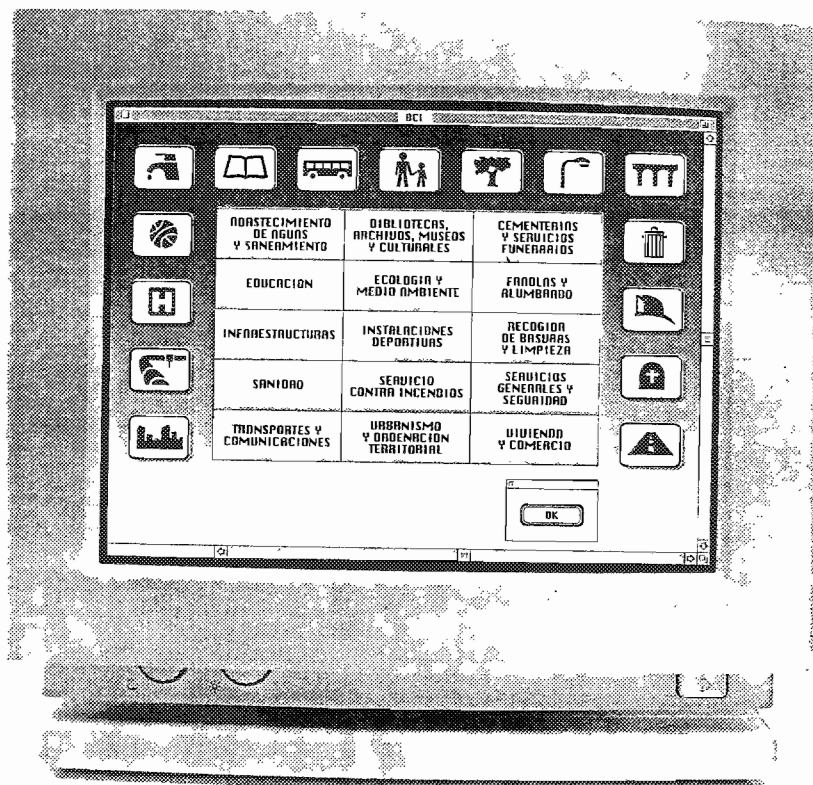


Arenilla, M. (1998): “Las políticas locales europeas o el desarrollo integrado como método”, en CUNAL. Número extraordinario julio 1998, p. 9-31.

Soluciones ideales para financiar ciudades



Integrado en Argentaria, el Banco de Crédito Local es una empresa de servicios financieros al servicio de otras empresas: las Administraciones Territoriales. Hoy al Ayuntamiento o Comunidad Autónoma, se les juzga y se les exige con los mismos criterios de eficacia.

Argentaria entiende la financiación de las necesidades ciudadanas con *soluciones eficientes*.

BANCO CRÉDITO LOCAL



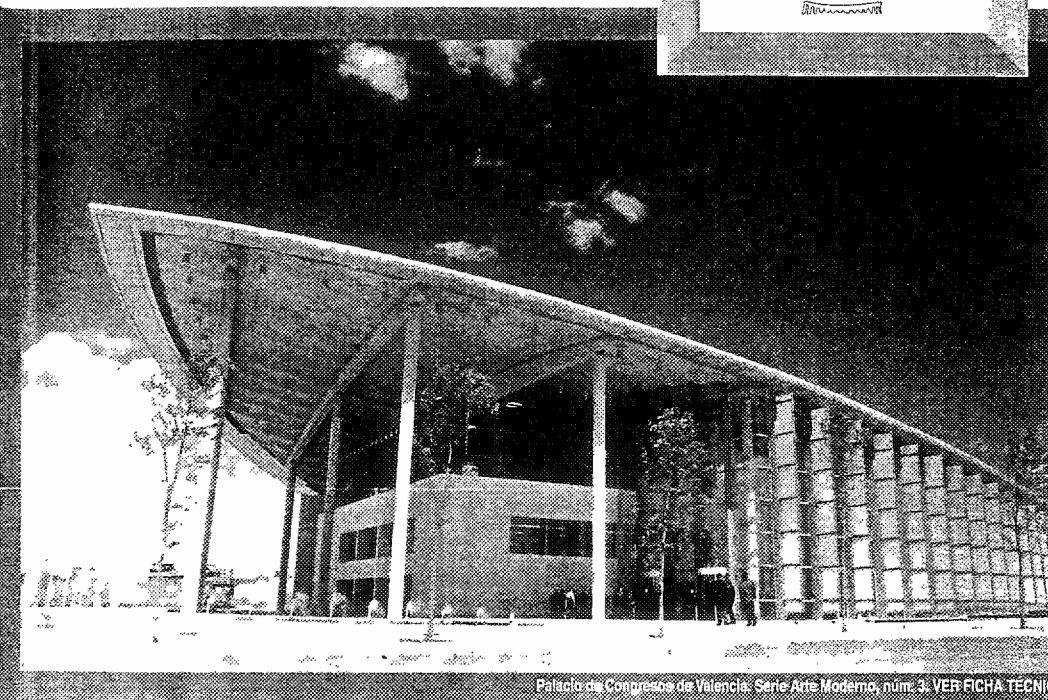
ARGENTARIA

Revista de Estudios Locales CUNAL · Número Extraordinario

CUNAL

Revista de Estudios Locales

Número Extraordinario
Julio 1998



Palacio de Congresos de Valencia. Serie Arte Moderno, núm. 3. VERFICHA TECNICA

- Políticas Locales Europeas o el Desarrollo Integrado como método.
- Construcción de la Unión Europea y las competencias de las Entidades Locales.
- Competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho comunitario.
- El Euro y la Administración Local.
- Influencia del Derecho europeo en las Entidades Locales.
- Las Entidades Locales ante los Fondos Europeos.
- Política Urbana de la Unión Europea.
- El papel de las Corporaciones Locales ante la Integración europea.

LAS POLÍTICAS LOCALES EUROPEAS O EL DESARROLLO INTEGRADO COMO MÉTODO

MANUEL ARENILLA SÁEZ

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración.
Universidad de Granada*

INTRODUCCIÓN

La primera dificultad que surge al abordar las políticas locales europeas es, podríamos decir, su inexistencia. La búsqueda de dicho concepto entre la ingente documentación que producen las instituciones y órganos europeos nos lleva a otros términos conexos como políticas urbanas, políticas de desarrollo territorial, desarrollo integrado o de cohesión. Esto no debe extrañar, puesto que no existe una política territorial comunitaria, ya que ésta se entiende que es una cuestión interna de los Estados miembros. Es decir, la Unión Europea no interviene formalmente en la distribución territorial del poder, aunque condiciona sobremanera el mismo a través de sus políticas públicas.

Los déficits democrático, de ejecución y federal hacen incidencia en la carencia de política territorial, en la opacidad del proceso decisional, en la dispersión en la ejecución y en el alejamiento de los ciudadanos europeos de las instituciones europeas. La justificación de estos déficits está en que el centro decisional se encuentra en los Estados miembros reunidos en Consejo. Éstos no admiten criterios territoriales básicos que les obligue a reordenar internamente su poder. La lucha entre esta posición y las manejadas por la Comisión, el Consejo Económico y Social, el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones —no necesariamente coincidentes— genera un evidente derroche

de esfuerzos que, sin embargo, hace que se vayan introduciendo con mucha lentitud criterios o principios que constituyen el acervo común teórico de la Unión Europea.

El desequilibrio entre las percepciones políticas y territoriales de los europeos en el ámbito subnacional y el peso de lo local y regional en el proceso decisional comunitario produce, al menos desconcierto, en los ciudadanos y sus representantes. Es cierto que el Comité de las Regiones no genera derecho comunitario, al pronunciarse en forma de dictámenes o informes. Pero también lo es que los representantes en dicho Comité tienen un más que evidente peso político, institucional y social en los ámbitos regionales y locales; es decir, son los dirigentes inmediatos más reconocibles y representativos de los ciudadanos europeos, además de ser los encargados de implementar o ejecutar las políticas comunitarias. Este desequilibrio entre el poder e influencia comunitaria de los poderes regionales y locales y su legitimidad democrática y representativa de los intereses de los ciudadanos es uno de los defectos más llamativos de la construcción europea. Desde esta perspectiva, la reivindicación de la democracia, subsidiariedad, transparencia y descentralización resultan una necesidad, si lo que se quiere es construir una Europa creíble en los sentimientos y vivencias de los ciudadanos de un continente que se ha ido construyendo sobre ideas y sobre la

permanente reivindicación de los principios de la democracia.

Uno de los reductos estatales de la soberanía frente a Europa es la ordenación o distribución territorial del poder, tras haber saltado la acuñación de la moneda, las fronteras, la regulación de los mercados o las políticas financieras, por citar algunos. Lo que sucede es que la política agraria comunitaria, la medioambiental, la de I+D, la de transportes y comunicaciones ordenan de una manera decisiva el espacio. Esta contradicción podría tener efectos más o menos distorsionadores si no fuera porque lo que realmente está en juego son los recursos financieros asociados a esas y otras políticas.

A lo que los Estados se oponen realmente es al establecimiento de unos criterios territoriales básicos europeos que se plasmen en indicadores ponderadores de los repartos de fondos. Por eso, el mantenimiento del principio de que la organización interna de los Estados es sólo una cuestión de éstos garantiza una distribución de fondos por criterios no de eficacia ni de prioridad de objetivos y sí de otros como la población, el PIB u otros de carácter redistributivo. Esto vuelve a conducir la cuestión a la eficacia de las políticas y a la misma construcción europea. Claro es que hay que reconocer que la utilización de unos criterios puros de eficacia o eficiencia beneficia claramente a los países más ricos. Sin embargo, parece necesario marcar una política general territorial que evite estos efectos que también conducen a la desvertebración europea. De otro modo, se seguirá produciendo la paradoja de que los poderes locales y regionales que tienen poco peso en las decisiones europeas son autónomos –según los países– para ordenar las prioridades de gasto en su territorio, lo que podría verse como un castigo a las instancias centrales comunitarias por no participar suficientemente en el proceso decisional europeo.

Estas reflexiones tratarán de ordenarse a continuación mostrándose las tendencias y reflexiones de las instituciones y órganos comunitarios al respecto. Las perspectivas se encaminan a la elaboración de programas integrados de actuación que impliquen la coordinación horizontal de las diversas políticas y vertical de las instituciones implicadas en el desarrollo territorial. En este senti-

do hay que destacar el debate abierto actualmente sobre la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio, que si bien se produce sobre una política europea inexistente, la de ordenación del territorio, sí contiene los elementos con los que deben construirse los principios llamados a informar a las instituciones y políticas europeas a largo plazo.

EL GOBIERNO LOCAL O EL ÉNFASIS EN LO POLÍTICO

DE ADMINISTRACIÓN LOCAL A GOBIERNO LOCAL

La tradicional denominación de Administración local convive desde hace relativamente poco tiempo en nuestro país con la de Gobierno Local. Al margen de los encuadramientos científicos de las expresiones, lo cierto es que el segundo término enfatiza en los contenidos políticos de lo que sucede en las instituciones locales y en sus sociedades. Ambos enfoques pueden y deben convivir puesto que, además de que en puridad el segundo incluye al primero, los contenidos políticos de lo local están condicionados en buena parte –o en su totalidad, según el ente que se estudie– por los aspectos administrativos. El logro del Gobierno Local es centrar la atención en lo que sucede antes de la formalización jurídica de las voluntades –proceso decisional–; en los actores que intervienen en la misma –especialmente, los sociales y políticos–; en las relaciones con otros entes públicos –las relaciones intergubernamentales–, y en el contraste de lo producido con la decisión inicial –evaluación–. Por tanto, el paso de la denominación Administración local a Gobierno Local está relacionado con el fortalecimiento de la consideración política de los entes locales, tanto en su aspecto democrático-participativo como interrelacional de compartición o distribución del poder.

