

ideal de *Nacionalismo y II República*, ya que describe las vicisitudes de Euzkadi, del Estatuto y del Gobierno vasco durante la Guerra Civil, coyuntura crítica en la que el nacionalismo mantuvo sus tradicionales divisiones (compromiso de ANV con el Frente Popular, neutralismo de Jagi-Jagi y defección del PNV alavés y navarro hacia el carlismo), aunque cesaron las polémicas internas, como se percibe en el silencio mantenido por el diario *Euzkadi* en los primeros meses de una guerra interpretada alternativamente como invasión foránea, guerra de independencia y lucha fratricida.

Granja concluye esta recopilación de trabajos terciando sin estridencias innecesarias en polémicas historiográficas como el bombardeo de Guernica o la capitulación de Santoña, y haciendo un útil balance historiográfico sobre la Segunda República en el País Vasco en sus aspectos autonómico, político, social, cultural e incluso religioso, de género y de vida cotidiana. Nadie mejor que él para hacerlo. Pocos historiadores dominan con tal autoridad el tema, y ninguno es tan minucioso en sus análisis y tan ponderado en sus juicios.

Eduardo González Calleja
Universidad Carlos III de Madrid

GUILLERMO MÁRQUEZ CRUZ: *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, 505 págs.

El análisis de la política y el gobierno local, hasta fechas recientes, no figuraba entre los principales objetos de atención de la ciencia política en general y de la española en particular, debido a la hegemonía de la referencia estatal. No obstante, desde comienzos y, sobre todo, mediados de los noventa, en el caso español se constata el inicio de una etapa de renovada preocupación. Comienza a reivindicarse la importancia que corresponde al nivel local en la toma de decisiones colectivas dentro del contexto regional, nacional y supranacional. Los profesores Botella, Alba Vanaclocha y Márquez, entre otros, publican por estas fechas trabajos sobre la temática.

Con la globalización, qué duda cabe, el ámbito local ha pasado a convertirse en referencia de atención obligada. En el nuevo contexto, hay cuestiones que precisan respuestas y soluciones cercanas a los ciudadanos, lo que justifica el constatado incremento del interés hacia lo local o, si se prefiere, siguiendo la terminología de Pérez Yruela y Navarro Yáñez, el surgimiento de un nuevo «localismo democrático».

Participe de este renovado interés, el libro que nos ocupa desentraña uno de los aspectos cardinales de la política local en España: el relativo al proceloso camino de la formación del gobierno en las Entidades locales y su rendimiento, lo que supone reparar en uno de los cauces institucionales de la gobernabilidad local. Desde el enfoque del nuevo institucionalismo, el autor aborda la cuestión repasando lo ocurrido entre el primer mandato tras la aprobación de la Constitución de 1978 (1979-1983), hasta el séptimo mandato (2003-2007), estableciendo un marco teórico y metodológico para el análisis de la gobernabilidad local. Gracias a este marco se fortalece el nivel de conocimiento que tenemos del sistema de gobierno local, y se facilita, para futuros trabajos, la comparación con otros modelos (pág. 470).

El resultado es una publicación quizás demasiado extensa, exhaustiva y algo pretenciosa tanto por la amplitud del espacio temporal que abarca, como por las múltiples cuestiones que aborda. Sea como fuere, el gran número de datos que contiene el libro y que maneja su autor implica la incorporación, por éste, de un conocimiento totalizado de la política local en España, que se ha ido forjando a lo largo del tiempo, y que ha tenido reflejo en un número considerable de publicaciones sobre lo local anteriores a la que ahora nos ocupa. Entre ellas, destacan los artículos publicados en la *Revista de Estudios Políticos*, números 86 (1994) y 106 (1999), y en la *Revista Gallega de Administración Pública* 25 (2000), respectivamente: «Bases para el estudio de la inestabilidad política en los Gobiernos locales», «Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y élite política (1979-1999)» y «Gobierno local y Pacto local (De las Medidas para el desarrollo del Gobierno local a los Pactos locales autonómicos)». Con este bagaje previo, en *Política y Gobierno Local* se dan la mano el marco normativo y las dinámicas internas y externas de lo local.

El libro, sobrecargado por momentos de tablas y cuadros, se acompaña además de la edición de un DVD que contiene los noventa y cinco cuadros que ya figuran en la obra impresa, más otro cinto treinta y uno. En el dispositivo se incluye también el texto íntegro de doce acuerdos preelectorales y postelectorales para la formación de gobierno en las Entidades locales en el período que va de 1979 a 1983 y de 2003 a 2007. Este último contenido resulta de utilidad para futuros investigadores.

