesetas, en 1996, a más de 30.000 millones de pesetas, en 2002. Estos apoyos representan del orden del 50% del coste del seguro, con el que se da protección a cerca de 6 millones de Ha. de cultivos agrícolas y cerca del 30% de la cabaña de vacuno y, en menor proporción, de ovino.

En apoyo a las rentas de los agricultores localizados en zonas desfavorecidas la política comunitaria promueve la concesión de una indemnización compensatoria, aplicable en zonas de montaña, en despoblamiento y con dificultades especiales. Esta indemnización ha sufrido modificaciones, siendo la última la que ha elevado sustancialmente el importe de la misma, que se ha multiplicado por 2,8, respecto a la que se venía concediendo hasta el año 2000, y que beneficia a 150.000 perceptores.

En el marco de la política de rentas cobra especial relevancia la aplicación, adecuándola a nuestras condiciones, de la Política Agraria Común en las explotaciones que destinan sus tierras a los cultivos que son objeto de apoyo comunitario y que, en el último año, han supuesto unas transferencias a los titulares de esas explotaciones, cercanas a los 900.000 millones de pesetas, equivalentes a 5.400 millones de euros; transferencias que, evidentemente, tienen una incidencia fundamental en la actividad económica de los territorios rurales.

Acciones más específicas de desarrollo rural se instrumentan a través de programas operativos y de desarrollo, orientados a todo el sector agrario y que para el periodo 2000-2006 van a suponer un total de gasto público, para todo el ámbito nacional, superior a los 14.000 millones de euros (2,3 billones de pesetas), que irán destinados a mejorar la competitividad de las explotaciones agrarias; la instalación de jóvenes agricultores; la gestión de los recursos hídricos en el marco del Plan Nacional de Regadíos; la Comercialización e industrialización de los productos agrarios; las mejoras de infraestructuras rurales; las llamadas medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común, así como las destinadas a la diversificación de la economía rural.

Estos programas son de aplicación tanto en los ámbitos de agricultura intensiva muy especializada como en las zonas agrarias caracterizadas por limitaciones naturales, que dificultan su evolución futura.

En unos y otros ámbitos los programas de actuación se dirigen a la mejora y modernización de las estructuras y de los sistemas de producción agraria, con el objetivo de mantener el mayor número de explotaciones viables y competitivas, que sean capaces de fijar población y de sustentar procesos de desarrollo económico en el mundo rural, utilizando métodos productivos respetuosos con el medio ambiente.

Mantener y consolidar estas explotaciones tropieza, sin embargo, con las dificultades que encuentra el estrato más joven de la población rural para incorporarse al sistema productivo agrario, razón por la que el Gobierno del Partido Popular, en coordinación con los de las Comunidades Autónomas, está promoviendo la aceleración del relevo generacional, apoyando el cese anticipado de aquellos agricultores que voluntariamente deseen abandonar la actividad, y tratando de ofrecer oportunidades de instalación a los jóvenes, favoreciendo sus propias iniciativas.

A efectos de conseguir la fijación de población rural, cobran especial importancia las actuaciones que aumentan la productividad potencial de las explotaciones, y a este respecto son de gran eficacia las actuaciones de consolidación y modernización de las infraestructuras de los regadíos actualmente en explotación, que, junto con las transformaciones de nuevos regadíos, se ejecutan en el marco del Plan Nacional de Regadíos, coordinado con el Plan Hidrológico Nacional y que, van a suponer la actuación sobre un total de 1.377.682 ha., con una inversión, al horizonte 2008, de 836.005 millones de pesetas, equivalentes a 5.025 millones de euros. Sin duda alguna, una de las actuaciones más trascendentales de los últimos años para el Desarrollo Rural, por lo que supone de vertebración del espacio y de mejora en la estabilidad, de las producciones, con la consiguiente repercusión económica en la marcha de las explotaciones.

La contribución del regadío al valor de la producción agraria, a la productividad y a la economía de las explotaciones es innegable, y también es comprobable su efecto sobre el empleo directo y su aportación al desarrollo de la industria agroalimentaria y a la ocupación del territorio, que constituyen importantes efectos añadidos a su finalidad primaria. Todo ello es decisivo para la economía agraria de las zonas afectadas y, por lo tanto, para la prosperidad económica y social del mundo rural implicado.

Las actuaciones que se vienen desarrollando también comprenden medidas tendentes a la mejora de la comercialización de productos agrarios y al fomento de su industrialización, con el fin de que los valores añadidos en unos y otro proceso se incorporen como rentas adicionales al sector productor y a las zonas rurales. En este sentido, se está actuando en la reorientación de la oferta, al objeto de proporcionar productos de mejor calidad, conforme a las demandas del mercado.

Igualmente importante son las actuaciones que tratan de mejorar las infraestructuras de comunicación entre núcleos rurales, habida cuenta de la dispersión de los mismos, gran parte de ellos localizados en zonas desfavorecidas.

La conservación y mejora del medio natural, a través de la silvicultura y las medidas agroambientales, así como las destinadas a la forestación de tierras agrarias, es también una línea de actuación que se viene realizando y que se encuentra incluida igualmente en la programación para el período 2000-2006.

Especial importancia adquieren las medidas y actuaciones que desde el Gobierno se están promocionando, con el objetivo de satisfacer las demandas de bienes y de servicios que se dirigen al mundo rural desde el mundo urbano, a través de la sociedad civil, constituida en fuerza local, capaz de impulsar y de realizar dichas actuaciones.

Buena muestra de lo que se puede llegar a hacer, en este terreno, es la puesta en marcha en fecha reciente de 310 Grupos de Acción Local que, en el marco de la iniciativa comunitaria LEADER PLUS y de la iniciativa española, complementaria de ésta, PRODER II, actúan en otras tantas comarcas cubriendo la práctica totalidad del territorio rural, orientándose hacia la mejora de la calidad de vida utilizando iniciativas dirigidas al apoyo a la pequeña y mediana empresa, a la diversificación económica en el medio rural, al turismo, a la artesanía, a la utilización de nuevas tecnologías, a la valorización de productos locales, del patrimonio rural y de los recursos naturales y culturales, y siempre tratando de conseguir una mayor presencia de los más jóvenes, mujeres y hombres, en dichos procesos.

Lo que la aplicación de estas iniciativas puede suponer, en los próximos años, encuentra respuesta en lo ya experimentado en el anterior período de programación, en el que las iniciativas Leader II y Proder han propiciado el desarrollo de más de 30.000 acciones innovadoras que han supuesto un revulsivo sin precedentes en el teóricamente conservador mundo rural, con la consiguiente movilización de recursos humanos, técnicos y financieros.

Estas acciones se han basado en la valorización de los recursos naturales y culturales de determinadas Comarcas, mediante, por ejemplo, la implantación de sistemas de gestión medioambiental, a nivel local, concienciando a la población sobre el valor real de un medio ambiente protegido; la promoción de parajes geográficos especiales, conectándolos al territorio y sus gentes y motivando al sector turístico de su zona de influencia para la promoción de estos recursos naturales; la oferta de alojamientos singulares convenientemente rehabilitados; la gestión racional de especies silvestres, en cotos de caza municipales, mejorando la situación ambiental y convirtiéndolos en fuentes de ingresos directos; la rehabilitación y recuperación de la herencia monumental de las poblaciones rurales, aprovechables, en muchos casos, para usos diversos; la consideración del territorio como museo, etc.

Otro grupo de acciones han sido orientadas a incrementar la competitividad de los productos y servicios de las comarcas, basándose en el empleo de nuevos conocimientos y tecnologías, en general, y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC), en particular. Las NTIC han adquirido -y lo harán cada vez más- un protagonismo importante en el desarrollo rural.

Como ejemplos destacables de este grupo de acciones se pueden citar la instalación de telecentros para formación y teletrabajo; informática aplicada a la actividad artesanal; fabricación de papel de alta calidad a partir de cultivos herbáceos; fabricación de fertilizantes a partir de residuos orgánicos procedentes de la industria agroalimentaria, etc.

De igual interés resultan las acciones emprendidas para lograr la mejora de la calidad de vida en el mundo rural, habiéndose realizado numerosos proyectos que incluyen, entre otros aspectos, la apertura de guarderías; talleres para discapacitados; bibliotecas; pisos de acogida o muy diversas actividades formativas.