Las cuestiones centrales del Gobierno Local en Europa se pueden concretar en las siguientes: el lugar del Gobierno Local con respecto a sus poderes y relaciones con otros niveles de gobierno (nacional o regional-autonómico); los cambios en la organización de la prestación de los servicios lo-

cales; las transformaciones en la gestión política del Gobierno Local y el futuro de la democracia local, (Alba, 1997, 16). Es decir, en aspectos intergubernamentales, de modernización de la gestión y de participación.

De las cuestiones anteriores hay que destacar la modernización del Gobierno Local por ser el aspecto que se ha introducido en una agenda de renovaciones que se venía produciendo en Europa desde los años 70. En realidad, las mayores transformaciones administrativas y de gestión se vienen produciendo en ese ámbito, que también puede entenderse como campo de prueba para otros niveles gubernamentales. Esta tendencia modernizadora se debería a: la notable presión ciudadana; a la consideración del territorio como espacio donde se desarrolla la competencia intermunicipal como un nuevo modelo "relacional"; al colapso de las finanzas locales; la despolitización del voto local y su vinculación con la calidad y cantidad de los servicios públicos prestados (Canales, 1997, 449).

Tomado desde la proyección del Gobierno Local hacia la sociedad éste se caracterizaría por: la prestación de servicios; la fuerte relación entre el ente prestador del servicio y el usuario; la dificultad en evaluar el rendimiento de los servicios locales por el mismo tipo de los servicios que se prestan; asumir el trabajo sucio del sistema; ser el nivel más fragmentado y abierto que otras instancias de intermediación: tener mayores dificultades en el proceso de toma de decisiones; la constante superposición de responsabilidades y niveles de decisión (Subirats, 1992, 164-5)

Los problemas a los que tiene que enfrentarse los gobiernos locales en Europa tienen que ver con su contenido político y relacional. Así, hay que señalar: los cambios organizativos en la prestación de los servicios locales; la posición del Gobierno Local y su relaciones con los otros niveles de gobierno (nacional o regional-autonómico); así como las transformaciones en la gestión política del Gobierno Local y el futuro de la democracia local (Alba, 1997, 16).

Indudablemente, el Gobierno Local cumple también la función de ser el ámbito idóneo para la educación y la participación democrática de los ciudadanos, lugar donde ensayar sin gran riesgo para todo el sistema político nuevas tendencias de

reforzamiento de la democracia y de la educación en los valores de la misma. Es en este ámbito donde en los últimos decenios más se ha teorizado al respecto, en algunas ocasiones como reacción a modelos de recentralización.

Como resumen de lo anterior, las características del Gobierno y la gestión local se verían determinados por: la estructura y configuración de los distintos niveles de Gobierno y Administración en un Estado; las distintas funciones y modos de intervención administrativa; grado y forma de desarrollo del pluralismo social local; el grado de diferenciación y de conflicto ideológico existente entre las diferentes fuerzas políticas y sociales (Canales, 1997 a, 214).

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

LA IMPORTANCIA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

El contexto en el que actúan los gobiernos locales no puede considerarse ni como algo estable ni indiferente para el funcionamiento de los mismos. Esta negación va más allá de los aspectos reguladores normativos de carácter superior, que, en casi siempre, como el caso español, corresponde a los entes territoriales superiores. Lo que hacen los gobiernos locales, más que cualquier otra instancia, es el resultado de la interacción de diversos poderes territoriales sobre cada materia, que de esta manera debe estudiarse desde la con-

currencia. Esto significa que los productos locales serán mayores, o simplemente posibles, si cada poder aporta lo suyo; pudiendo ejercer, en algunos casos, cada uno de ellos el veto sobre los demás, y recayendo el perjuicio de esa actitud sobre el ciudadano, a quien el juego de las relaciones entre los diversos poderes territoriales le es habitualmente incomprensible, además de verlas sólo como un medio para que se satisfagan sus intereses.

El enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIG) estudia desde una perspectiva política el haz de interacciones que se producen entre los diversos poderes territoriales en las acciones implícitas en las políticas públicas. El diseño de dichas RIG tiene una incidencia directa en los conceptos y sus principios señalados anteriormente de subsidiariedad, autonomía, descentralización y democracia. En el ámbito de las instituciones y poderes presentes en la UE este aspecto cobra mucha más importancia puesto que los cuatro niveles intervienen en las políticas públicas europeas, aunque sólo a los tres inferiores corresponde su ejecución –salvando el caso de los organismos específicos de la UE.

Una de las características más importantes de las RIG es que gran parte de ellas se producen al margen de los límites formales: las derivadas del ejercicio del poder, financieras, redes de influencia entre las unidades implicadas, etc. (Alba, 1997, 26). En el caso europeo, el juego de la comitología descansa sobre las relaciones informales. En este sentido conviene recordar que este sistema es el que alimenta sustancialmente el proceso decisorio europeo y que se basa en un haz casi infinito de relaciones con los numerosos grupos de interés y de expertos europeos.

El Gobierno Local se relaciona con el centro –europeo, estatal o regional–, desarrollando las siguientes estrategias:

- Adaptando su organización a la estructura organizativa y funcional de los entes mayores.
- Buscando la especialización funcional y, consecuentemente, de sus recursos humanos.
- Adaptando sus objetivos de gasto a las líneas de financiación abiertas.
- Ajustando sus procedimientos de actuación –formales e informales– a los objetivos externos y a los ingresos que a ellos se vinculan.

- Abriendo cauces de participación con los grupos e intereses existentes, tanto en su propio ámbito como en los superiores.

- Buscando alianzas intraestatales o transfronterizas, bien para acceder a determinados programas, normalmente europeos, o para asociarse con el fin de defender intereses comunes.

A estas estrategias hay que añadir una serie de características propias del Gobierno Local que inciden de manera importante en las RIG, en especial entre las que tienen en sus extremos al centro y la periferia:

- Los ciudadanos ante determinadas carencias acuden a la Administración más cercana.

- El Gobierno Local se caracteriza por la provisión de servicios, y esencialmente de aquellos servicios de carácter más frecuente, más directo y más localizado territorialmente: dirigidos a personas específicas, que viven en barrios o viviendas específicas, servicios tangibles y visibles, más centrados en el consumo de servicios de los ciudadanos que en la producción.

- El escenario de intermediación de intereses: la arena local es más pluralista y más vulnerable a los intereses sociales.

- Existe un reparto de papeles entre las instancias centrales y las locales: a las primeras se les pide que aseguren el funcionamiento económico eficiente del sistema; mientras que a las segundas se les reserva un papel más centrado en el asegurar las condiciones vitales mínimas de los ciudadanos (Subirats, 1992, 160-3)

EL AYUNTAMIENTO COMO CATALIZADOR

La visión tradicional del ámbito local define a éste como un espacio jurídico donde pueden suceder una serie de cosas en virtud de la potencialidad otorgada por las competencias. Obsérvese que se señala la posibilidad, ya que las delimitaciones de las funciones locales son un simple marco de actuación condicionado por la capacidad de realizar dichas funciones.

Una visión más cerca de la realidad es la de observar al Ayuntamiento –u otro ente local– como catalizador y facilitador de las necesidades de la comunidad. Esta visión reconoce de alguna mane-

ra la subordinación de lo local respecto de otros ámbitos de poder, a la vez que considera que la responsabilidad del bienestar de los ciudadanos está en el nivel local del poder. Esto es lo que lleva a señalar que el Ayuntamiento “se descubrirá así mismo más en la función de definir problemas y de reunir luego recursos” y que “el gobierno municipal tendrá que dirigir más aún sus esfuerzos a entretener los escasos recursos públicos y privados a fin de alcanzar las metas de nuestra comunidad” (Osborne y Gaebler, 1994).

Es indudable que este enfoque aparenta ser cómodo para los entes territoriales superiores, sin embargo, la finalidad del enfoque puede ser bien diferente. Centrar la responsabilidad del bienestar de los ciudadanos en el nivel local, y más concretamente en los Ayuntamientos, supone un cambio importante en la cultura política y administrativa, especialmente en nuestro país. En realidad se trataría en nuestro caso de “descongelar” el desarrollo cultural que contempla la Ley de Bases de 1985 y la propia Constitución, ahogadas por una larga tradición histórica centralista todavía subsistente.

Los principios del cambio cultural deben basarse en la eficacia, eficiencia, legitimación, transparencia, responsabilidad y participación democráticas (Canales, 1997 b, 452). Esto significa ahondar en la autonomía local, incluyendo en ella la definición de estrategias y objetivos. Sólo en este caso se podrá hablar de programas de desarrollo local (Rodríguez, 1997 a, 28), cuestión ésta que la Comisión Europea considera decisiva y que conlleva la necesidad de que las autoridades locales participen estrechamente en la preparación y aplicación de los programas de desarrollo regional (Comisión, 1997).

La realidad actual, y no sólo en España, dista bastante de aproximarse a las tendencias y recomendaciones anteriores. Comencemos por la consideración sobre si realmente existen políticas locales, esto es, por el grado de participación en las decisiones de las autoridades y los intereses locales, así como su autonomía sobre los medios.

Lo habitual, incluso en grandes ayuntamientos, es que las políticas transcendentales, y a veces las que no las son, tengan su centro decisorio en los entes externos al nivel local. En el caso español la posibilidad real de incidir en las políticas locales de

los intereses y actores directamente implicados es muy baja, se encuentra débilmente formalizada y cuando se produce, se basa en criterios de mínimo común entre la enorme variedad de entes locales y su dispersión –federaciones de municipios y provincias–; o lo que es lo mismo, en criterios que favorecen a los entes locales de mayor tamaño.

Fuera de la fase de adopción de decisiones sucede algo similar. La capacidad de gestión está condicionada por la suficiencia financiera, determinada en el nivel estatal, y competencial, delimitada básicamente en el regional. A esto hay que añadir la incidencia que los ámbitos territoriales superiores tienen en otros factores administrativos como el de los recursos humanos, o en general, en el resto especialmente en los pequeños entes. Por ello, la solución de los problemas locales exige la intervención y colaboración de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, el papel de catalizador o implementador de las políticas, aunque no hayan participado en la decisión, corresponden a los entes locales, en especial a los ayuntamientos. Como éstos en su mayoría carecen de capacidad de gestión, necesitan del apoyo de los entes mayores, lo que les justifica para no dotarles de mayor contenido en su autonomía, precisamente por no tener capacidad de gestión.

Es claro que este círculo de justificaciones favorece a los entes mayores y que sólo a éstos compete dotar de suficiente capacidad gestora a los entes locales. Esto se debe lograr mediante el fomento de creación de entes asociativos o de otro tipo de carácter supramunicipal; la formación de las autoridades y funcionarios locales, en especial los de nivel superior, y el traspaso o delegación de competencias suficientemente dotadas.