Para facilitar la digestión de la masiva información que se aporta en el texto (normas, resultados electorales, años, partidos, instituciones, tipologías, etc.), el autor se esfuerza, no siempre con éxito, por ofrecer un orden expositivo medido y por emplear una prosa académica accesible para un lector no especialista. Son muchas también las citas a pie de página que, más allá de orientar una posible ampliación de información, sospechamos que

pretenden justificar, innecesariamente, las argumentaciones que se vierten en el texto principal.

La primera de las dos partes en las que se divide el libro está compuesta por cuatro capítulos. Se trata de una extensa introducción de carácter teórico-metodológico. La exposición de las formas de gobierno en el ámbito local, por un lado, y de las modalidades y enfoques teóricos sobre las coaliciones políticas, por otro, dan contenido a los dos primeros capítulos. El autor ofrece una tipificación de los sistemas de gobierno local aceptable en términos generales para la totalidad de los especialistas, y conecta las propuestas tipificadoras existentes en la literatura con la evolución del marco legislativo.

La exposición de las distintas teorías existentes en materia de coaliciones políticas resulta un excelente estado de la cuestión. Márquez se aproxima al concepto mismo de coalición política y revisa la literatura y los autores españoles para presentar una tipología de modelos estándar. En cualquier caso, presta atención también a las aportaciones foráneas, sobre todo en lo referente a la duración y estabilidad de las coaliciones políticas en el ámbito parlamentario. Lo que empieza siendo una exposición general, termina centrándose y atendiendo al reducido espacio de lo local.

Tiene especial interés el apartado que el autor dedica a las orientaciones para el cambio en la forma de gobierno de los Ayuntamientos, particularmente en lo referido a la posibilidad de una elección directa de los alcaldes. Sobre este tipo de propuestas se fijan los antecedentes políticos que las han impulsado. La opción responde, según Márquez, a una evaluación compartida de los dos grandes partidos nacionales, PSOE y PP, en torno a la necesidad de asegurar la estabilidad y la gobernabilidad de los ayuntamientos españoles, y tiene su encuadre en la tendencia de la figura de un Alcalde fuerte (pág. 62). Se detiene el texto en describir las distintas propuestas existentes, haciendo especial hincapié en las formulaciones de los partidos políticos a lo largo del tiempo, pero sin desatender el contenido final incorporado tanto en el *Borrador* como en el volumen final del *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local*. Muy útil resulta la evaluación. Mientras, la exposición de los diversos modelos propuestos se hace observando, por un lado, las previsiones constitucionales sobre el tema, así como el derecho comparado, lo que facilita la comprensión de las posibles dificultades de una ocasional adopción. Se echa en falta, no obstante, un juicio analítico personal del autor sobre el asunto.

De igual modo, cabe destacar la propuesta de un marco metodológico que permitirá, con posterioridad, el análisis empírico de los gobiernos de las entidades locales (capítulo III). Es una propuesta de marco específico para el

análisis del entorno ejecutivo o equipo de gobierno local, que no es novedosa. Una primera versión del mismo había sido ya empleada por el propio Márquez y el resto de los participantes en la obra colectiva editada por Matas en 2000: *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, *Institut de Ciències Polítiques i Socials*. De nuevo sólo hay la adaptación hecha por el autor a las reformas introducidas en la LRBRL por la LMMGL (Ley 57/2003), que regulan el *régimen de los municipios de gran población*.

El citado marco recoge veinte indicadores que se agrupan en tres apartados distintos: la formación del gobierno, la dinámica de la coalición, y los rendimientos de la coalición (pág. 113). Todos ellos tienen como referencia al Ayuntamiento, aunque pueden hacerse extensibles al resto del espacio local mediante las convenientes y puntuales adaptaciones. Bien es cierto que el autor debería haber indicado en qué consistirían, en su caso, los ajustes precisos para los mencionados espacios. Los indicadores incluidos en el primero de los apartados permiten conocer, entre otras cosas, el reparto del poder entre las entidades políticas coaligadas en el equipo de gobierno. Así mismo, permiten estar al tanto de la mayor o menor congruencia de dicho gobierno en función del formato que adopte y de la proporcionalidad entre los concejales de cada entidad en el Pleno respecto a los cargos y funciones que ostentan las mencionadas entidades políticas coaligadas en el equipo de gobierno resultante (pág. 119). Igualmente, los indicadores nos garantizan el conocimiento de elementos tan relevantes para prever el funcionamiento del gobierno local, tales como el peso de los partidos políticos implicados, o aspectos relativos a los modos, grados de la formalización de los acuerdos de gobierno, y sus motivaciones.