Por último cabe destacar las acciones que se han llevado a cabo para valorizar los productos locales, agroalimentarios o manufacturas, con el fin de facilitar el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo, de las que son importantes las que tienden a obtener marchamos o marcas para diferentes productos, y no solo agroalimentarios.

En este sentido, la política que se viene siguiendo desde el Gobierno del Partido Popular, en relación con el mundo rural, se basa en la concepción multifuncional de la agricultura, que debe ser capaz de ocupar el territorio, producir alimentos, salvaguardar el medio ambiente, proteger el paisaje y conservar el patrimonio cultural; en el carácter multisectorial e integrado de la economía rural y, finalmente, en los principios de subsidiariedad, descentralización y concertación a escala territorial, junto a la transparencia en la gestión de los programas e iniciativas que debe presidir todas las actuaciones.



## **XI. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA**

AGOUES MENDIZÁBAL, Carmen. El Régimen Jurídico de la Planificación Territorial: Conflictos Competenciales y Aspectos Jurídicos. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1996.

AGRANOFF, Robert “Managing intergovernmental processes” en Handbook of Public Administration PERRY James. San Francisco, 1989.

AGRANOFF, Robert y BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael. El Estado de las Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?. Instituto Vasco de Administración Pública. Vitoria. 1998.

AGUIAR, Fernando. El dilema de la participación ciudadana: acción colectiva y gobierno municipal. Consejo Superior de Investigaciones Científicas-. Documento de trabajo 94-16. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Madrid, 1994.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno Ed. Porrúa. México, 1996, 2ª edición.

AGUILERA AGUILERA, Raúl. “La relativa europeización de la política de empleo” en CLOSA Carlos. La europeización del sistema político español Ed. Istmo. Madrid, 2001.

AJA, Eliseo “La consolidación definitiva del Estado Autonómico” en El Estado de las Autonomías en el Siglo XXI Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Madrid, 2001.

ALBA, C. y VANACLOCHA, F. J. El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno. Boletín Oficial del Estado y Universidad Carlos III. Madrid, 1997.

ALBERTI ROVIRA, Enoch “La inserción de los Entes Locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones” en Informe sobre el Gobierno Local Fundació Carles Pi i Sunyer. MAP, 1992.

ALCÁNTARA, Manuel. Gobernabilidad, crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica. México.1995.

ALONSO PELEGRÍN, Emiliano. El lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso de Bruselas. Madrid, ESIC, 1995.

ALONSO, Luis Enrique “El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional” Revista de Estudios Regionales nº54. Málaga, 1999.

ALLENDE LANDA, José. Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad Universidad del País Vasco. Bilbao, 2000.

ANDERSEN, Svein y ELIASSEN, Kjell A. Making Policy in Europe. SAGE Publications. 2ª Edición. Londres, 2001.

Anuario Social de La Caixa. Barcelona, 2003.

ARENILLA SÁEZ, Manuel “El Pacto Local: la necesaria modernización territorial del poder” en Gobierno y Pacto Local Boletín Oficial del Estado y MAP. Madrid, 2000.

ARENILLA SÁEZ, Manuel. La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 1996.

ARNALTE ALEGRE, Eladio. “Política Agraria Común y desarrollo rural: una relación de amor odio” en Información Comercial Española nº 803. Noviembre –

diciembre 2002. Número monográfico sobre Globalización y mundo rural. Ministerio de Economía. Madrid, 2002.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano Curso de Ciencia de la Administración Ed. Tecnos. Vol.1 4ª edición reformada. Madrid, 2000.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano en Los estudios sobre la Administración en la España del siglo XVIII. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1968.

BAHAMONDE, Ángel y MARTÍNEZ, Jesús. Historia de España. Siglo XIX Ed. Cátedra. 2ª edición, Madrid, 1998.

BALLART, Xavier ¿Cómo evaluar los programas y servicios públicos? MAP, Madrid, 1992.

BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael (coord.) La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Ed. Díez de Santos. Madrid. 2003.

BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael y CARRILLO, Ernesto La nueva Administración Pública, Alianza Editorial. Madrid, 1997.

BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael, RAMOS GALLARÍN, Juan Antonio y TAMAYO SÁEZ, Manuel. “Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías”. Colección Papeles de Trabajo. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid, 1996.

BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael. Tipología de Municipios de la Comunidad Valenciana. Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Publicaciones de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Valencia. 1992.

BARDACH, Eugene “Problems and problem definition in Policy Analysis” The Science of Public Policy (vol IV) Coord. Tadao MIYAKAWA. Ed Routledge. Londres, 2000.

BASTOS BOUBETA, Miguel Angel “Análisis de las Políticas Públicas” en Las Administraciones Públicas y sus nuevas técnicas de gestión. Especial referencia al ámbito local Escuela de Negocios de Galicia. Santiago de Compostela, 2001.

BECATTINI, Giacomo y RULLANI, Enzo. “Sistemas productivos locales y mercado global” en Información Comercial Española. Junio. Madrid, 1996.

BELTRÁN VILLALBA, Miguel. “La Administración” en Historia de España. Vol. 41. Ed. Espasa – Calpe. Madrid, 1996.

BENEVISTE, Guy The politics of expertise Glendessary Press. Berkeley, 1972.

BERMEJO VERA, José Derecho Administrativo Especial Ed. Civitas, Madrid, 1994.

BLANCO, Ismael y GOMÁ, Ricard “Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias” en Gobiernos Locales y Redes Participativas Ed. Ariel. Barcelona, 2002.

BLANDFORD, David. “Liberalización del comercio agrario, globalización y economías rurales”. Información Comercial Española nº 803. Noviembre – diciembre 2002. Número monográfico sobre Globalización y mundo rural. Ministerio de Economía. Madrid, 2002.

BOIX, Carles. Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Ed. Alianza. Madrid, 1996.

BORJA, Jordi Descentralización y participación ciudadana Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1987.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Ed. Taurus. Barcelona, 1998.

BRUGUÉ, Quim y GOMÁ, Ricard Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Ed. Ariel. Barcelona, 1998.

BRUSCO, Sebastiano. “Sistemas globales y sistemas locales” en Globalización y sistemas productivos locales. Información Comercial Española, junio núm. 754. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.1996.

CACHÓN RODRÍGUEZ, L.; COLLADO CUIEL, J.C.; MARTÍNEZ MARTÍN, M.I. Nuevos yacimientos de empleo en España: potencial de crecimiento y desarrollo futuro. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (Informes y Estudios, 4). Madrid, 1998.

CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo Los nuevos yacimientos de empleo en España. Informe para la Comisión Europea Universidad Complutense de Madrid. Madrid,1996.

CALERO AMOR, Antonio María. La división provincial de 1833. Bases y antecedentes. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1987.

CAMINAL BADÍA, Miquel. Manual de Ciencia Política. Ed. Tecnos. Madrid, 1996.

CANALES ALIENDE “La gobernabilidad y su incidencia en la Gestión Pública” en OLÍAS DE LIMA GETE, Blanca (coord.) La Nueva Gestión Pública Ed. Prentice Hall. Madrid, 2001.

CANALES ALIENDE, José Manuel. Panorama actual de la Ciencia de la Administración. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1987.

CANALES ALIENDE, José Manuel “Nuevo entorno y perspectivas de las políticas públicas locales” en Revista Aragonesa de Administración Pública nº 11. Diciembre, 1997.

CANALES ALIENDE, José Manuel “Una aproximación a la filosofía del Pacto Local”, Actualidad administrativa, núm. 25, 1997.

CANALES ALIENDE, José Manuel Lecciones de Gestión y Administración Pública Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante. Alicante, 2002.

CANALES ALIENDE, José Manuel y PÉREZ GUERRERO. Pedro Luis. Introducción al Gobierno y a la Gestión Local. Ed. Club Universitario. San Vicente del Raspeig (Alicante), 2002.

CANALES ALIENDE, José Manuel. “Los retos del desarrollo autonómico del Pacto Local” en Un Pacto Local para el siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana. Valencia, 2000.

CAPO GIOL, Jordi. Ciencia Política y Derecho. Otro encuentro. Ed. PPU. Barcelona, 1990.

CASTELLS, Antoni. “ Algunos comentarios sobre la reforma de la Ley de Haciendas Locales” en Papeles de Economía Española nº 92. Madrid, 2002.