La necesidad de cambiar no sólo deriva del mandato constitucional y desde las demandas de los actores locales, sino desde la eficacia. Las políticas locales se caracterizan por: su carácter más directo, continuo y localizable; cercanía al ciudadano; segmentación o diferenciación en función de los destinatarios; divisibilidad; tangibilidad; personalización de las prestaciones; intento de lograr la integración y coherencia simultánea de las políticas territoriales y sectoriales (Canales, 1997 b, 295). Todas ellas se pueden resumir en las notas de complejidad e interacción que hacen que la con-

secución de las políticas locales sea más eficaz cuanto más cerca estén del ciudadano. Lo que de nuevo lleva a dotar de capacidad a los entes que mejor situados están para conseguir este objetivo.

AUTONOMÍA LOCAL Y SUBSIDIARIEDAD

La atribución de autonomía a un ente público se ha visto revestida tradicionalmente de contenidos preservadores y delimitadores frente a otros poderes. La preocupación teórica ha sido la de establecer límites competenciales, pero esto no ha permitido atribuir contenidos a los entes locales, ni, obviamente, garantizar su prestación. El resultado es que se ha generado una incapacidad para hacer frente a las demandas de los ciudadanos (Rodríguez-Arana, 1996, 569). De ahí que hablar de autonomía local, necesariamente implica abordarla desde su contenido, desde la necesidad de hacer cosas y que deba comprender capacidad de gestión y definición de estrategias, objetivos y políticas.

El significado de la autonomía local no puede separarse del de subsidiariedad. Aunque este término sea multívoco, los Consejos de Edimburgo y Maastricht han establecido los siguientes criterios:

- Cualquier carga, sea financiera o administrativa, que recaiga en la Comunidad, gobiernos nacionales, autoridades locales, operadores económicos y ciudadanos, debe reducirse al mínimo y debe estar en proporción con el objetivo que se debe alcanzar.

- Las medidas comunitarias deben dejar todo el espacio posible para las decisiones nacionales.

- Las normas UE deben ser principalmente normas mínimas.

- Las reglas de la UE deben ser normalmente lo más sencillas posible. Por ejemplo, en igualdad de condiciones, deberá preferirse las directivas a los reglamentos y las directivas marco a las medidas detalladas.

El concepto de subsidiariedad implica que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate, y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la

acción de los individuos y de los cuerpos intermedios. Esto supone que el Estado y los poderes públicos actúan para servir al ciudadano, y no al revés, y conlleva que la ordenación política administrativa se construye de abajo arriba. Esta concepción tiene la consecuencia de limitar considerablemente la operatividad del poder público y tiene tres corolarios:

- Un sistema social es más perfecto cuanto menos impida a los individuos la consecución de sus propios intereses.

- Será más eficaz cuanto menos acuda a las leyes y más a la acción de fomento y a los estímulos para alcanzar el bien común.

- Será más valioso cuanto más se utilice la descentralización del poder y se dote de más poder a las comunidades menores (Rodríguez-Arana, 1996, 570-1).

La subsidiariedad es un principio democrático territorial que significa que la acción del poder superior se legitima cuando la acción no puede ser ejercida por el inferior, lo que refleja una visión concurrente de poderes y de competencias compartidas (Ortega, 1997, 89-90). Esto es lo que lleva al Comité de las Regiones (CDR) a señalar reiteradamente que la subsidiariedad contribuye al reforzamiento de la legitimidad democrática de la Unión Europea, al garantizar que las decisiones se adopten en el nivel más cercano posible al ciudadano, asegurando la eficacia y la transparencia de los poderes públicos.

La subsidiariedad actúa como principio en cada uno de los niveles territoriales y no implica una organización y distribución de funciones homogéneas en la UE. Antes bien, el CDR señala que "la diversidad en lo que respecta a la estructura del gobierno, funciones políticas y sistemas financieros, debe ser respetado por la UE y, según el principio de subsidiariedad, es tarea de cada Estado miembro por separado el preparar su propio sistema de gobierno regional" (CDR 47/96 rev).

La situación en la Unión Europea de la organización territorial es muy variada, pero se puede decir que el principio de subsidiariedad, a través de la descentralización, arroja una serie de tendencias puestas de manifiesto por el CDR en los gobiernos regionales y locales:

- Se ha producido una mayor delegación de poderes a los niveles subcentrales de gobierno de los Estados miembros, lo que ha acarreado también una mayor presión en las limitaciones de los fondos disponibles.

- Las autoridades locales proseguirán el proceso de descentralización en los años venideros, de modo que se acercarán más a los ciudadanos y conocerán mejor sus demandas y necesidades, así como se enfatizarán en la calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos.

- Se reconoce de manera cada vez más generalizada en los Estados miembros que la financiación local está estrechamente relacionada con la autonomía local.

- Las autoridades regionales y locales están intentando —con frecuencia a través del diálogo con los gobiernos centrales— garantizar que no se les transfieran nuevos ámbitos de responsabilidad sin que se les asignen los recursos adicionales correspondientes.

- Las autoridades regionales y locales reconocen la necesidad de llevar a cabo un control global del gasto del sector público. Por tanto, es necesario un diálogo continuo sobre, por ejemplo, la base financiera en relación con las necesidades de la colectividad, las nuevas políticas de los gobiernos centrales y las iniciativas de la UE.

La combinación de la subsidiariedad y la descentralización implica que las autoridades regionales y locales deberán tener potestad para adaptar el ejercicio de las competencias delegadas a las condiciones regionales y locales. Esto supone, por tanto, que el gobierno central tiene que abstenerse de regular en detalle estas áreas políticas que ha delegado. Se debe establecer una suerte de jerarquía inversa de regulación donde el grado de detalle sea menor cuando se asciende en la jerarquía territorial, en el sentido expuesto en los Consejos de Edimburgo y Maastricht. Además, en el primero de ellos se introdujo también el principio de proporcionalidad que actúa en el sentido siguiente: decidida una acción comunitaria, debe lograrse sus objetivos con la menor intervención posible que vaya en detrimento de las competencias de los entes inferiores (Ortega, 1997, 92-3).

La aplicación práctica de la subsidiariedad se manifiesta en un sentido contrario al habitualmente manejado desde las instancias centrales —estatales o regionales—: la autoridad superior debe demostrar que su acción es más eficaz que la del inferior, y no como podría deducirse del último párrafo del artículo 3.B. TUE, de tal modo que la búsqueda de la eficacia refuerce a la autoridad más próxima al ciudadano (Ortega, 1997, 91-3). La subsidiariedad impone, así se ha dicho, la obligación a los entes mayores a dotar de suficiente capacidad de gestión a los poderes locales para que cumplan con el principio de eficacia. De esta manera, los dos términos del círculo vicioso de no traspasar competencias por falta de capacidad son responsabilidad de los entes mayores, en especial de los regionales (Arenilla, 1998).

LA AUTONOMÍA Y LAS DECISIONES COMUNITARIAS

Uno de los aspectos limitadores de la autonomía local o regional es el establecimiento de obligaciones desde los entes superiores sin tener en cuenta los efectos administrativos o financieros. Aparentemente, lo que se realiza con el otorgamiento de nuevas funciones a los entes regionales o locales es incrementar el contenido de su autonomía, pero la falta de previsión —o simplemente su no consideración— de los efectos puede causar en realidad una reducción general de la capacidad de gestión al imponer cargas sin su correspondiente compensación. Esto se añade a la no contemplación por los entes superiores de aquellas funciones que los entes regionales y locales —de forma más acusada en éstos— deben asumir por presión ciudadana, al margen de los títulos habilitantes competenciales.

El CDR se ha pronunciado en detalle sobre la primera cuestión —circunscrita al nivel de la UE, pero extrapolable al nivel estatal— en varios documentos, y especialmente en su Dictamen sobre "La evaluación de las consecuencias financieras y administrativas de los actos legislativos de la UE para las entidades regionales y locales" (CDR 368/95, 15-11-95). Las repercusiones de la legislación son de varios tipos: implicaciones financieras directas; en las estructuras administrativas, y los costes administrativos suplementarios.

El CDR parte de que el cumplimiento de los objetivos de los actos legislativos de la UE a menudo depende de los recursos financieros y de los medios administrativos de los órganos de las entidades locales y regionales. Señala que si se prevén dichos recursos y medios mejorará la calidad de las decisiones comunitarias, facilitándose la aplicación y el cumplimiento de las normas comunitarias. Por esto entiende el CDR que el Consejo y la Comisión Europea no deberían tomar decisiones sin haber estudiado previamente las consecuencias que éstas pueden tener. En este sentido, recoge los ejemplos de las directivas sobre los contratos públicos de servicios, que suponen un incremento de la competencia, pero aumenta el trabajo administrativo; la directiva sobre traspasos de empresas, que complica administrativamente la subcontratación; la directiva sobre calidad de aguas de baño, costosa, que genera más trabajo administrativo, y la directiva sobre la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, que requiere la sustitución de los sistemas de aprovisionamiento del agua.

El CDR entiende que la eficacia y el cumplimiento de las directivas de la UE mejorará cuando tengan una sólida base local. En este sentido, señala que "la mayor eficacia de las iniciativas de la Unión dependerá cada vez más de la posibilidad de que los gobiernos regionales y locales apliquen decisiones y la legislación de la UE" (CDR, 47/96 rev.). Reflexiona también sobre el impacto de las decisiones europeas y determina que variarán de un Estado a otro, dependiendo de las diferentes competencias de sus autoridades locales. De ahí que señale que el procedimiento de toma de decisiones debería completarse, de modo que el CDR asuma la responsabilidad de garantizar que las consecuencias en los niveles regional y local queden suficientemente clarificadas antes de que el Consejo aborde las propuestas. Por eso propone un mecanismo de colaboración con la Comisión y un procedimiento en el que participen expertos, representantes y delegados del CDR y el establecimiento de mecanismos de evaluación.

El CDR concluye en que:

- El principio de evaluación de las repercusiones debe incorporarse al artículo 190 del TUE.

- Se incluyan en el Reglamento financiero las repercusiones financieras y administrativas para las entidades locales y regionales.

- El CDR debe evaluar si se han especificado satisfactoriamente las repercusiones financieras y administrativas.

- Que la Comisión y el Consejo adopten una normativa para especificar las repercusiones que se aplicarían teniendo en cuenta cada caso particular.

GOBIERNO LOCAL Y DEMOCRACIA

Se señalaba antes que el Gobierno Local puede considerarse como un elemento positivo para la educación y la participación democrática de los ciudadanos. Sin embargo, el TUE contempla el Gobierno Local sólo desde el derecho de los ciudadanos a elegir y a ser elegidos; desde la participación y representación en el Comité de las Regiones; así como el principio, no desarrollado, de la subsidiariedad.

La insuficiencia constitutiva anterior hace que los órganos de la UE se pronuncien sobre el contenido y alcance de la democracia local. Así, el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLR) señala la importancia de la democracia local efectiva en la construcción de una Europa unificada basada en el imperio de la ley (Recomendación 2, 1994). Afirma que es en el nivel local donde se puede ejercer más directamente el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos. Por último, reconoce que los poderes locales han jugado un papel esencial en el proceso de democratización de los países del Este y Centro de Europa (Recomendación 3, 1994).