Por su parte, los indicadores sobre la dinámica del gobierno de coalición se centran en dos aspectos. Por un lado, en la duración del gobierno de mandato local y, por otro, en el modelo de procedimiento elegido para la coordinación interna o externa en relación a la resolución de potenciales conflictos. En la medición de la mayor o menor estabilidad del gobierno local, se considera la ausencia de cambios de gobierno, pero también, la mayor o menor cantidad de remodelaciones internas dentro de los mismos. Es útil, de igual forma, la tipología de procedimientos de coordinación de las coaliciones que nos propone Márquez, en tanto que permiten distinguir los elementos propios de la dinámica interna de la coalición, de los asociados al seguimiento y evaluación de su funcionamiento (pág. 129).

En relación a los rendimientos del gobierno de coalición, el autor considera diversas cuestiones, tales como: los programas de gobierno que surgen como consecuencia de las coaliciones, la distribución de áreas de gestión entre los participantes, la gestión del presupuesto local, la dedicación y retribu-

ción por el desempeño de cargos locales, y los aspectos relativos al personal eventual de confianza o asesoramiento especial. Sin duda, estas cuestiones despiertan interés, dado que aparecen como evidencias de los beneficios que las partes que se implican en el gobierno local obtienen de su posición. No obstante, hubiese sido bueno que se propusiera, de igual modo, la necesidad de considerar los eventuales resultados que la fórmula de coalición reporta a los ciudadanos.

El primer bloque del libro se cierra con un capítulo en el que se establece el marco territorial de los intercambios de las coaliciones, mediante la distinción de siete escenarios territoriales para la formación de gobierno local y la práctica de la coalición. El autor, por tanto, es consciente de que las estrategias de coalición están interrelacionadas con la estructura del sistema de partidos en los ámbitos nacional y regional y la conformada en el nivel local (pág. 148).

La segunda parte del libro, compuesta de otros cuatro capítulos, aplica el marco teórico-metodológico propuesto en lo referente a la formación de los gobiernos locales y a la práctica de la conformación de coaliciones, así como en relación a los rendimientos o resultados de estos procesos en el panorama local español. En primer lugar, se repasan sistemáticamente, una tras otra, todas las convocatorias electorales celebradas en el ámbito local hasta la fecha de edición del libro. Pronto se nos alerta de la existencia de dos rasgos contextuales de la totalidad de los procesos electorales celebrados en el ámbito local: la nacionalización y la *regionalización* de la política local. Esta circunstancia explica, a juicio de Márquez, que la dinámica de las coaliciones haya estado presidida de forma hegemónica por los partidos de ámbito estatal y por los de ámbito no estatal, evidenciándose con frecuencia el traslado a la arena política local de todas las tensiones y estrategias del nivel de gobierno autonómico (pág. 185). Así las cosas, las negociaciones y la toma de decisiones que se han producido después de cada una de las siete elecciones locales han tenido una concreción territorial determinante en el desarrollo de estrategias de coalición *multinivel*.

Hecha esta apreciación, y para estudiar la dinámica formativa del gobierno en las entidades locales, Guillermo Márquez aplica un esquema de contenido a cada uno de los períodos de mandato. Fija la atención en las posiciones estratégicas adoptadas y en los intercambios *coalicionales* de las entidades políticas después de cada elección, con especial interés en los partidos políticos de ámbito estatal. Al mismo tiempo, lanza una mirada a la dinámica general por comunidades autónomas, y hace un balance de la formación de gobierno en los Ayuntamientos de las capitales de provincia así como en las Diputaciones provinciales de régimen común. En último término, si-

guiendo el guión metodológico, se detiene en la determinación de las causas del cambio de Alcalde a partir del período 1987-1991 (págs. 185-186). Mediante este esquema logra repasar todas y cada una de las elecciones locales (capítulo V).