CHANDLER, Ralph y PLANO, Jack. The Public Administration Dictionary Ed. ABC Clio. Thousand Oaks. California, 1988.

CHEVALIER, Jacques y LOSCHAK, Daniele La ciencia administrativa INAP, 1ª Edición. Madrid, 1986.

CHAQUÉS BONAFONT, Laura. Redes de políticas públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 2004.

CICUÉNDEZ SANTAMARÍA, Ruth “La crisis financiera de los Gobiernos Locales en España: las respuestas del Gobierno Central” en Cuadernos de Gobierno y Administración nº 1. Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos. Madrid, 2000.

Ciudades Europeas Sostenibles. Informe del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano. Bruselas, 1995.

CLIMENT BARBERÁ, Juan. “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales” en Tratado de Derecho Municipal. Ed. Civitas, Madrid, 1988.

CLOSA, Carlos La europeización del sistema político español. Ed. Istmo. Madrid, 2001.

COLOMER, Josep María. Instituciones políticas. Ed. Ariel. Barcelona, 2001.

COLLADO YURRITA, Miguel Ángel y GIMÉNEZ REYNA, Enrique. La nueva hacienda local española. Ed. Civitas. Madrid, 1990.

COMISIÓN EUROPEA. Rural development in the European Union. Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural. Comisión Europea. Luxemburgo. 2003.

COMISIÓN EUROPEA Libro Blanco de la Gobernanza Europea. Bruselas, 25 de julio de 2001.

COMISIÓN EUROPEA. Libro Verde del Medio Ambiente Urbano. Bruselas, 1990.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión sobre la puesta en práctica de las acciones innovadoras previstas en el artículo 6 del Reglamento relativo al Fondo Social Europeo durante el periodo de programación 2000-2006 Bruselas. 12.01.2001.

CONEJERO PAZ, Enrique. Dinámica postcomunista: democratización y competitividad. Una perspectiva comparada. Editorial Club Universitario. Alicante, 2003.

COSTA, Joaquín. Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos. Alianza Editorial (5ª edición) . Madrid, 1984.

COSTA, Joaquín. Historia crítica de la Revolución Española. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992.

CRESPO GONZÁLEZ, Jorge Domingo La Gestión Pública intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro Documents Pi i Sunyer. Nº12. Barcelona, 2001.

CRESPO GONZÁLEZ, Jorge. “El dificultoso análisis de las políticas públicas comunitarias europeas: la metodología del gobierno multinivel como propuesta” en Revista Vasca de Administración Pública Mayo – agosto, 2003. Vitoria.

CRESPO GONZÁLEZ, Jorge. La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro. Documentos Pi i Sunyer nº12. Barcelona, 2001.

CROZIER, Michel Cómo reformar el Estado Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

D'AMICO, Renato Manuale di Scienza dell'Amministrazione Edizioni Lavoro. Roma, 1996 3ª edición.

DE ASÍS ROIG, Agustín “La Ordenación del Territorio y los planes que la definen” en Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid Ed. Marcial Pons. Madrid, 1998.

DE ASSO, Ignacio Historia de la economía política de Aragón. Zaragoza, 1798.

DE AZCÁRATE, Gumersindo La Caja de Ahorros y el Monte de Piedad de León. (Discurso leído por el Excmo. Sr. D. Gumersindo de Azcárate el día 23 de marzo de 1913 Imprenta de la Viuda de Nicolás López. León, 1919. Pág. 12 .



DE AZCÁRATE, Gumersindo. “El municipio en la Edad Media. Estudios filosóficos y políticos”. Madrid, 1877. Recopilación de sus escritos y conferencias en Municipalismo y regionalismo Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid,1977.

DEL ÁGUILA, Rafael. Manual de Ciencia Política. Ed. Trotta (2ª edición). Madrid, 2000.

DE LA FUENTE PASCUAL, Félix. Glosario jurídico- político de la Unión Europea. Tecnos, Madrid, 2002.

DE LEÓN, P. “Democracy and Policy Sciences”. New York University Press. Albany, 1997.

DEBBASCH, Charles. Ciencia Administrativa INAP, Madrid, 1981. 2ª Edición. Edición original en francés Science administrative. Administration publique. Ed. Précis Dalloz. París, 1972.

Diario de las Cortes Generales

Diario de Sesiones de las Cortes de Cádiz.

Diario Oficial de Cataluña

DROR, Yehetzel “Prolegomena to Policy Sciences” en Policy Sciences,1 Primavera. 1970.

DUCOS – ADER, Robert Institutions Administratives Ed. Dalloz. París, 1989.

DUNN, William N. “Policy analysis and applied social science” en MIYAKAWA, Tidao The science of Public Policy Ed. Routledge. Londres, 1999.

DYE, Thomas R. Understanding Public Policy Ed. Prentice Hall. Englewood Cliffs, 1987.

Economies locales et globalisation Cahier LEED n°20. OCDE. París, 1995.

El desarrollo del mundo rural en España IRYDA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1992. Vol.1.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.

ESPINA MONTERO, Álvaro. “Los sistemas productivos locales y el cambio estructural. El caso de España” en Información Comercial Española junio , núm. 754 Madrid, 1996.

ESPING ANDERSEN, Gosta. Embedded autonomy: states and industrial transformation. Ed Princenton University Press. Princeton. 1995.

Evaluation des Politiques Publiques Urbaines. Theories et pratiques. Ministere d’Urbanisme et Equipement. París, 2000.

FERNÁNDEZ RAMÓN, Tomás Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio Ed. Aranzadi. Pamplona, 1995.

FERRER REGALES, Manuel . “Industria”, en Geografía General de España Ed. Ariel, Barcelona, 1994.

FINA, Lluís “Mercados de trabajo locales, empleo y paro en Europa” en BECATTINI, Giacomo, COSTA, María Teresa y TRULLÉN, Joan Desarrollo Local: teorías y estrategias Ed. Civitas. Barcelona, 2002.

FONT, Nuria y SUBIRATS, Joan. Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España. Ed. Icaria. Barcelona, 2000.

FURIÓ, Elies. Evolución y cambio en la Economía Regional. Ed. Ariel, Barcelona, 1996.

GARCÍA ÁLVAREZ, Antonio “Condicionantes ambientales al Desarrollo Local” en Manual de Desarrollo Local Ed. Trea. Oviedo, 1999. Pág.141.

GARCÍA COTARELO, Ramón. Introducción a la Ciencia Política: unidades diácticas. UNED. (3ª reimpresión). Madrid, 1995.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La Administración española. Alianza Editorial. 3º Edición. Madrid, 1972.

GARCÍA DE VALDEAVELLANO Curso de la Historia de las Instituciones Españolas Biblioteca de la Revista de Occidente. 5ª Edición, Madrid, 1977 (1ª edición, 1968).

GENERALITAT VALENCIANA. Guía del desarrollo rural en los municipios del interior de la Comunidad Valenciana. Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación. Valencia, 2001.

GIRAUD, Olivier. “L’Ecole Allemande” en Revue Francaise de Science Politique. Febrero, 2002. París.

GIRAUD, Pierre-Nöel “Reubicación, empleo y desigualdad” El estado del mundo. Ed. Akal. Madrid, 1996.

GOETZ K. y MARGETTS, Z. Responsive Government. Service Quality Initiatives OCDE. París, 1996.

GÓMEZ RIVAS, José Vicente. La Administración parlamentaria española: creación y consolidación. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 2002.

GREER, Alan y HOGGETT, Paul. “Public Policies, private strategies and local public spending bodies” en Public Administration nº77 vol.2. Oxford, 1999.

HILDERBRAND, Andreas. Política de Ordenación del Territorio en Europa. Universidad de Sevilla, Sevilla, 1996.

HIRSCHMAN La estrategia del desarrollo económico Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1981.

HUDSON, Christine Against old odds. Local Economic Development Politics and Local Government Autonomy in Sweden and Britain. Universidad de Umea (Suecia). Umea. 1993.

HUILLET, Christian y VAN DIJK, Pieter La cooperación institucional para el desarrollo rural OCDE. Versión castellana Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Madrid, 1990.

HUILLET, Christian y VAN DIJK, Pieter La cooperación institucional para el desarrollo rural OCDE. Versión castellana. Ministerio de Obras Públicas. Madrid, 1990.