El CDR corrobora el papel democrático de las autoridades locales, en las que hay que incluir a las regionales. Señala que dichas autoridades desempeñan un papel fundamental en el proceso de mejorar la democracia dentro de la Unión Europea y en su evolución, ya que "los gobiernos locales y regionales, por su proximidad a los ciudadanos, realzan el proceso de democratización de Europa". Además, entiende que "son responsables de la parte más importante de las tareas desempeñadas por el sector público" (CDR 47/96 rev.).

Una de las formas de llenar el déficit democrático de los órganos y decisiones europeas, a entender por el CDR, es el compromiso con el fortalecimiento de la dimensión política de Europa y la preservación de las particularidades regionales y locales, culturales o lingüísticas, al entender que contribuyen a enriquecer la identidad europea y a favorecer la adhesión de los ciudadanos al proceso de integración europea (CDR 282/96 fin)

La vinculación entre descentralización y democracia aparece como una constante en los informes del CDR, al igual que antes se ha visto una coincidencia entre autonomía y descentralización. Efectivamente, dicho órgano entiende que "una mayor descentralización de las decisiones en favor de las autoridades regionales y locales aumentará el proceso de democratización y dará más influencia al ciudadano". Ahondando en esta idea, apunta que un sistema de gobierno descentralizado es más adecuado para satisfacer las aspiraciones de los ciudadanos en el ámbito central que un sistema central que plantee las mismas soluciones para todos". Concluye señalando que, "por ello, un sistema descentralizado de gobierno ofrece un mayor bienestar a los ciudadanos, garantizando la mejor adaptación posible a las aspiraciones y necesidades locales" (CDR, 47/96 rev.).

El enfoque de fortalecimiento de la democracia también está presente en el concepto de integración social que los órganos de la UE consideran un objetivo fundamental de las políticas europeas. La Comisión, al marcar las tendencias de la política urbana del próximo siglo, entiende que es a los Estados a quienes corresponde la responsabilidad en el fortalecimiento de la democracia local, el sentido de ciudadanía, migración, empleo, desarrollo cultural, educación, exclusión social y la criminalidad urbana. Por ello, considera que será necesario una mayor coordinación entre políticas y hacer que todos los niveles (desde los barrios hasta el sistema urbano europeo, pasando por las conurbaciones) participen en un marco de interrelaciones y de responsabilidad compartida. El fin de esa coordinación es mantener las ciudades al frente de una economía cada vez más globalizada y competitiva y superar las privaciones y penurias históricas. De no lograr esos dos objetivos simultáneamente los efectos serían:

- Si hay desigualdad en el acceso a los frutos del desarrollo: criminalidad y conductas antisociales.

- Desinterés de los ciudadanos al modelo social europeo.

- Si no hay consenso generalizado sobre los rápidos cambios, la Comisión entiende que la economía europea sufrirá (COM (97) 197 final).

Esta vinculación entre desarrollo, organización territorial, democracia e integración social está cada vez más presente en los documentos y recomendaciones europeas. De hecho, puede haber que considerar la existencia de un margo de actuación pública común mayoritario en Europa que comprende a las ideologías socialcristianas y socialdemócratas. Ambas entienden los servicios públicos como un elemento de cohesión social de un país (Ortega, 1997, 86). Ésta es la razón de que el CDR entienda a los servicios públicos como valores compartidos esenciales del modelo europeo de sociedad. Este modelo debe garantizar la continuidad de los servicios, la igualdad de acceso, la universalidad y la transparencia (COM (97), 197 final).

El límite o meta del poder territorial en Europa se marca por el CDR en 1996 ante la reforma del Tratado de la Unión Europea (TUE), solicitando que se incluya en éste:

- Los principios de la autonomía local como están recogidos en la Carta Europea de la Autonomía Local.

- El establecimiento de la regionalización generalizada, garantizándose la autonomía política, administrativa y financiera de las regiones.

- Considerar previamente el impacto financiero de las normas comunitarias.

- El fortalecimiento de los programas e iniciativas destinadas a los poderes regionales y locales, con incremento de la participación de éstos.

- La cooperación transfronteriza, interterritorial e intermunicipal.

- Tener en cuenta la dimensión territorial a la hora de abordar las políticas comunitarias, y que sea reconocida la cohesión territorial.

A ello hay que atribuir el rango de institución al propio CDR, garantizándose su autonomía, y que la dimensión regional sea reconocida en el Parlamento Europeo. El simple cotejo de estas reivindi-

caciones con el TUE aprobado muestra el largo camino que queda para la Europa de las Regiones y de los Poderes Locales.

En la línea argumental europea, Gobierno Local y democracia local aparecen indisolublemente unidos. Uno de los instrumentos que propia el éxito de esa unión es la participación, que abarcaría los siguientes aspectos: descentralización; información; consolidación y pacificación de las relaciones entre las asociaciones y movimientos vecinales con los gobiernos municipales; movimiento asociativo en los barrios metropolitanos frente al estancamiento general; órganos de gobierno descentralizados territoriales (distritos); oficinas de información y de reclamaciones; creación de concejalías de participación ciudadana (Canales, 1997 b, 453).

Esa unión entre Gobierno Local y democracia local hace que la finalidad de los procesos modernizadores en el ámbito local, algunos muy intensos, deban quedar supeditados a la profundización democrática del sistema político y de las instituciones (Canales, 1997 a, 308).

DESARROLLO Y GOBIERNO LOCAL

EL MARCO DEL DESARROLLO LOCAL: LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La Carta Europea de la Autonomía Local está hecha en Estrasburgo, el 15 de octubre de 1985 por el Consejo de Europa. Ha sido ratificada por España el 20 de enero de 1988 (*BOE* núm. 47, de 24 de febrero), produciéndose su entrada en vigor en marzo de 1989 –aunque sus principios básicos se contemplan en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985– y por casi todos los países occidentales de Europa, aunque algunos países de la UE no la han ratificado todavía o en algún caso ni siquiera la han firmado.

En primer lugar, la Carta debe considerarse como instrumento del respeto a la democracia local. Parte de dos principios: el de subsidiariedad y el de proximidad a los ciudadanos como criterio de atribución competencial (Rodríguez-Arana, 1996, 572). Esto implica que las competencias públicas

deben corresponder preferentemente a las autoridades más próximas al ciudadano; que la atribución de una competencia a otra autoridad ha de tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía (Font i Llovet, 1995, 111), y que existe libertad para ejercer cualquier actividad no atribuida a otra autoridad (Ortega, 1997, 91).

En su artículo 3 define la autonomía local de acuerdo a los siguientes principios:

- Derecho a regular y a gestionar sus propios asuntos, dentro de los límites de la ley.

- El alcance de la expresión “en interés de la población local” debe entenderse en el sentido de que la acción local no tiene sentido a menos que trate de satisfacer las necesidades de la gente.

- La capacidad efectiva para regular y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos (financiación, elección de representantes locales y burocracia).

Los tres principios suponen una reorientación de la actividad hacia los intereses de los ciudadanos y el impulso a un nuevo reparto del poder territorial en los países europeos. Ese reparto debe garantizar la capacidad de gestión, con los medios pertinentes, para satisfacer con eficacia los intereses de los ciudadanos.

Los principios generales que consagra la Carta, además de los propios de la autonomía, son: suficiencia de recursos, autonomía para el gasto y el ingreso, el derecho a ser oído cuando se dicten medidas y criterios de redistribución de los recursos, la preferencia de subvenciones y el libre acceso al mercado para concretar operaciones de crédito destinadas a gastos de inversión (Rodríguez-Arana, 1996, 571). Junto a estos principios el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLR) entiende que los artículos 3.2; 4.4 y 6; 5; 7.3; 8; 10 y 11 de la Carta deben aplicarse directamente.

El CPLR se ha erigido en intérprete y defensor de los principios anteriores desde la promulgación de la Carta, estableciendo, además, un sistema de comprobación anual de la Carta, que se concreta en:

- Conseguir información sobre el contenido de la Carta y sobre los medios para asegurar su apli-

cación en todos los sistemas legales a través de todos los medios y especialmente por medio de las asociaciones y delegaciones nacionales de las autoridades locales.

- Elaboración de un programa de trabajo plurianual sobre la Carta.

- Explorar de las posibilidades judiciales de defensa de la Carta, país a país.

- Publicar periódicamente el estado de la implementación de la Carta, destacando los aspectos positivos y negativos.

- Autorizar al Grupo de Trabajo del CPLR a recibir quejas de las autoridades locales a través de las asociaciones representativas nacionales.

Con dichas medidas pretende presionar a los Estados para que se cumplan en sus términos las regulaciones y el espíritu de la Carta, utilizando principalmente para ello las estructuras asociativas de carácter local existentes.

EL CPLR sigue considerando más de una década después de su aprobación que es el documento de referencia más completo y una de las mayores ayudas para la defensa y refuerzo de la autonomía local en los distintos países europeos (Resolución 3, 1994). Constata que en determinados países la Carta no se ha incorporado al derecho interno, lo que dificulta su aplicación, a veces incluso ante los tribunales y que también algunos artículos de la Carta requieren desarrollo legislativo en los países (Resolución 2, 1994). Todo ello arroja un panorama desigual en cuanto a su cumplimiento efectivo, pero que no empaña su mantenimiento como principal instrumento en favor de la democracia y la autonomía local.

A pesar de los esfuerzos que realiza el CPLR y sus grupos de trabajo y expertos, hay que reconocer que es a los Estados miembros a los que corresponde poner los medios para que los principios de la Carta sean efectivos. La principal dificultad que tiene para ellos la aplicación de dichos principios y del propio contenido estriba no en aspectos delimitadores de carácter competencial, sino en el reparto de su propio poder en las instancias locales, ya que éste es el efecto real de potenciar la autonomía local. Esta dificultad se agravará en un futuro próximo con la aprobación definitiva de la Carta Europea de la Autonomía Re-

gional, aprobada como Recomendación 34 (1997) el 5 de junio de 1997 por el CPLR.

EL OBJETIVO DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Desde hace varios años las políticas europeas están girando en torno el eje estratégico del desarrollo territorial de la UE. En realidad, éste es uno de los objetivos básicos desde la creación del Mercado Común Europeo. Los fondos y los programas europeos han ido marcando objetivos de cohesión y de homogeneidad económica y social entre todos los territorios de Europa. Esto no siempre se ha conseguido y la Comisión ha reflexionado recientemente sobre ello. La novedad actual estriba en la aplicación de un enfoque integrado sobre los diversos objetivos. La interrelación entre las diversas políticas, la inclusión en ellas de la política medioambiental, que funciona en buena parte como amalgama vertebral, hace que conceptos como desarrollo integrado o desarrollo sostenible hayan salido de los manuales para aparecer, primero, en los informes de las instituciones comunitarias y, luego, y poco a poco, en los contenidos de las directivas, programas o líneas de actuación.

La existencia de más de 220 regiones políticas europeas –que no económicas–, junto con miles de entidades locales, todas ellas muy diferentes entre sí, hace que aparezcan una serie de contradicciones. Por un lado, las actuaciones de la UE van encaminadas a construir un espacio único económico, monetario, político, de seguridad, cultural y social. Por otro, las políticas europeas se implementan y se ejecutan por esos actores regionales y locales, lo que genera en buena parte el déficit de ejecución de la UE. El choque entre lo general y lo particular se ve agravado por el hecho de que el ciudadano se adhiere con más facilidad a las instituciones más cercanas que a las lejanas. Es más, el resurgir por toda Europa de movimientos tradicionalistas, historicistas o simplemente nacionalistas, hace que se ponga el acento sobre lo particular en detrimento de lo general, de lo europeo.