En los capítulos VI, VII y VIII, se examina punto por punto el proceso institucional de formación de gobierno. En primer lugar, en los ámbitos relativos a las entidades locales de estatuto constitucional, Ayuntamientos y Diputaciones provinciales de régimen común, incluidas las orientaciones para el cambio en los respectivos modelos orgánico-funcionales, e incluyendo una recapitulación de la formación de gobierno y la práctica de la coalición desde las elecciones municipales de 1979 hasta las de 2003, según la dinámica política referida en el capítulo anterior (pág. 265). En segundo y tercer lugar, respectivamente, en los cabildos insulares, consejos insulares y Diputaciones forales, y en los Consejos Comarcales. En este último capítulo, debe destacarse, por tratarse de una investigación inédita y original, el tratamiento de los Consejos comarcales de Cataluña, Aragón y El Bierzo, más el de las Juntas de Cuadrilla de Álava.

Para finalizar, a modo de conclusiones, Márquez hace un esfuerzo por concretar las cinco aportaciones principales que a su parecer hace este libro. Quizás hubiese sido oportuno alertar en la introducción de las pretensiones del trabajo, para que ahora el lector pudiese emitir su propio juicio sobre el cumplimiento de las mismas.

En cualquier caso, dice el autor que el sistema de gobierno local responde a un modelo híbrido donde se ha robustecido con el tiempo el rol parlamentario atribuyendo a la mayoría la función ejecutiva, pero dónde, al mismo tiempo, se ha tendido a violentar el rol de la minoría en tanto que las funciones de control de la asamblea son desempeñadas simultáneamente por las mismas autoridades locales que ejercen funciones ejecutivas (pág. 466). De esta forma, advierte que el Alcalde pasa por ser el actor preeminente del esquema organizativo local. Además, constata que, tras repasar la pluralidad de enfoques teóricos que se emplean en la explicación de los procesos de formación de gobiernos de coaliciones, el modelo de veinte indicadores que se propone en uno de los capítulos del libro, como modelo *multidimensional*, constituyen el marco metodológico idóneo para analizar la formación de gobiernos de coalición en las Entidades locales. En tercer lugar, aprecia que la práctica de la coalición en el ámbito local hay que estudiarla, para entenderla, en el contexto sociopolítico marcado por los ciclos electorales del Estado descentralizado. De este modo, parece que la descentralización político-administrativa facilita y estimula, institucionalmente, su creación (pág. 486). Por otra parte, afirma Márquez que desde las elecciones locales de 1979 se

ha observado una dinámica política presidida por la estatalización y la regionalización, en su caso. Por ello, no es extraño que haya sido habitual la concertación de pactos generales de ámbito estatal y autonómico que pueden tener distintos modos de formalizarse, por escrito o no, hasta la abstención cooperativa, en el espacio local. De igual modo, constata que se ha comprobado como las variables institucionales facilitan las prácticas de coalición, aunque no sean las únicas presentes. Piensa Márquez que habrá que tener en cuenta, también, factores psicosociales como la personalización de la política local y una de sus manifestaciones más claras: el liderazgo político local. Por último, confirma que la práctica de las coaliciones locales en España se ha caracterizado por la inclusión de partidos conectados ideológicamente en la escala izquierda-derecha ya sea de ámbito estatal o no estatal.

Pues bien, llegados a este punto, es posible afirmar que la obra aporta una serie de novedades a su campo de estudio, algunas de las cuales son puestas de manifiesto por el propio autor. Constituye una puesta al día de la situación legal e institucional en la que se encuentra la política local, y una comparación con modelos del exterior. Además, incluye un planteamiento de las posibles reformas que pueden darse en un futuro próximo (capítulos II y III), y propone un marco teórico sobre los procesos de formación de los gobiernos locales desde la óptica de las teorías de las coaliciones políticas y la perspectiva *multidimensional* (capítulo IV), aplicándolo a los múltiples escenarios de coalición en la política local española (capítulo V). Lleva a cabo un diseño metodológico operativo para el análisis de la realidad a través de la creación de indicadores para observar el proceso de formación y mantenimiento y crisis de los gobiernos (capítulo VI) y, logra integrar conceptos, variables y modelos teóricos a la realidad de la «Galaxia local española». En todo caso, hubiese sido interesante una mayor implicación del autor en la valoración, en concreto, de las posibles reformas legislativas que se han propuesto hasta la fecha.

Definitivamente, estamos ante una contribución enciclopédica, un vademécum de lo local que logra un progreso en el conocimiento de la temática de estudio que aborda. Es una obra sintetizadora y actualizadora. Nadie se había encargado hasta ahora de trabajar este tema con tanta profusión de elementos, por lo que ya es un texto de referencia para cualquiera que desee profundizar en la teoría y en la dinámica de lo local en España, sea especialista o neófito en la materia. Constituye, por el momento, la obra cumbre del profesor Márquez.

Santiago Delgado Fernández
Universidad de Granada