INGRAM, Helen “La implementación: una reseña y un marco que sugiere” en Administración Pública: estado de la disciplina Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

International Encyclopedia of Government and Politics Ed. Salem Press. Londres y Chicago. 1996. Vol.1

IZQUIERDO BARRIUSO, Miriam. La Unión Europea ante las Entidades Locales y Territoriales. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2001.

IZQUIERDO VALLINA, Jaime Manual para agentes de desarrollo rural Ed. Mundi- Prensa. Madrid, 2001.

JAMEUX, Claude “Pouvoir de l’organisation locale” en Développement local et décentralisation Editions Regionales Europeennes. París, 1986.

JEREZ MIR, Miguel. Élites Políticas y Centros de Extracción en España (1938-1957). Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas. 1982.

JEREZ MIR, Corporaciones e intereses en España. Universidad de Granada. 1995.

JIMÉNEZ LATORRE, Fernando y RAMOS RAMOS, Catalina. “Crecimiento económico en un contexto de desarrollo sostenible” en Información Comercial Española Monográfico sobre desarrollo sostenible. Junio- julio, 2002. Madrid, Ministerio de Economía.

JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio. Concepto y método de la Administración Pública. Ed. Tecnos, 1ª edición. Madrid, 1978.

JORDANA, Jacint. “El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado” en Gestión y Análisis de Políticas Públicas nº 3. Madrid, 1995.

KELLY, Marisa y MAYNARD-MOODY, Steven “Policy analysis in the Post positivist Era: Engaging Stakeholders in Evaluating the Economic Development District`s Program” Research in Public Administration. Reflections on theory and practice Ed. SAGE. Thousand Oaks, 1994.

KEMAN, Hans “Approaches to the Analysis of Institutions” en STEUNENGERG, Bernard y VAN VUGHT, Frans Political institutions and public policy. Perspectives on European Decision Making Kluwer Academic Publishers. Dordrecht. 1997.Pág.7

LABASSE, Jean La organización del espacio Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1973. Trad. Por Amalia Álvarez Fraile. Edición original “L’organisation de l’espace” Hermann.

LASSWELL, Harold. "The emerging conception of the Policy Sciences" Policy Sciences,1 Primavera, 1970.

LEAL MALDONADO, Jesús y CORTÉS ALCALÁ, Luis La dimensión de la ciudad CIS, Madrid, 1995.

LINDBLOM The Policy – making process. Prentice Hall. Englewood Cliffs. 1980.

LINDBLOM, Charles G. El proceso de elaboración de políticas públicas Ministerio para las Administraciones Públicas. (Traducción de Eduardo ZAPICO GOÑI). Madrid,1994.

LOPERENA ROTA, Demetrio "En busca del Pacto Local" en La posición institucional de la Administración Local ante el Siglo XXI Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 1998.

LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé. Territorio e democracia: un modelo de participación democrática para Galicia, nacionalidade histórica. Ediciós do Castro. Sada. A Coruña, 1996.

LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé. Un modelo de organización territorial para Galicia. UNED, Madrid, 2000.

LYNN, Lawrence The making and analysis of Public Policies Universidad de Chicago. Septiembre de 1999.

MALARET Elisenda. Régimen jurídico de la reconversión industrial. Ed. Civitas. Madrid, 1991.

MANHEIM, Jarol B. y RICHARD, C. Rich "Análisis de políticas públicas y evaluación de programas" en Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política Alianza Universidad. Madrid, 1988.

MANZANEDO, J. GÓMEZ REINO, E. y HERNANDO, J. Curso de Derecho Administrativo Económico Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1970.

MARCOU, Gerard “La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local” en Informe del Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (Traducción a cargo de José Manuel Canales Aliende y José Manuel Rodríguez Álvarez).

MARCH, James G. Y OLSEN, Johan P. “el nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política” en Zona Abierta nº 63/64. Madrid, 1993.

MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo. O gobierno local en España : procesos de transición e normalización política. Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela, 1995.

MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo. El sistema político local en España. De las Cortes de Cádiz a la Restauración. (1810-1923). Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, 1997.

MARTÍN MATEO, Ramón Entes Locales Complejos Ed. Trivium 1ª edición. Madrid, 1987.

MARTÍN MATEO, Ramón Ordenación del sector público en España. Ed. Civitas. Madrid, 1974.

MARTÍN RETORTILLO, Sebastián. Derecho Administrativo Económico (Tres vols.). Ed. La Ley. Madrid, 1998.

MAYNTZ, Renate. Sociología de la Administración Pública Alianza Universidad. 2ª Edición. Madrid, 1996. Edición original en alemán Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Müller Juristischer Verlag GmbH. Heidelberg-Karsruhe. 1978.

MAZEY, Sonia y RICHARDSON, Jeremy. “Interest groups and EU policy – making: organizational logic and venue shopping” en European Union: Power and Policy Making. Editado por Jeremy RICHARDSON. Ed. Routledge. Londres. 2001.

MELLA MÁRQUEZ, Manuel. Poder, grupos de interés y pluralismo . Centro de Estudios de Política Americana. Madrid, 1995.

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, Ricardo en “Ensanches y núcleos de extrarradio”, dentro del Capítulo 11 de Geografía de España. Ed. Ariel. Barcelona, 1993.

MÉNDEZ, Ricardo Geografía Económica Ed. Ariel. Barcelona, 1997.

MENY, Ives y THOENIG Jean Claude “Políticas públicas y organización administrativa” en Documentación Administrativa nº 224-225. Octubre 1990- marzo 1991.

MENY, Ives y THOENIG, Jean Claude Las políticas públicas Versión española de Francesc MORATA. Ed. Ariel. Barcelona, 1992.

MERLONI, Francesco. “Informe del Congreso de Poderes Locales y Regionales en Europa del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en España”, en Anuario del Gobierno Local Fundación Democracia Local y Humanismo. Barcelona, 2003.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. Correspondencia de la Comisaría General del Plan. Ministerio de la Presidencia. Caja 4854. Archivo General de la Administración Pública. Alcalá de Henares.

MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, Ignacio. “La adaptación a la Unión Europea del poder ejecutivo español” en La europeización del sistema político español. Ed. Istmo, Madrid, 2001.



MONNIER, Eric. Evaluación de la acción de los poderes públicos. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1995.

MORATA, Francesc “La europeización de las políticas regionales de desarrollo agrícola y rural” en Quaderns de Treball nº33. Institut Universitari d’Estudis Europeus. Barcelona, 2000.

MORATA, Francesc Políticas públicas en la Unión Europea. Ed. Ariel. Barcelona, 2000.

MORATA, Francesc y HANF, Kenneth Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernación del medio ambiente en Cataluña. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma de Barcelona. Working Papers. Barcelona, 2000.

MORATA, Francesc. “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”\_en Documentación Administrativa. Madrid, 1991.

MORATA GARCÍA DE LA PUERTA, Belén. Los Parlamentarios andaluces como conjunto de poder y su presencia en la sociedad (1982-1994). Parlamento de Andalucía. Sevilla. 2004.

MORGAN, Kevin y GARMISE, Shari “Networking for Local Economic Development” en STOKER, Gerry ( Coordinador) The New Management of British Local Governance Ed. MacMillan. Londres, 1999.

MULLER, Pierre “L’analyse cognitive des politiques publiques: vers una sociologie politique de l’action publique” en Revue Française de Science Politique nº2. París, 2000.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Derecho Público de las Comunidades Autónomas Madrid, Ed. Civitas, 1984.

MYRDAL. Teoría económica y regiones subdesarrolladas Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1979.

NAGEL, S. “Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas” en LYNN y WILDAVSKY (coord.) Administración Pública. El estado actual de la disciplina Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1999.

NAVARRO YÁÑEZ, Clemente Jesús y PÉREZ YRUELA, Manuel. Participación ciudadana en los Municipios: algunas propuestas sobre enfoques teóricos y metodológicos. Aplicación al caso del Municipio de Córdoba. Centro Superior de Investigaciones Científicas. Documento de Trabajo nº 69. Madrid, 1994.

NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

OCDE. “Working together towards sustainable development: the OECD experience” OECD Observer Julio. París, 2002.

OINAS, Päivi. Locality and dependence. Helsinki School of Economics and Business. Helsinki, 1991.

OLÍAS DE LIMA – GETE, Blanca. La gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas. Editorial Complutense. Madrid, 1995.