El salto de lo macro a lo micro hace que la Comisión, carente de presencia territorial, necesite

de la alianza con regiones y gobiernos locales para poder sacar adelante sus políticas y para equilibrar el peso dominante de los Estados en las instituciones de la UE. Todo ello hace que las políticas europeas deban adaptarse a la realidad territorial y política, tan fragmentada y diversa, pero tan real para los europeos. De ahí que los poderes territoriales y las RIG ocupen un papel estelar en los últimos años, lo que ha propiciado la inclusión del concepto de subsidiariedad en el TUE. Ante tanta complejidad, es lógico que se construya un concepto, desarrollo territorial, que permita articular la posible dispersión de ejecución y que trate de aunar esfuerzos, desde la eficacia y la no duplicación de esfuerzos, de todos los poderes que inciden en el territorio. Por otra parte, la evolución de este concepto hace peligrar la tradicional postura europea de que la forma en la que los Estados ejecutan las políticas europeas es una cuestión interna a los propios Estados.

La Comisión, como Administración europea, se encuentra ante el dilema de lograr los objetivos de la cohesión mediante criterios de reparto igualitarios o apoyar preferentemente a aquellas regiones o entidades más dinámicas capaces de hacer reverter al común del desarrollo y de la integración los fondos en ellas depositados. Hasta la fecha han dominado los criterios igualitarios, pero ya hay más que indicios de que, al menos, tendrán que convivir con los criterios del retorno positivo.

Una de las maneras en las que la Comisión trata de fortalecer el tejido subnacional es la creación de redes de intercambio de experiencia y de cooperación sobre temas muy diversos. Así, en el ámbito de las ciudades, se puede citar "programa Local 21" y la convocatoria para la cooperación interregional interna, el Ecos-Ouverture II y la campaña "Ciudades Sostenibles". Estas redes se dirigen a una gran variedad de temas: desarrollo económico, PYME, tecnología, mejora medioambiental, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la economía, telemática, energía, transporte, educación, cultura, investigación. En los próximos años está previsto que se intensifique el intercambio de experiencias supranacionales en la regeneración urbana y desarrollo urbano sostenible, incluidos los resultados de la investigación en el campo socioeconómico.

EL DESARROLLO LOCAL DESDE LOS ÓRGANOS COMUNITARIOS

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

En el Dictamen del Consejo Económico y Social (CES) sobre "El desarrollo local en la política regional comunitaria" (DOCE núm. C 18/42 22-1-96) se reflexiona de una manera detallada sobre el desarrollo local. Éste, desde el Consejo Europeo de Corfú, se considera "como un elemento fundamental del nuevo desarrollo sostenible propuesto en el Libro [de Delors]". En el Consejo de Essen se concreta algo más al propugnarse el fomento de iniciativas locales y regionales que satisfagan nuevas necesidades en los ámbitos del medio ambiente y de los servicios sociales.

El CES entiende que el desarrollo local no sigue un modelo único y diferencia entre realizar inversiones en el ámbito local y desarrollo local. En el primer caso se puede tratar sólo "de la localización específica de una inversión". Por eso, el éxito del desarrollo local se evalúa en la movilización de todos los recursos locales de distinto tipo disponibles. Esto se logra a través de las iniciativas locales que deben estar destinadas a reforzar la capacidad de una zona concreta de buscar de forma autónoma su propio desarrollo. La fuerza de la iniciativa depende: de la dimensión económica y social, de la intervención pública y la iniciativa privada, de las tecnologías más avanzadas y de las exigencias más tradicionales. Por tanto, el desarrollo local exige la colaboración de todos los agentes y poderes implicados en un ámbito local conforme a un plan y unos objetivos, pudiendo corresponder la iniciativa a un actor interno o externo, pero sólo tendrá éxito desde la búsqueda autónoma de los implicados de su propio desarrollo. Se trata, en resumen, de un desarrollo endógeno.

El CES concreta el principal objetivo del desarrollo local en "realizar un reparto más equitativo del bienestar con un mínimo de transferencias de recursos". Las funciones e instrumentos comunitarios destinados a impulsar ese tipo de desarrollo son:

- Las acciones específicas para apoyar las experiencias encaminadas fundamentalmente a

potenciar la innovación: LEDA, ERGO, EGLEI, ELISE, TURN, POBREZA, ILE, SPEC.

- Divulgación de los métodos correctos: LEADER, NOW, HORIZON, INTERREG, REGIS.

- Apoyo a las políticas estructurales de carácter nacional.

A estos instrumentos hay que añadir el programa de los Centros Europeos de Empresas e Innovación y los siguientes:

- Hermanamiento de ciudades.

- ECOS-OUVERTURE: Apoyo a proyectos piloto de cooperación interregional entre regiones de la UE y de la Europa Central y Oriental, de la Ex-URSS y del Mediterráneo.

- INTERREG: Iniciativa Comunitaria para la cooperación transfronteriza interior y exterior y creación de redes energéticas. Especialmente, Europa Central y Oriental.

- RECITE: Apoyo a proyectos piloto de cooperación interregional entre regiones pertenecientes a la Comunidad (1995-1999). Participación de los agentes locales de las regiones menos favorecidas en las redes de cooperación futuras o ya existentes; permitir la adquisición de nuevos conocimientos por parte de los agentes locales y los técnicos del desarrollo; constituir nuevos polos de competencias que podrán desempeñar un papel en el conjunto del territorio de la Unión y desarrollar el espíritu europeo de las entidades territoriales.

- URBAN: Iniciativa Comunitaria referente a las zonas urbanas (1994-1999). Apoyo a los proyectos piloto para llevar a cabo en las ciudades grandes y medianas acciones expresamente dirigidas a barrios caracterizados por la exclusión social.

- PACTE: Apoyo a acciones dirigidas a las organizaciones municipales activas en todo el territorio de la comunidad. Financiar acciones de cooperación, intercambios de información y de *savoir faire* entre las colectividades regionales y locales de la comunidad.

Por último, el CES reconoce que la propia Comisión es consciente del papel que se le puede asignar en este ámbito profundamente marcado por la subsidiariedad.

LA COMISIÓN

Por su parte, la Comisión en la Comunicación "Hacia una política urbana para la Unión Europea" (COM (97) 197 final 06-05-1997) ha concretado la estrategia de la UE en materia de desarrollo urbano, concepto éste que puede manejarse, en general, como equivalente a desarrollo local. Dicha política urbana se concretaría en los siguientes grupos de políticas:

- Fomento de la competitividad y del empleo: el principal instrumento para lograr ambos objetivos es el Mercado Único. La Comisión apunta que "sólo las ciudades que son capaces de ofrecer unos servicios de alta calidad y que disponen de una buena dotación infraestructural pueden beneficiarse de la posibilidad de atraer actividades que tengan un futuro viable y un alto valor añadido". A esto hay que añadir la capacidad de innovación. En materia de desempleo, la Comisión reconoce la relativa impotencia de la Unión para la ampliación de las oportunidades de empleo.

- Cohesión económica y social. Se logra, en primer lugar, a través de los fondos estructurales y el de cohesión que tienen asignados un total de 170.000 millones de ecus para el período 1994-1999, lo que representa el 0,5 por 100 PIB de la UE. Dentro del Objetivo 1, las medidas relacionadas con el desarrollo urbano absorben entre el 30 y 40 por 100 del programa; por su parte, el Objetivo 2 se enfoca a los problemas de reestructuración de las zonas industriales, destinándose hasta más del 80 por 100 de la ayuda a proyectos de desarrollo de ciudades. Además, los fondos estructurales y de cohesión se dirigen a mejorar el funcionamiento de las conurbaciones en su conjunto en los siguientes campos, entre otros: transporte público, recuperación de terrenos urbanos abandonados, tratamiento de aguas residuales urbanas.

Los aspectos relacionados con la educación y la formación se encauzan a través de los objetivos 3 y 4, que junto a las medidas que se centran en el paro de larga duración y en el desempleo de jóvenes, los programas específicos del Objetivo 3 se dirigen con frecuencia a la reintegración en el mercado laboral de los grupos desfavorecidos -lo que tiene un especial interés en las zonas urbanas- con el fin de prevenir la exclusión social. Vincula-

do a este objetivo, en los últimos años las políticas estructurales de la UE han prestado mayor atención a los efectos socioeconómicos de la segregación espacial en las zonas urbanas, a la vez que se han dirigido a lograr la innovación en las ciudades. Fruto de esto se impulsa la iniciativa URBAN en 1994, cuyo objetivo es establecer en los distritos urbanos deprimidos unos marcos de colaboración vecinal que permitan aplicar a los problemas de desarrollo soluciones conjuntas, permitiéndose la concesión de ayudas estatales adicionales a las pequeñas empresas que operen a escala local.

Desde la Reforma de las políticas estructurales en 1989 se considera que las medidas contra la segregación social en las ciudades deben integrarse dentro de la política general de desarrollo regional, especialmente en los Objetivos 1 y 2. Otra medida horizontal para el desarrollo de los recursos humanos es INTEGRA dentro del FEDER para el empleo. Financia distritos urbanos desfavorecidos para regeneración de barrios y la puesta en práctica de iniciativas de empleo. Se pretende que los beneficiarios se conciencien de la necesidad de hacer planteamientos globales que trate simultáneamente los múltiples problemas a los que se enfrentan las personas excluidas del mercado laboral (vivienda, sanidad, protección social, movilidad, acceso a la justicia o suministro de servicios públicos).

■ Inserción de las ciudades en las redes transeuropeas: es un factor determinante de la competitividad económica de la ciudad y de la calidad de vida de sus habitantes. El concepto "movilidad sostenible" elemento central de la política común de transportes, debe orientarse a resolver problemas de congestión y medioambientales, conectando las zonas periféricas entre ellas y con el centro. Las redes transeuropeas de transporte (RTT) son un importante instrumento, ya que mejoran el acceso a las ciudades, generan empleo y facilitan los intercambios entre ciudades y regiones, creando nuevas oportunidades para las ciudades. El reto es conectar las RTT con las redes locales para que las poblaciones locales puedan beneficiarse de las conexiones de larga distancia. Por otra parte, la expansión de una red de telecomunicaciones eficaz tiene que ayudar a superar los problemas de movilidad y de congestión urbana al ampliar para las empresas las posibilidades

de elección de su domicilio social y posibilitar una organización más flexible del trabajo.

■ Desarrollo sostenible y una mayor calidad de vida en las ciudades. El Libro Verde de 1990 sobre el medio urbano y el Informe de 1996 sobre las ciudades sostenibles recomiendan para los problemas urbanos un tratamiento integrado que englobe los factores sociales, económicos y medioambientales. El proyecto "ciudades sostenibles", iniciado en 1993, incentiva y asiste a las ciudades grandes y medianas para que establezcan y apliquen en el ámbito local el programa 21 o similares de sostenibilidad, mediante la elaboración de informes, intercambio de experiencias, creación de redes y difusión de casos de buenas prácticas. Este enfoque hace que se esté produciendo una "ecologización" de los Fondos estructurales.