OLÍAS DE LIMA – GETE, Blanca. “La Ciencia de la Administración en España”, en Documentación Administrativa nº 176. Madrid, 1977.

OLÍAS DE LIMA – GETE, Blanca (coord.) La nueva gestión pública. Ed. Prentice Hall. Madrid, 2001.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David. Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997.

ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel El libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1978. (1ª Edición en Imprenta y Librería de Manuel Sanz, Granada, 1841).

ORTUÑA REBOLLO, Enrique. “El asociacionismo local de 1812 a 1978”. I Seminario Iberoamericano sobre mancomunidades municipales Junta de Castilla y León. Segovia, 1997.

PANIAGUA MAZORRA, Ángel y HOGGART, Keith. “Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones?. Una perspectiva geográfica de un debate clásico” en Información Comercial Española Monográfico Globalización y mundo rural n° 803. Noviembre – diciembre de 2002.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Manual de Derecho Administrativo (parte especial) . Ed. Ariel, Barcelona, 1996.

PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso "El anteproyecto de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía frente a la Ley de Ordenación del Territorio" en Revista Andaluza de Administración Pública. Num. 39. 2000.

PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso “La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras” en Revista de Administración Pública n°147 Septiembre. Madrid, 1998.

PÉREZ GUERRERO, Pedro Luis. “La Administración Instrumental” en CRESPO GONZÁLEZ, Jorge y PASTOR ALBALADEJO, Gema. Administraciones Públicas Españolas. Editorial Mc Graw-Hill. Madrid, 2001.

PÉREZ RAMÍREZ, Bartolomé y CARRILLO BENITO, Emilio. Desarrollo Local: Manual de uso. Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Madrid, 2000.

PERRET, Bernard . Social Knowledge and Governance. The promises of evaluation Scientific Evaluation Council. Bruselas,1996.

PERROUX, François La Economía del Siglo XX Ed. Ariel, Barcelona ,1964.  
Traducido por Jorge Petit y Ernest Lluch. Título original L'economie du XXe siecle.  
Presses Universitaires de France, París, 1961.

PETER, John. Local Governance in Western Europe Ed. SAGE, Londres,  
2001.

PETERS, Guy. American Public Policy. Ed.Chatam House. Chatam, 1986.

PETERS, Guy. Institutional Theory in Political Science. Ed. Pinter. Londres y  
Nueva York,1999.

PETERS, Guy y HOGWOOD, Bryan. The pathology of Public Policy Clarendon  
Press. Oxford. 1985.

PINDADO SÁNCHEZ, Fernando. La participación ciudadana en la vida de las  
ciudades. Patronat Flor de Maig. Barcelona, 2000.

PIZARRO, Narciso. Tratado de metodología de las ciencias sociales. Siglo XXI  
de España Editores. 1ª edición. Madrid, 1998.

POLLIT, Christopher. El gerencialismo y los Servicios Públicos: la  
experiencia anglo – americana. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1993

POLLIT, Christopher. Approaches to evaluation Comisión Europea. Bruselas.  
1996.

POSADA, Adolfo. El Régimen Municipal de la ciudad moderna Librería  
General de Victoriano Suárez. Madrid, 1936.

POSADA, Adolfo. Evolución legislativa del Régimen Local en España Librería  
General de Victoriano Suárez. Madrid, 1910.

PRATS i CATALÁ, Joan. "La Comarca" en Tratado de Derecho Municipal comp. MUÑOZ MACHADO, Santiago. Ed. Civitas, Madrid, 1988.

PRECEDO LEDO, Andrés. Desarrollo local y planificación comarcal . Xunta de Galicia. Santiago de Compostela, 1993.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. III Plan de Desarrollo Económico y Social. Madrid, 1972.

Proyecto de Bases del Régimen Local Apéndice 19 al nº113. 1 de octubre de 1934-

RAMIÓ, Carles y BALLART, Xavier Ciencia de la Administración Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

REAL DATO, José. "Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas" en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública . Lisboa,2002.

RIVERO RECUENCO, Ángel. Evaluación de políticas activas de empleo. El caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España. Informes y Estudios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2003.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel. La reforma del Régimen Local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local. Ed. Bayer Hermanos. Barcelona, 2000.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel. Experiencias prácticas de desarrollo local: 19 estudios de casos de dinamización socioeconómica en ámbitos locales. Ed. Bayer Hermanos. Barcelona, 2001.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel. La Carta Europea de Autonomía Local: su significación en el ordenamiento jurídico español. Ed. Bayer Hermanos. Barcelona. 1996.

RODRÍGUEZ LORES, Juan. “Desarrollo, planificación y política del territorio” en Ciudad y Territorio n° 102. Madrid, 1994.

RODRÍGUEZ POSE, Andrés. “Instituciones y desarrollo económico” en Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. N° 122. Ministerio de Fomento. Madrid, 1999.

RODRÍGUEZ VILLASANTE, Tomás. “El desarrollo local: analizadores y potencialidades desde las iniciativas ciudadanas” en Política y Sociedad n°10 Madrid, 1992.

RODRÍGUEZ YRÉ, Carmen. Voluntariado y participación ciudadana: de la teoría a la práctica. Manual de formación para el voluntariado. Ed. Aevol. Madrid, 2000.

ROMERO HERNÁNDEZ, Ricardo. Economistas y reformadores españoles: la cuestión agraria (1760-1935) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1993.

RUANO DE LA FUENTE, José Manuel. La Administración española en guerra: (organización y funcionamiento de la Administración Pública en un contexto histórico de convulsión política, 1936-1939). Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 1999.

RUANO DE LA FUENTE, José Manuel (coord.). Política europea y gestión multinivel. Ed. Septem. Oviedo, 2004.

RUIZ OLABUÉNAGA, José Ignacio. Metodología de la investigación cualitativa. 2ª Edición. Universidad de Deusto. Bilbao, 1999.

RUIZ OLABUÉNAGA, José Ignacio, ARISTEGUI, Iratxe y MELGOSA, Leire. Cómo elaborar un proyecto de investigación social. Universidad de Deusto. Bilbao, 1998.

SABATIER, Paul “Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines” en Revue Française de Science Politique vol. 50. París, 2000.

SABATIER, Paul A. y MAZMANIAN, Daniel A. “La implementación de la política pública: un marco de análisis” en La implementación de las políticas Compilación de AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Ed. Porrúa, 2ª edición, México, 1996.

SABATIER, Paul y JENKINS – SMITH, Hank C. “The advocacy coalition framework: an assessment” en SABATIER Theories of the Policy Process. Westview Press. Boulder. 1999.

SALA ARQUER, José Manuel. Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio. Instituto Nacional de Prospectiva. Madrid, 1980.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel en Informe sobre el Gobierno Local. Fundación Pi i Sunyer. Madrid, 1992.

SANIGER, Nieves. Gobierno y Administración Municipal (Granada, 1931-1936). CEMCI. Granada, 2000.

SANROMÁ MELÉNDEZ, Esteve “ El mercado de trabajo en los sistemas locales de empresas. El caso español” en Información Comercial Española ,junio, núm.754 Madrid, 1996.

SARRIS, Alexander.”El impacto de la globalización sobre la pobreza rural” en Información Comercial Española (Monográfico Globalización y mundo rural ) nº 803. Noviembre – diciembre de 2002.

SIEBER, Wolfgang. “Los actores en la dimensión local” en Manual de Desarrollo Local. Ed. Trea. Oviedo, 1999.

SISTERNAS, Xavier en VARIOS AUTORES Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios Fundació Carles Pi y Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Barcelona.1999.

Situation and outlook: rural developments. Rapport de la D.G. VI. Comisión Europea. Bruselas. 1999.

SMITH, Andy “*La Comisión, le Territoire et l'innovation. La mise en place du programme LEADER*” en MÉNY, Ives, MULLER, Pierre y QUERMONE, Jean Louis. Politiques Publiques en Europe. Ed. L'Harmattan. París, 1995.

SMITH, Andy. L'Europe au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, Spagne et Royaume – Uni Ed. L'Harmattan. París.1995.

STEUNENGERG, Bernard y VAN VUGHT, Frans Political institutions and public policy. Perspectives on European Decision Making. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht. 1997.

STOKER, Gerry “Intergovernmental relations” en Public Administration vol.73. Primavera de 1995. Ed. Basil Blackwell. Oxford.

SUBIRATS i HUMET, Joan Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España. Exploración sobre los elementos distintivos de nuestro “policy style” (una aportación al análisis del sistema político español). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992.

SUBIRATS i HUMET, Joan “Gobierno Local y Políticas Públicas. Apuntes en la España de los noventa” en Revista Valenciana d'Estudis Autonomics i Locals nº15. Febrero-mayo. Valencia, 1996.



SUBIRATS, Joan y GOMÁ, Ricard Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Ed. Ariel, Barcelona. 1998.

SUBIRATS, Joan. Policy instruments, public deliberation and evaluation proceses Working paper 1994/51. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Madrid, febrero de 1994.

SUNLEY, P. y MARTIN, R. “Unemployment flow regimes and regional unemployment disparities” en Environment and Planning vol.31. Londres, 1999.

TORGERSON, Douglass. “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas” en El estudio de las Políticas Públicas (Compilador AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Ed. Miguel Ángel Porrúa (2ª edición) México,1996.

TRIBE, L. “Policy Science: analysis or ideology?” en Phylosophy and Public Affairs, 2. N°66. Nueva York, 1972.

TUSELL GÓMEZ, Javier y CHACÓN ORTIZ, Diego La reforma de la Administración Local en España (1900-1936). INAP, 1987.

Urban 21. Informe Mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano n°10. Fundació Pi i Sunyer. Barcelona, 2000.

VACHON, Bernard en El Desarrollo Local:teoría y práctica Ed.Trea, Oviedo.2001.

VALCARCE RESALT, Germán “Bases del Desarrollo Local sustentable” en RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín Manual de Desarrollo Local Ed. Trea. Oviedo,1999.

VALCARCEL RESALT, Germán. “Desarrollo local en España: utopía o realidad” en Desarrollo Local y Medio Ambiente en zonas desfavorecidas. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, 1992.

VALDEÓN BARUQUE, Julio y GARCÍA SANZ, Ángel. “Las Comunidades de Villa y Tierra. Una institución medieval” en I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales. Junta de Castilla y León. Segovia, 1997.

VALLÉS CASADEVALL, Josep María. “*La democracia local hacia el siglo XXI*” en La ciudad democrática. Patronat Flor de Maig. Barcelona, 1999.

VALLÉS CASADEVALL, Josep María. Ciencia Política: una introducción. Ed. Ariel. Barcelona, 2000.

VAN DEN BERG, Leo y BRAUN, Eric. “Urban competitiveness, market and the need for organising capacity”. Urban Studies Vol.36 nº 5-6. Mayo. Glasgow, 1999.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo, redes e innovación Ed. Pirámide, Madrid,1999.

VILÀ i VALENTI, Joan y SARRIÓ i GUALDA, Enric. El sentit històric de la comarca a Catalunya. Departament de la Governació de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1992.

VILLASANTE, Tomás. Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad. Ed. HOAC. Madrid, 1995.

VIVANCO COMES, Mariano. La territorialización del Pacto Local. Análisis de la experiencia valenciana. Ponencia presentada al Congreso de la AECPA. Granada, 1999.

VV.AA. Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales Diputación de Barcelona, 1987.

VV.AA. El proceso decisorio comunitario. Universidad de Alcalá de Henares, 1995.

WEBER, Alfred. Theory of the location of industries The University of Chicago Press. 1957 2ª edic.

WILDAVSKY, Aaron. Speking truth to power. The art and craft of policy analysis. Ed. Little Brown. Boston, 1979.

WINTER, Soren. "Integrating implementation research" en POLUMBO Dnnis J. Y CALISTA Implementation and the Policy Process Greenwood Press, Nueva York, 1990.

WOLMAN, Harold y PAGE, Ed. "Policy Transfer and Local Governments: an information theory approach" en Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions Vol. 15 nº4. Octubre, 2002. Oxford.

## **XII. FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS**

**Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados.** Periodos estudiados: (1810-1813), (1820-1823), (1834-1838). Madrid; Cádiz: Imp. J. A. García (1810-1813; 1821-1823; 1834-1838); Diego García Campoy (1820-1821); Imprenta Nacional (1823); Tomás Jordán (1838), 1810-1922. (Soporte papel). Congreso de los Diputados.

**Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados.** Periodos estudiados: (1868-1873); (1903-1909). Madrid; Imp. J. A. García. (Soporte papel). Congreso de los Diputados.

**Boletín Oficial de las Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno.** Períodos estudiados (1945 –1975), (1977 –1979). Madrid; Imp. Las Cortes. (Soporte papel). Congreso de los Diputados.

**Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.** Períodos estudiados (II Legislatura: 1982-1986), (III Legislatura: 1986 – 1989). Madrid; Imp. Cortes Generales. (Soporte papel). Congreso de los Diputados.

**Diario de Sesiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.** Período estudiado (del 5-5-1978 al 20-6-1978). Madrid; Imp. Las Cortes. (Soporte papel). Congreso de los Diputados.

**Documentación de la Comisaría General del Plan. Ministerio de la Presidencia.** Período estudiado (1964 –1972). Cajas 4853- 4854. (Soporte papel). Archivo General de la Administración Pública. Alcalá de Henares.

**Diario Información.** Períodos estudiados: (1998-1999), soporte microfilm; (2000 –2001) soporte digital. Imp. Prensa Alicantina. Alicante.

**Carta Local.** Período estudiado (1990-2002), soporte papel. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid.

**Revista Actualidad LEADER.** Período estudiado (del 12-2002 al 12-2003).  
Dirección General de Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

**Revista Inforegio.** Período estudiado (del 12 de 2001 al 9 del 2003).  
Dirección General de Política Regional. Comisión Europea. Bruselas.

**Anuario Económico de España 2003** .Bases de datos con detalle municipal. Servicio de Estudios de La Caixa. Barcelona.

## **SUMARIO DE CUADROS Y FIGURAS**

Cuadro n°1. Principales corrientes del institucionalismo: objeto y análisis.

Cuadro n°2. Evolución del enfoque de los estudios de las políticas públicas.

Cuadro n°3.- Diferencias entre problemas públicos de fácil y de difícil estructuración.

Cuadro n° 4. Características de la implementación, según INGRAM.

Cuadro n° 5. Diagrama flujo de las variables del proceso de implementación.

Cuadro n° 6.- El ciclo de las políticas públicas.

Cuadro n° 7. Tipología de las Políticas Públicas Locales.

Cuadro n° 8.- Inventario de recursos naturales del entorno.

Cuadro n° 9.- Principales amenazas que afectan a los recursos naturales y al medio ambiente (problemas, agentes y efectos).

Cuadro n° 10.- Categorías en la implementación de la Agenda 21.

Cuadro n° 11.- Comparación de las características entre lo rural y lo urbano, así como sus tendencias actuales.

Cuadro n° 12.- Situación de los polos de desarrollo a 31 de diciembre de 1970 (Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social).

Cuadro n° 13.- Presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio de 1998. Clasificación económica. Ingresos y gastos consolidados.

Cuadro nº 14.- Presupuestos de las Entidades Locales. Desglose de transferencias. Ejercicio 1998.

Cuadro nº 15.- Los actores de las políticas públicas locales.

Cuadro nº 16.- La complejidad de la articulación de las políticas de desarrollo local.

Cuadro nº 17.- Distribución de recursos por tipo de intervención (2000-2006) En millones de euros de 1999.

Cuadro nº 18.- Reparto de los créditos por Estado miembro (2000-2006). En millones de euros de 1999.

Cuadro nº 19.- Asignación indicativa a España de recursos estructurales (2000-2006). En millones de euros de 1999.

Cuadro nº 20.- Iniciativas comunitarias para el período de 2000-2006.

Cuadro nº 21.- Reparto de la iniciativa LEADER + por Estado miembro (millones de euros a precios de 1999).

Cuadro nº 22.- Cantidades en millones de euros.

Cuadro nº 23. - Síntesis de fortalezas y debilidades desde una perspectiva de conjunto (para regiones objetivo 1) en España.

Cuadro nº 24.- Reparto de ayudas del Fondo Social Europeo en España, por formas de intervención y por objetivos (en millones de euros).

Cuadro nº 25.- Programas operativos financiados para el período de programación 2000-2006.

Cuadro nº 26.- Financiación del programa nacional, con sus cinco grupos interautonómicos (en millones de euros).