La Comisión ha dedicado recursos a investigar en los siguientes aspectos: descongestionar la circulación urbana, tratamiento de aguas residuales, residuos sólidos urbanos, protección de patrimonio cultural, calidad del aire, telemática – especialmente en el caso de los desempleados e inmigrantes –, sociedad de la información, energía transportes, nuevas tecnologías de la construcción, arquitectura y diseño y planificación urbanos. Por su parte, el programa SAVE II apoya al establecimiento de agencias locales que ayuden a las autoridades municipales a formular sus políticas energéticas. Por último, en el ámbito del desarrollo sostenible hay que mencionar al turismo urbano y su papel en el crecimiento de las economías locales.

Lo anterior puede resumirse en los siguientes puntos:

- El Mercado Único es el principal instrumento para lograr los objetivos de la competitividad y el empleo.
- El futuro de las ciudades pasa por la calidad de sus servicios e infraestructuras y por la apuesta por la innovación.
- El peso de las políticas urbanas en los fondos estructurales es importante y muy diversificado.
- Las tendencias del desarrollo regional a través de las políticas urbanas se dirigen a luchar contra la exclusión social y la segregación espacial en las zonas urbanas, así como a lograr la innovación en las ciudades.

● La inserción de las ciudades en las redes transeuropeas se considera un factor determinante de la competitividad económica de la ciudad y de la calidad de vida de sus habitantes.

● La expansión de una red de telecomunicaciones eficaz está destinada a superar los problemas de movilidad y de congestión urbana.

● En el campo de la política de medio ambiente se está produciendo una "ecologización" de los Fondos estructurales.

● El medio ambiente se está configurando como una política horizontal que integra a las políticas de incidencia territorial.

Las orientaciones para el futuro, a juicio de la Comisión, pasan por tratar a la ciudad como motor de progreso económico regional, nacional y europeo. Ante ello se plantea un doble reto: mantener las ciudades al frente de una economía cada vez más globalizada y competitiva, y superar las privaciones y penurias históricas, en especial de sus barrios deprimidos, que son los que han sufrido el coste social de los cambios de los últimos tiempos. Ambos deben conseguirse simultáneamente al ser complementarios, ya que si no:

- Si hay desigualdad en el acceso a los frutos del desarrollo se producirá un incremento de la criminalidad y de las conductas antisociales.
- Se producirá desinterés de los ciudadanos al modelo social europeo.
- Si no hay consenso generalizado sobre los rápidos cambios la economía europea sufrirá.

La Comisión también señala en la Comunicación "Política de Cohesión y Cultura" (COM (96) 512) la creciente importancia de la cultura para el desarrollo regional. Entiende que el sector cultural debe considerarse como un elemento de pleno derecho de las estrategias de desarrollo regional y local, y que debería explotarse aún más, con el fin de reforzar y diversificar el potencial de desarrollo local y regional tanto de las regiones menos favorecidas, como de aquellas afectadas por los cambios estructurales.

Por último, y en la misma línea que la Comisión, el CDR defiende que el modelo de desarrollo debe basarse en las autoridades locales y regionales, ya que tienen un importante papel que desempeñar como proveedores de servicios, y dicho papel

podría ampliarse para incluir el control y la regulación de los servicios suministrados por otros órganos públicos o por el sector privado.

DESARROLLO LOCAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: PEOT

EL NUEVO ENFOQUE TERRITORIAL Y SUS FINES

Los días 9 y 10 de junio de 1997, los Ministros responsables de ordenación del territorio de los estados miembros se reunieron en Noordwijk con el fin de debatir las tendencias futuras en esa materia. Fruto de esa reunión surge un primer borrador oficial del documento Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) y se establece un calendario de discusión que abarca hasta finales de 1998 y que afecta a poderes públicos en todos los niveles y grupos de interés.

En dicha Perspectiva se señala que las tendencias previstas a largo plazo de desarrollo económico, social y territorial de la UE estarán influidas por:

- La integración económica y cooperación política.
- El papel creciente de las autoridades regionales y locales y sus funciones en la ordenación del territorio.
- La ampliación de la Unión.

El documento parte de los 6 principios instaurados en la reunión informal de Leipzig en 1994 sobre el debate de la ordenación del territorio en Europa y en la que establece la necesidad de redactar la PEOT. Dichos principios tratan de ser una referencia común de actuación y de guiar a las autoridades competentes en la formulación e implementación de sus políticas:

- La ordenación del territorio puede contribuir de forma decisiva a la consecución del objetivo de la cohesión económica y social.
- Las competencias actuales de las instituciones de la Comunidad no se modifican, la PEOT puede contribuir a la implantación de las políticas comunitarias, pero sin limitar el ejercicio de las responsabilidades de las instituciones competentes.

■ El objetivo central será conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible.

■ Se realizará respetando las instituciones existentes, y no será vinculante para los Estados miembros.

■ Respetará el principio de subsidiariedad.

■ Para considerar las cuestiones territoriales europeas en sus políticas territoriales, cada Estado miembro dará a la Perspectiva el seguimiento que desee.

Lo más novedoso del documento estriba en sus tendencias previstas a largo plazo de desarrollo económico, social y territorial de la UE estarán influidas por:

■ La integración económica y cooperación política.

■ El papel creciente de las autoridades regionales y locales y sus funciones en la ordenación del territorio.

■ La ampliación de la Unión.

Una forma de que el debate sobre la PEOT produzca beneficios es facilitar la consecución de los tres objetivos creando uniones entre ellos; aunque la ponderación de cada uno de ellos vendrá determinada por la variedad de situaciones territoriales de Europa. Esto supone reflexionar y actuar en una mejor integración de las políticas sectoriales que actúan en el territorio. Es una forma también de tener en cuenta el hecho de que Europa en su conjunto debe asumir el reto de la competencia global a escala mundial.

Por último, la PEOT contempla que la competencia entre los territorios por atraer actividades económicas, empleo e infraestructuras puede llevar a la ineficacia y genera disipación de esfuerzos e inversiones. Por eso debe mantenerse una visión global. Se debe utilizar la cooperación para incrementar la capacidad competitiva o para limitar los efectos negativos cuando sea exacerbada. En ambas situaciones el enfoque territorial busca un mejor equilibrio entre competencia y cooperación para que la totalidad del territorio alcance un nivel de competitividad óptimo, a la vez que aumentar la cohesión económica y social.

LA REALIDAD QUE HAY QUE CAMBIAR

La discrepancia entre el hecho de que las fuerzas de mercado se planteen a escala europea, pero las políticas de desarrollo territorial lo hagan en el ámbito nacional o más reducido, se resuelve mediante el respeto a la diversidad y complejidad aunque manteniendo un enfoque global. El enfoque de la PEOT es contribuir a la preparación de una estrategia integrada, multisectorial e indicativa para el desarrollo territorial de la UE. Debería favorecer una mayor coherencia y complementariedad entre las estrategias de desarrollo territorial de los Estados miembros, así como mejorar la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas comunitarias. Debería vincularse a lograr la cohesión económica y social y al desarrollo sostenible.

La realidad de la que parte el documento se estructura de la siguiente manera:

■ *Cambios en las estructuras urbanas:* entre ellos hay que destacar la emergencia de conjuntos y redes urbanas. Se constata la diferencia existente entre las regiones densamente pobladas y las que no lo están. Las primeras oscilan entre el desequilibrio entre el centro y la periferia, y la cooperación entre diversos núcleos según diferentes funciones especializadas. Las redes de cooperación podrían ayudar a asegurar que tales áreas atraen la mayor cantidad de actividad económica posible. También surgen redes a nivel transnacional y continental, que de momento se centran en el intercambio de experiencias. En la realidad urbana, asimismo, hay que señalar los siguientes cambios: en las oportunidades económicas urbanas; continua dispersión urbana; creciente segregación social en las ciudades; insuficiente mejora de la calidad del medio ambiente urbano.

■ *El papel cambiante de las áreas rurales.* La PEOT señala que la era de un enfoque fuertemente monosectorial está inevitablemente llamada a desaparecer, aunque el proceso sea muy largo. En las áreas rurales se observa una creciente interdependencia con las áreas urbanas, destacando en ese nuevo papel los cambios en la agricultura como base económica de las áreas rurales. El documento apunta que la reforma gradual de la agricultura europea continuará en el contexto de la liberalización, el recorte del gasto público

y las consideraciones ambientales. Se recoge que, según algunas estimaciones, entre el 30 y el 80 por 100 del suelo agrícola podría retirarse de la producción agrícola.

La agricultura, el paisaje, el turismo y el medio ambiente natural se correlacionan y son interdependientes; como consecuencia, la diversificación tiende a encontrarse en las áreas rurales con buenas condiciones ambientales, y paisajes atractivos, y situadas no demasiado lejos de las concentraciones de población, como, por ejemplo, el sur de Alemania, el centro de Francia y muchas áreas del sur de Europa.

La PEOT también reflexiona sobre los efectos de la marginación. Ésta ocurre cuando el cultivo deja de ser viable en las condiciones existentes de uso del suelo y estructura socioeconómica. Los efectos de la marginación pueden ser positivos o negativos. Positivos, si las condiciones ambientales y de paisaje mejoran o hay nuevas oportunidades para la silvicultura u otros usos del suelo; negativos, si hay un éxodo constante de trabajadores desde el sector agrícola y un total abandono del negocio. Zonas de España, Portugal, el Reino Unido, Finlandia, Irlanda, Italia y el sur de Francia tienden en esta dirección. La intensificación abre perspectivas a la inversión y a la investigación sobre las condiciones ecológicas, y facilita espacio para otras actividades. La diversificación puede conducir a que los ingresos sean menos dependientes de las subvenciones, y a abrir nuevas posibilidades para la naturaleza, el desarrollo y protección del paisaje, y para el turismo rural. La marginación y la extensificación pueden, en algunos casos, mejorar las perspectivas de reforestación y protección de naturaleza.

■ *Cambios en el transporte, la comunicación y el conocimiento.* El aspecto más destacable de este apartado es la reflexión sobre las disparidades en la difusión de la innovación y el conocimiento. La PEOT señala que los impactos espaciales de las infoestructuras no se conocen totalmente, aunque parece que complementan a las infraestructuras convencionales más que sustituirlas. Las regiones que disponen tanto de un acceso óptimo a las infoestructuras, como a las redes de infraestructura "tradicional", tienen una ventaja considerable y pueden desarrollarse como "islas de innovación".

A pesar de su considerable avance, se constata que los desarrollos han sido más lentos en los países de la cohesión que en las partes más competitivas de Europa. Las regiones con condiciones menos satisfactorias de acceso a la información y al conocimiento pueden tener problemas para mantener estándares mínimos de calidad de vida, a causa de la pérdida de población, y particularmente a una "fuga de cerebros" de los titulados superiores hacia las regiones con mejor acceso.

En este apartado también se contemplan: la permanencia de inconsistencias fronterizas; el crecimiento de los flujos de transporte; el aumento de la congestión y cuellos de botella; la desigual accesibilidad a lo largo de Europa; las tendencias de concentración y aparición de corredores de desarrollo; las tendencias hacia un uso más eficiente y respetuoso con el medio ambiente del sistema de transporte.