Cuadro nº 27.- Número de grupos integrados en los programas regionales, por Comunidades Autónomas y financiación pública en la Iniciativa LEADER+.

Cuadro nº 28.- Grupos de Acción Local adscritos a PRODER 2 en las Comunidades Autónomas.

Cuadro nº 29.- Número de empleados, volumen de la plantilla municipal, presupuesto municipal y población de los Municipios estudiados.

Cuadro nº 30.- Resumen de los datos generales de las unidades de desarrollo local estudiadas.

Cuadro nº 31.- Perfil académico de los agentes de desarrollo local entrevistados .

Cuadro nº 32.- Estudios de postgrado de los agentes de desarrollo local entrevistados.

Cuadro nº 33.- Tipo de perfil básico del contenido formativo de un agente de desarrollo local (número de respuestas).

Cuadro nº 34.- Contenidos específicos de la formación (número de veces citados por los diferentes entrevistados).

Cuadro nº 35.- Grado de satisfacción en el desempeño del puesto de agente de desarrollo local.



Cuadro nº 36.- Problemas citados por los agentes de desarrollo local en el ejercicio de sus tareas.

Cuadro nº 37.- Relación con cargos políticos y otros departamentos municipales.

Cuadro nº 38.- Actuaciones llevadas a cabo por las agencias entrevistadas.

Cuadro nº 39.- Número de casos en los que se citaban determinadas actuaciones en materia de empleo.

Cuadro nº 40.- Número de casos en los que se citaban actuaciones relacionadas con el comercio.

Cuadro nº 41.- Número de actividades relacionadas con la promoción empresarial.

Cuadro nº 42.- Valoración de la intensidad y variedad de las tareas relacionadas con el desarrollo local de los Municipios estudiados. (Número de municipios en cada valor).

Cuadro nº 43.- Intervalos de valoración media de las tareas de desarrollo local en los Municipios de la provincia de Alicante.

Cuadro nº 44.- Valoración de las actividades por parte de los entrevistados.

Cuadro nº 45.- Actividades a las que se dirigiría una hipotética nueva dotación presupuestaria.

Cuadro nº 46.- Valoración del grado de coordinación de las diferentes políticas municipales relacionadas con el desarrollo local.

Cuadro nº 47.- Valoración de la madurez del desarrollo local en la Agenda de las Entidades Locales.

**Cuadro nº 48.- Valoración de los niveles territoriales de acuerdo con su importancia en la elaboración de políticas de desarrollo local.**

**Cuadro nº 49.- Las dificultades en la implementación de las políticas de desarrollo local.**

**Cuadro nº 50.- Formas de evaluación de las políticas de desarrollo local en los casos estudiados.**

# ÍNDICE

<b><u>PARTE I)</u></b>	
<b>CAPÍTULO I. LA METODOLOGÍA Y EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	15
<b>1. Un estudio en el ámbito de la Ciencia de la Administración. La Ciencia de la Administración como ámbito de conocimiento científico.</b>	
1.1. Algunas consideraciones generales.	16
1.2. Los antecedentes de los estudios de desarrollo local.	17
1.3. Las características del objeto de la Ciencia de la Administración.	21
<b>2. El marco teórico del estudio en el marco de la Ciencia Política y de la Administración.</b>	30
2.1. La aproximación del institucionalismo.	30
2.2. El enfoque de las relaciones intergubernamentales.	39
2.3. El marco teórico del estudio de las políticas públicas.	46
<b>3. Los objetivos de la investigación.</b>	97
3.1. Los objetivos en relación con el concepto de desarrollo local.	97
3.2. Los objetivos en relación con los antecedentes del desarrollo local en España.	98
3.3. Los objetivos en relación con la configuración jurídica del desarrollo local.	98
3.4. Los objetivos en relación con la posición institucional de las Entidades Locales en el ámbito del sistema de Regulaciones	99

Intergubernamentales y de gobernanza local en España.	
3.5. Los objetivos en relación con las fases de las políticas públicas de desarrollo local en el ámbito comunitario y nacional.	99
3.6. Objetivos en relación con el estudio de caso.	100
<b>CAPÍTULO II. EL CONTENIDO Y LAS CARACTERÍSTICAS DEL OBJETO DE ESTUDIO: EL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL</b>	102
<b>1. Introducción</b>	103
<b>2. Algunas definiciones relevantes de Desarrollo Local.</b>	104
<b>3. Algunas consideraciones acerca del objeto de estudio.</b>	105
<b>4. Los orígenes del concepto de desarrollo local.</b>	107
4.1. Las teorías de desarrollo económico en el espacio.	107
4.2. La teoría de los polos de crecimiento.	109
4.3. Las teorías del desarrollo regional desigual y el enfoque de centro – periferia.	111
4.4. La formación del paradigma del potencial de desarrollo endógeno.	113
4.5. Las influencias sobre la teoría del desarrollo endógeno.	116
<b>5. El concepto de Desarrollo Local y el de la Ordenación del Territorio.</b>	121
5.1. Algunas consideraciones generales.	121
5.2. La crisis de la planificación territorial.	121
5.3. El concepto de Ordenación del Territorio.	126
5.4. Algunas consideraciones críticas en torno a la actual concepción de la Ordenación del Territorio.	136

<b>6. Los contenidos de las políticas de desarrollo local.</b>	139
6.1. Características generales de las políticas de desarrollo local.	139
6.2. La perspectiva del empleo en el ámbito local: las iniciativas locales de empleo.	143
6.3. La perspectiva de la sostenibilidad.	166
6.4. La dimensión rural.	179
6.5. La dimensión urbana.	187
<b>CAPÍTULO III. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DESARROLLO LOCAL EN ESPAÑA</b>	191
<b>1.Introducción.</b>	192
1.1. La importancia del análisis histórico.	192
1.2. Las características de la exposición histórica.	194
<b>2. La Constitución de Cádiz (1812) y el Trienio Liberal (1820-1823).</b>	196
2.1. La Constitución de Cádiz (1812).	196
2.2. El Trienio Liberal.	203
<b>3. El período entre 1833 y 1870.</b>	207
3.1.El Decreto de 30 de noviembre de 1833, creando los Subdelegados de Fomento.	207
3.2. El Real Decreto de 2 de abril de 1834, subdividiendo las Provincias en Partidos Judiciales.	209
3.3.Las normas de los años cuarenta.	212
3.4.La desamortización local.	214
3.5. El pensamiento comarcalista en Cataluña.	215

<b>4. La reforma de 1870.</b>	216
<b>5. Los proyectos e ideales de reforma en el régimen local entre 1876 y 1903.</b>	219
5.1.La Ley Municipal de 2 de octubre de 1877.	219
5.2. Los proyectos de reforma presentados.	220
5.3.El pensamiento regeneracionista y la reforma del régimen local.	
La figura de Gumersindo DE AZCÁRATE.	222
5.4. La idea comarcal de Valentí ALMIRALL.	226
<b>6. El debate de 1902-1909.</b>	227
6.1. El proyecto de MAURA.	227
6.2. El proyecto de 1907.	227
6.3. Las competencias de fomento de la economía local.	233
<b>7. El Estatuto de Calvo Sotelo.</b>	240
<b>8. La Segunda República.</b>	241
<b>9. El pensamiento urbanístico de Adolfo POSADA.</b>	245
<b>10. Los orígenes de la Ordenación del Territorio a partir de las necesidades del urbanismo supramunicipal.</b>	247
<b>11.El Franquismo.</b>	250
11.1. La planificación territorial previa a los Planes de Desarrollo Económico y Social.	250
11.2. Los Planes de Desarrollo Económico y Social.	253
11.3. Los entes intermunicipales en las primeras normas franquistas de Régimen Local.	259
11.4. Los proyectos de comarcalización.	262
11.5. Los proyectos finales de Reforma Local (1971-1975).	264