■ *Presión continua sobre el patrimonio natural y cultural de Europa.* Sólo un amplio enfoque territorial puede invertir la pérdida de biodiversidad y la continua reducción del patrimonio natural de Europa. Aunque se está haciendo algún progreso sobre la contaminación de las aguas por origen industrial, doméstico y agrícola, el problema es la distribución espacial y estacional. Con una mejor gestión de las aguas, podría ser mínima la necesidad de aplicar esfuerzos de redistribución a nivel europeo. Por lo que respecta a la presión continua sobre los paisajes culturales, la única solución efectiva es una planificación espacial capaz de prevenir los conflictos entre usos del suelo en las zonas con paisajes de importancia cultural. Las presiones crecientes sobre el patrimonio cultural de Europa requieren en la mayoría de los casos, una estrategia multisectorial integrada. Una solución podría ser conseguir que los valores patrimoniales culturales fueran más tenidos en cuenta en las evaluaciones de impacto ambiental.

EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS SOBRE EL TERRITORIO EUROPEO

La PEOT entiende que las políticas comunitarias deben considerarse como la expresión de la voluntad política de los Estados miembros para

implementar políticas comunes en campos específicos. Su finalidad no es contribuir a la ordenación del territorio *per se*, sino realizar sus propios objetivos. Sin embargo, conviene recordar el artículo 130 B del Tratado, relativo a la obligación de los Estados miembros y de la Comisión, en sus respectivos campos de competencias de contribuir al objetivo de cohesión económica y social descrito en el artículo 130 A. Una de las intenciones de este objetivo es precisamente promover un desarrollo equilibrado y armonioso del conjunto de la Comunidad.

La Comisión puede emprender importantes acciones con incidencia territorial mediante varias políticas comunitarias. La incidencia de estas políticas sobre el territorio de la Unión puede ser evaluada a partir de un cierto número de criterios, como:

- El efecto, sobre las prácticas en materia de ocupación y utilización del suelo.
- El efecto, sobre la estructura económica de las regiones.
- El efecto, sobre las estructuras del territorio.
- El efecto, sobre las rentas y las capacidades productivas.
- Las medidas de ayuda regional.
- La diferenciación geográfica de las ayudas económicas.

La PEOT concluye que, a la vista de estos criterios, los Fondos estructurales, la PAC, las redes transeuropeas, el I+D, y la legislación comunitaria en materia de medio ambiente son las políticas con incidencia territorial más significativa sobre el territorio europeo.

La PAC y las políticas estructurales son las dos políticas comunitarias más importantes en términos financieros. Mientras que los Fondos estructurales tienen como objetivo explícito contribuir a la reducción sobre el territorio de las disparidades socioeconómicas entre regiones, la política de mercado y de precios agrícolas no comprende específicamente tal objetivo. Sin embargo, vista la gran heterogeneidad de la estructura productiva, esta política comporta una serie de consecuencias indirectas para el territorio. Lo mismo ocurre con la política de I+D, donde el problema de la participación de las diferentes regiones en la innovación aún no está resuelto de forma satisfactoria.

Desde un óptica integrada del conjunto del territorio es necesario asegurar:

- Un reparto geográfico más equilibrado de las actividades productivas con el objeto de corregir las tendencias actuales a la concentración en las regiones más competitivas.

- Una ocupación del suelo más sostenible, garantizando una correcta ubicación de las infraestructuras básicas, y modificando el criterio de rentabilidad a corto plazo por un interés a largo plazo para todo el territorio de la Unión.

- Una mayor sensibilidad hacia las necesidades específicas y las características propias de los diferentes territorios de la Unión. Las ayudas estructurales pueden jugar un papel primordial, en concreto si la concentración geográfica y financiera de los Fondos permite tratar de forma más eficaz los problemas más importantes y urgentes, y si se tienen debidamente en cuenta las prioridades a largo plazo a la hora de poner en marcha estas ayudas, en el marco de estrategias de ordenación del territorio.

Al lado de estos elementos hay que tener en cuenta conjuntamente los principios de interdependencia, de integración y de análisis multisectorial en la formulación de las políticas comunitarias, lo que favorecerá una mejor articulación entre las estrategias y los programas que las implementan.

Estas consideraciones hacen que la PEOT lleve a la siguiente constatación: como el resto de las políticas comunitarias, las que tienen una incidencia más clara sobre el territorio persiguen objetivos específicos desde una óptica relativamente estrecha. Las políticas de incidencia territorial son discutidas y adoptadas en foros especializados, por lo que existe el riesgo de tomar decisiones desde lógicas divergentes, que pueden generar conflictos. Esta situación podría a largo plazo reducir la eficiencia de las diferentes políticas e hipotecar la utilización óptima de los fondos públicos disponibles. En este contexto, la aportación potencial de la PEOT hacia una coherencia de las políticas comunitarias debería situarse en el corazón mismo del debate sobre el futuro de la ordenación del territorio europeo.

Por último, el análisis multisectorial de la PEOT exige una serie de indicadores cuali-cuantitativos,

para el análisis territorial que el documento concreta en siete: posición geográfica; fortaleza económica; integración social; integración territorial; presión sobre el uso del suelo; activos naturales, y activos culturales.

OBJETIVOS PARA EL TERRITORIO EUROPEO

La PEOT, como documento de reflexión estratégica que es, marca una serie de objetivos para el territorio europeo con el fin de informar las futuras políticas que incidan en el mismo. El primero de ellos se refiere al establecimiento del sistema de ciudades más equilibrado y policéntrico y al establecimiento de un nuevo modelo de relación campo-ciudad. Este objetivo se lograría por medio de: la complementariedad y cooperación entre ciudades; establecer el dinamismo, atractivo y competitividad de las ciudades y pueblos; el desarrollo sostenible de las ciudades; la cooperación entre las ciudades y el medio rural, y la diversificación de las zonas rurales.

Otro objetivo es lograr el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento. Para lo que habrá que establecer medidas encaminadas a garantizar las conexiones secundarias y alcanzar un servicio universal en el sector de las telecomunicaciones. La utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras debe contemplar los efectos medioambientales y el desarrollo del transporte multimodal. En este punto es preciso estrategias que integren las políticas de transporte, de medioambiente y de desarrollo regional. El objetivo también se logra con la difusión de la innovación y del conocimiento, lo que es más vital que el acceso a las infraestructuras. Las autoridades y los ciudadanos deberían velar por una mejor inserción de la enseñanza superior y de la investigación en el tejido económico y elevar el nivel general de educación y experiencia.

Otro objetivo territorial es la gestión prudente y desarrollo del patrimonio natural y cultural. En primer lugar, hay que considerar la conservación y desarrollo del patrimonio natural, lo que exige intervenciones específicas adaptadas a las características de las regiones donde se localiza y a sus circunstancias. Dentro del objetivo hay que marcar

una gestión racional de los recursos hídricos, dado que es previsible que en un futuro aumenten las dificultades en el suministro del agua, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En el área medioambiental hay que considerar la conservación y gestión creativa de los paisajes culturales de Europa. Éstos deben considerarse como un estímulo económico, cuya gestión debe ser respetuosa con las características locales. Por último, hay que establecer una conservación y gestión creativa del patrimonio cultural urbano. Este representa un potencial valioso para proyectar la cultura europea a nivel mundial, para lo que habrá que realizar inversiones considerables.

Hay que añadir, además, el objetivo de establecer un marco para una aplicación integrada de los objetivos y acciones identificados sobre una base territorial. El establecimiento de ese marco requiere la elaboración de una agenda europea de ordenación del territorio, cuyos principales elementos podrían ser: un mejor equilibrio territorial coordinado con el logro de la cohesión económica y social; una competitividad urbana y regional equilibrada; una mejor accesibilidad; el refuerzo de las regiones fronterizas de la Unión y sus ciudades; el desarrollo de eurocorredores, y el mantenimiento y desarrollo de la biodiversidad en Europa. Ese marco no sólo precisa de la coordinación vertical entre los diversos niveles administrativos y horizontal entre las políticas sectoriales y espaciales, sino también precisa de estrategias transnacionales, que se plantea como el nivel donde se puede llevar a cabo la integración de los objetivos políticos y de las opciones en el seno de estrategias transnacionales y de programas de acción, en materias como el desarrollo de una red ecológica, la prevención de riesgos naturales, la gestión del agua, la rehabilitación de paisajes, el transporte multimodal, etcétera.

Por último, el marco estratégico territorial debe contar con las colectividades y administraciones regionales y locales que deben considerarse actores clave para la ordenación del territorio europeo. Muchas de las opciones políticas que requieren una cooperación a nivel europeo, y, especialmente, a nivel transnacional, dependen de la posibilidad de la puesta en marcha de políticas complementarias a nivel regional o local, desde las pequeñas ciudades en zonas rurales hasta las grandes regiones metro-

politanas. A estos niveles existen dos aspectos para la integración en el contexto europeo: el desarrollo de estrategias territoriales transfronterizas, y la cooperación interregional en temas espaciales comparados entre regiones geográficamente separadas.

Para la PEOT, una acción a nivel regional de apoyo a las opciones políticas identificadas podría, por ejemplo, tratar de:

- La difusión de la accesibilidad por medio de la conexión de los sistemas de transportes regionales con los puntos de acceso a los sistemas nacionales/internacionales.

- Programas de acción para el mantenimiento de la población en las zonas rurales enfrentadas al éxodo de la población o al abandono de la agricultura.

- Desarrollo de estrategias para un desarrollo sostenible de los paisajes y una evaluación del potencial de estos paisajes para la explotación de energías renovables.

- Contribuciones al desarrollo coordinado de infraestructuras de transporte.

- Desarrollo transfronterizo de paisajes y de ecosistemas de importancia regional y europea.

- Programas coordinados de utilización del suelo con vistas a la gestión prudente de los recursos hídricos.

- Programas para la conservación y valoración de un patrimonio cultural compartido.

Por su parte, una acción a nivel local de apoyo a las opciones políticas identificadas podría abarcar:

- Estrategias comunes para la diversificación económica, tanto para el desarrollo de conjuntos de ciudades próximas, como para su constitución en red.

- Adopción de marcos de planificación para una ciudad sostenible, incluyendo la promoción del transporte multimodal y reduciendo la necesidad de viajar.

- Cooperación urbano/rural mediante la explotación sostenible de las oportunidades para estrategias de ordenación del territorio innovadoras para pueblos, ciudades y sus entornos rurales.

- Programas de acción para la protección y conservación del patrimonio urbano y para la promoción de la arquitectura de calidad.

La PEOT concluye que los elementos de un marco para una política integrada de ordenación del territorio europea, como la que se ha presentado, dependen de una buena coordinación. El enfoque debe contemplarse como un sistema, en el que el nivel transnacional se percibe como el nivel de integración más adecuado que permita a los poderes públicos y al resto de los actores reunir y traducir las orientaciones de la PEOT, los objetivos y las opciones políticas en estrategias de desarrollo territorial. La puesta en marcha de la agenda política integrada a nivel europeo, las estrategias transnacionales y las prioridades de las regiones y de las administraciones locales, requieren tanto de una coordinación *vertical* de las políticas entre los diferentes niveles administrativos, como de una coordinación *horizontal* entre las políticas espaciales y las sectoriales.