<b>CAPÍTULO IV . LA APORTACIÓN JURÍDICA AL DESARROLLO LOCAL</b>	270
<b>1. La Constitución Española.</b>	271
1.1. El Anteproyecto de Constitución.	271
1.2. Los Entes intermunicipales en los debates de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.	275
1.3. Algunos principios constitucionales relacionados con la Ordenación del Territorio y del Desarrollo Local.	277
1.4. El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de Ordenación Territorial.	282
<b>2. La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981.</b>	285
<b>3. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.</b>	291
3.1. Los trabajos parlamentarios previos a la Ley. Aspectos generales.	291
3.2. Los Entes Intermunicipales: tramitación parlamentaria y configuración definitiva.	292
3.3. Los servicios públicos y su relación con las políticas de fomento.	297
<b>4. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales.</b>	298
<b>5. Las Entidades Intermunicipales y el Desarrollo Local en la Carta Europea de la Autonomía Local.</b>	301
<b>6. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.</b>	305

<b>CAPÍTULO V. LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS LOCALES COMO ACTORES DEL DESARROLLO LOCAL EN EL SISTEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES</b>	307
<b>1. Las políticas de Desarrollo Local y el cambio institucional.</b>	308
<b>2. Las instituciones locales en el sistema de relaciones intergubernamentales en España .</b>	308
2.1. Introducción	308
2.2. El sistema de relaciones intergubernamentales en España.	309
2.3. La posición institucional del Gobierno Local en la red de Relaciones Intergubernamentales.	321
<b>3. La gobernanza y las redes de actores en el desarrollo local.</b>	348
3.1. La gobernanza en el ámbito local.	348
3.2. Las redes de actores locales y sus características.	352
3.3. Los retos del gobierno relacional y el desarrollo local.	355
<b>4. La participación ciudadana en el desarrollo local.</b>	357
<b>5. Las relaciones de las Entidades Locales con el contexto socio-económico local</b>	360
<b>CAPÍTULO VI. LA UNIÓN EUROPEA Y EL ESTADO EN LA ELABORACIÓN, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL.</b>	364
<b>1. Introducción.</b>	365
<b>2. Características del proceso decisorio europeo.</b>	366
2.1. Planteamiento e hipótesis de partida.	366



2.2. Características generales de la dinámica institucional comunitaria.	367
2.3. La organización administrativa interna de la Comisión y la toma de decisiones.	371
2.4. La negociación de la decisión.	379
2.5. La participación de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales en el proceso decisorio comunitario.	380
<b>3. El desarrollo local en el proceso decisorio europeo.</b>	382
3.1. La definición del desarrollo local en la agenda comunitaria.	382
3.2. La formación de las políticas de desarrollo local en el marco de la evolución de los Fondos Estructurales.	384
<b>4. La configuración de las políticas de desarrollo local desde el ámbito comunitario en sus aspectos más relevantes.</b>	399
4.1. Algunas consideraciones generales.	399
4.2. Las iniciativas locales de empleo en el marco de la política europea de empleo.	399
4.3. La dimensión rural en la definición del problema.	405
4.4. La dimensión urbana.	413
<b>5. La formulación actual de las políticas del desarrollo local a través de los Fondos Estructurales.</b>	413
5.1. Planteamiento.	413
5.2. La configuración actual de los Fondos Estructurales.	415
5.3. Las iniciativas comunitarias y el desarrollo local.	426
<b>6. La implementación de las políticas de desarrollo local: la posición de la Administración del Estado.</b>	435
6.1. Algunas consideraciones generales.	435
6.2. Las características de la fase de implementación de las políticas comunitarias.	436
6.3. La incidencia de la pertenencia a la Unión Europea en la Administración General del Estado.	437
6.4. La programación de las intervenciones comunitarias en España.	443

6.5. Los órganos de gestión de las políticas comunitarios y de los Fondos Estructurales: la gestión de las políticas de empleo.	450
6.6. La gestión del desarrollo local desde la Administración General del Estado.	468
<b>7. Las principales conclusiones acerca de la implementación de las políticas de desarrollo local en España.</b>	477
7.1. Las características de la implementación de las políticas comunitarias en todos los Estados Miembros.	477
7.2. Las características específicas en España.	479
 <b><u>PARTE II)</u></b>	
 <b>CAPÍTULO VII. UN ESTUDIO DE CASO: EL DESARROLLO LOCAL EN LAS ENTIDADES LOCALES DE ALICANTE</b>	481
 PRIMERA PARTE: LA COMUNIDAD VALENCIANA, LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE Y LOS ENTES INTERMUNICIPALES ANTE EL DESARROLLO LOCAL.	
 <b>1. La Comunidad Valenciana y el Desarrollo Local.</b>	482
1.1. Los fundamentos jurídicos en el Estatuto de Autonomía.	482
1.2. La Comunidad Valenciana y las Iniciativas Locales de Empleo.	488
1.3. La Comunidad Valenciana y el Desarrollo Rural.	490
 <b>2. La Diputación Provincial de Alicante y el Desarrollo Local.</b>	493
2.1. Características generales.	493
2.2. Descripción de las características del Área de Fomento de la Diputación Provincial de Alicante.	494
2.3. Los principales contenidos de la entrevista a la Directora del Área de Fomento de la Diputación Provincial de Alicante.	496

<b>3. La dimensión intermunicipal en relación con el desarrollo local.</b>	502
3.1. El Consorcio CREAMA.	502
3.2. El ámbito intermunicipal en el desarrollo rural: el Centro de Desarrollo Rural “Aitana”.	510
3.3. La Mancomunidad de Servicios Sociales de la Marina Baixa.	516
3.4. Algunas apreciaciones acerca de los Entes Intermunicipales estudiados.	520
SEGUNDA PARTE: LOS MUNICIPIOS DE ALICANTE Y EL DESARROLLO LOCAL.	
<b>4. El planteamiento del estudio.</b>	522
4.1. El estudio de hemeroteca.	522
4.2. La utilización de las entrevistas.	522
4.3. Los datos estadísticos complementarios.	525
<b>5. La aparición del actual paradigma de desarrollo local en la agenda de gobierno de las Entidades Locales de la Provincia de Alicante.</b>	529
5.1. El desarrollo local en la agenda de las Entidades Locales en España.	529
5.2. El desarrollo local en la agenda de los partidos políticos de la Comunidad Valenciana.	539
5.3. El desarrollo local en la opinión pública: estudio del “Diario Información de Alicante”.	545
<b>6. Contenidos de las entrevistas.</b>	551
6.1. Los datos generales.	552
6.2. La Entidad de desarrollo local.	552
6.3. El agente de desarrollo local.	554
6.4. El concepto de desarrollo local.	557

6.5. Las políticas de desarrollo local.	558
6.6. Las fases de las políticas públicas de desarrollo local.	560
6.7. Las relaciones intergubernamentales.	563
6.8. Otras observaciones oportunas.	564
<b>7. Interpretación de los resultados de las entrevistas.</b>	<b>565</b>
7.1. Datos generales.	565
7.2. El agente de desarrollo local.	577
7.3. El concepto de desarrollo local.	589
7.4. Las políticas de desarrollo local.	606
7.5. Transversalidad y coordinación de las actuaciones.	623
7.6. Las fases de las políticas de desarrollo local.	627
7.7. Otras observaciones.	642
<b>VIII. RECAPITULACIÓN FINAL</b>	<b>644</b>
<b>1. Algunas consideraciones generales.</b>	<b>645</b>
<b>2. El concepto de Desarrollo Local.</b>	<b>646</b>
<b>3. Los antecedentes históricos del Desarrollo Local en España.</b>	<b>651</b>
<b>4. La aportación jurídica al Desarrollo Local.</b>	<b>653</b>
<b>5. La posición institucional de las Entidades Locales en el sistema de Relaciones Intergubernamentales en España.</b>	<b>656</b>
<b>6. La Unión Europea y la Administración General del Estado en la elaboración, formulación e implementación de las políticas de desarrollo local.</b>	<b>660</b>
<b>7. El estudio de caso: el Desarrollo Local en la Provincia de Alicante.</b>	<b>665</b>
7.1. Las competencias de la Comunidad Valenciana en materia de Desarrollo Local.	665
7.2. La Diputación Provincial de Alicante y el Desarrollo Local.	666
7.3. El Desarrollo Local y la dimensión intermunicipal.	667
7.4. Las Agencias de Desarrollo Local Municipales.	670

<b>IX. CONCLUSIONES</b>	680
<b>1. Conclusiones de la parte general.</b>	681
<b>1. Conclusiones del estudio de caso: el Desarrollo Local en la Provincia de Alicante.</b>	685
<b>X.ANEXOS</b>	688
<b>XI. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA</b>	759
<b>XII. FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS</b>	786