En definitiva, la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio y la compleja reflexión que precisa por parte de todos los actores europeos puede ser la base de un cambio cultural europeo. Cambio sustentado en la creación de una cultura territorial común, o lo que es lo mismo, el establecimiento de una serie de valores asumibles por los ciudadanos europeos que den un sentido homogéneo a la enorme dispersión de acciones de la UE. El principal defecto de la PEOT es que trata sobre palabras e ideas y no sobre financiación, algo a lo que la sensibilidad ciudadana e institucional europea está muy acostumbrada en los últimos decenios. Sin embargo, la construcción de una Europa cohesionada económica y socialmente se construirá sobre el pensamiento y las ideas o no se construirá.

RESUMEN

El Gobierno Local pone énfasis en los aspectos políticos, aunque lo administrativo debe considerarse el eje de explicación de las actuaciones de las instituciones locales, en especial de las más pequeñas. Las relaciones intergubernamentales (RIG), la modernización de la gestión y la participación llenan de contenido al Gobierno Local que además realiza un importante papel en la educación y participación democráticas de los sistemas políticos occidentales. La orientación de la actua-

ción local no es otra que la de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

El Gobierno Local es, más que en otros niveles, el resultado de las RIG, lo que le obliga a adoptar una serie de estrategias de adaptación al centro, bien sea éste europeo, estatal o regional. También debe verse como escenario de intermediación de intereses, lo que le convierte en catalizador en la definición de problemas y en la reunión de recursos para satisfacer sus objetivos.

Debe propiciarse un cambio cultural en el ámbito local que descansa sobre la eficacia, eficiencia, transparencia, responsabilidad y participación. Este cambio también comporta dotar a los Gobiernos Locales por parte de los entes mayores de suficiente capacidad gestora mediante el fomento de la asociación y el traspaso, en sus diversas modalidades, de funciones y competencias, debidamente financiadas. Esto debe producirse porque la consecución de las políticas es más eficaz cuanto más cerca esté del ciudadano.

La subsidiariedad puede definirse de la siguiente manera: la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; debe garantizar que las decisiones se adopten en el nivel más cercano posible al ciudadano, asegurando la eficacia y la transparencia de los poderes públicos. El Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir la acción de los ciudadanos y de los cuerpos intermedios. Por último, la autoridad superior debe demostrar que su acción es más eficaz que la del inferior.

La combinación de la subsidiariedad y la descentralización implica que las autoridades regionales y locales deberán tener potestad para adaptar el ejercicio de las competencias delegadas a las condiciones regionales y locales. Esto supone, por tanto, que el gobierno central tiene que abstenerse de regular en detalle estas áreas políticas que ha delegado.

La financiación local está cada vez más relacionada con la autonomía local. Por eso, uno de los efectos limitadores de la autonomía local es el establecimiento de obligaciones desde los entes superiores sin tener en cuenta los efectos administrativos o financieros. De ahí que deban evaluarse las repercusiones antes de crear cargas a los niveles regionales y locales.

El nivel local es donde se puede ejercer más directamente el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos. Una de las formas de llenar el déficit democrático de los órganos y decisiones europeas es el compromiso con el fortalecimiento de la dimensión política de Europa y la preservación de las particularidades regionales y locales, culturales o lingüísticas. Esto se logra mediante un sistema de gobierno descentralizado, que es el que ofrece un mayor bienestar a los ciudadanos, garantizando la mejor adaptación posible a las aspiraciones y necesidades locales. De ahí que la vinculación entre desarrollo, organización territorial, democracia e integración social esté cada vez más presente en los documentos y recomendaciones europeas. El logro de la integración social se garantiza esencialmente a través de los servicios públicos que deben verse como valores compartidos esenciales del modelo europeo de sociedad.

La Carta Europea de la Autonomía Local es un instrumento fundamental del respeto a la autonomía local. Su alcance abarca: derecho a regular y a gestionar sus propios asuntos, dentro de los límites de la ley; la acción local no tiene sentido a menos que trate de satisfacer las necesidades de la gente, y la capacidad efectiva para regular y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos (financiación, elección de representantes locales y burocracia). El Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLR) se ha erigido en intérprete y defensor de los principios anteriores desde la promulgación de la Carta estableciendo, además, un sistema de comprobación anual de la Carta.

La Comisión ha considerado el debate de la cohesión económica y social desde el concepto de desarrollo integrado que trata de anar los esfuerzos de los poderes territoriales en las políticas que inciden en el territorio. El desarrollo local exige la colaboración de todos los agentes y poderes implicados en un ámbito local, y tiene el significado de desarrollo endógeno. Por su parte, para el Consejo Económico y Social (CES) el objetivo del desarrollo local es realizar un reparto más equitativo del bienestar con un mínimo de transferencias de recursos.

El desarrollo local, a juicio de la Comisión, pasa por: la calidad de los servicios e infraestructura

ras de las ciudades y por la apuesta por la innovación; la lucha contra la exclusión social y la segregación espacial en las zonas urbanas; la inserción de las ciudades en las redes transeuropeas; la expansión de una red de telecomunicaciones eficaz, destinada a superar los problemas de movilidad y de congestión urbana, y la "ecologización" de los Fondos estructurales.

La Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) es una concepción integral e integrada tanto de las políticas y acciones de la UE, como de los enfoques que tienen al territorio como su objeto de interés. Trata al enfoque territorial como un medio para reforzar la cohesión económica y social. A esto hay que añadir el desarrollo sostenible y la competitividad equilibrada del territorio europeo. Los aspectos territoriales más significativos para la PEOT son: cambios en las estructuras urbanas; papel cambiante de las áreas rurales; cambios en el transporte, comunicaciones y el conocimiento, y presión continua sobre el patrimonio natural y cultural.

Los fondos estructurales, la PAC, las redes transeuropeas y el I+D, y la legislación europea sobre medio ambiente son las políticas europeas con mayor incidencia territorial. Estas políticas presentan el riesgo de ser adoptadas desde lógicas divergentes, lo que puede generar conflictos.

La PEOT, como documento de reflexión estratégica que es, marca una serie de objetivos para el territorio europeo con el fin de informar las futuras políticas que incidan en el mismo: establecimiento de un sistema de ciudades más equilibrado y policéntrico y al establecimiento de un nuevo modelo de relación campo-ciudad; lograr el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; gestión prudente y desarrollo del patrimonio natural y cultural, y establecer un marco para una aplicación integrada de los objetivos y acciones identificados sobre una base territorial.

La puesta en marcha de la estrategia desarrollada por la PEOT debe contar con las colectividades y administraciones regionales y locales, que deben considerarse actores clave para la ordenación del territorio europeo. Para que dicho enfoque tenga éxito, debe existir una buena coordinación entre los poderes y actores territo-

riales. El enfoque debe contemplarse como un sistema, en el que el nivel transnacional se percibe como el nivel de integración más adecuado. Esa coordinación requiere tanto de una coordinación vertical de las políticas entre los diferentes niveles administrativos, como de una coordinación horizontal entre las políticas espaciales y las sectoriales.

El principal defecto de la PEOT es que trata sobre palabras e ideas y no sobre financiación, algo a lo que la sensibilidad ciudadana e institucional europea está muy acostumbrada en los últimos decenios. Sin embargo, la construcción de una Europa cohesionada económica y socialmente se construirá sobre el pensamiento y las ideas o no se construirá.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA TERCEDOR, Carlos (1997): *Gobierno Local y Ciencia política: una aproximación*, en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III. BOE. 1997, págs. 15-36
- ARENILLA SÁEZ, Manuel (1998): *El Pacto Local: la necesaria reordenación territorial del poder*, en VI Jornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais, Xunta de Galicia.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1997): *Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles*, en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III. BOE, págs. 301-319.
- BAÑÓN, R.; RAMOS, J. A.; TAMAYO M. (1997): *Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías*, en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III. BOE, págs. 205-227.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (1997 a): "Una aproximación a la filosofía del Pacto Local". *Actualidad Administrativa*, núm. 25, 16-22 de junio 1997, págs. 441-452.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (1997 b): "Nuevo entorno y perspectivas de las políticas públicas locales". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11, 1997, págs. 287-315.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): Comunicación de la Comisión "Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y de empleo" (DOCE, núm. C, 265/3, de 12-10-1995).
- COMISIÓN EUROPEA (1996): "Política de Cohesión y Cultura". COM (96), 512.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): "Hacia una política urbana para la Unión Europea". *Comunicación de la Comisión*. Bruselas, 06-05-1997, COM (97): 197 final.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (1995): Dictamen sobre "La evaluación de las consecuencias financieras y administrativas de los actos legislativos de la UE para las entidades regionales y locales". CDR 368/95, 15-11-95.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (1996): Informe "Los poderes regionales y locales, actores de la unión política de Europa". Ponente: Jacques BLANC. Comisión de Asuntos Institucionales. Bruselas, 14 de octubre de 1996. CDR 282/96, fin.

- COMITÉ DE LAS REGIONES (1997): Dictamen de 16 de enero de 1997 sobre "El papel de las autoridades locales y regionales en los servicios públicos". CDR 148/96, fin.
- CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE (1996): Resolution 34 (1996) on monitoring the implementation of the European Charter of Local self-government. 2 July 1996.
- CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE (1994): Draft Report on monitoring the implementation of the European Charter of Local self-government. Explanatory Memorandum. First Session (Strasbourg, 31 May-3 June 1994). Rapporteur: Mr J.-C. Van Cauwenbergh, Belgium).
- CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE (1994): Resolution 3 (1994) on monitoring the implementation of the European Charter of local self-government. 2 June 1994.
- CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE (1994): Recommendation 2 (1994) on monitoring the implementation of the European Charter of local self-government. 2 June 1994.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1996): Dictamen sobre "El desarrollo local en la política regional comunitaria". DOCE núm. C 18/42, 22-1-96.
- COUNCIL OF EUROPE (1997): Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-Government. Copenhagen, 17-18 April 1996. Strasbourg. Council of Europe Publishing. Studies and texts, núm. 50.
- FONT I LLOVET, Tomás (1995): "El Govern local, entre l'Estat autònom i la Unió Europea: cap al Pacte local". *Autonomies*, núm. 20, diciembre de 1995, Barcelona.

- ORTEGA, Luis. (1996): "La reforma de la Administración Local". *Revista Vasca de Administración Local*, núm. 45, mayo-agosto 1996, págs. 85-93.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994): *La reinención del Gobierno*. Barcelona, Ediciones Paidós.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1997): *El régimen jurídico de la administración local, hoy*, en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III. BOE, págs. 345-403.
- PERSPECTIVA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (PEOT). (PRIMER BORRADOR OFICIAL) (1997): Reunión de Ministros responsables de Ordenación del Territorio de los Estados miembros de la Unión Europea. Noordwijk, 9 Y 10 de junio de 1997.
- RODRIGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (1997): *Importancia de la formación y la capacitación en los procesos de desarrollo municipal*. Jornadas internacionales de desarrollo local, Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Públicas.
- RODRIGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (1998): "La cooperación transfronteriza de las Entidades Locales españolas: reflexiones y realidad", en VI Jornadas Galegas sobre Economía das Corporacións locais, Xunta de Galicia.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (1996): "Administración Única y Pacto Local". *REALA* núm. 271-272, julio-diciembre 1996, págs. 567-580.
- SUBIRATS, Joan (1992): "Gobierno Local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa", en *El Govern Local*. Departament de Ciència política i Dret Públic. Anuari 1991. Barcelona. Universitat Autònoma de Barcelona- PPU, págs. 155-167.