

Propuesta de reforma del sistema electoral de Canarias

Adolfo López Carmona

Departamento de Matemática Aplicada, Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, Universidad de Granada
adolfo@ugr.es

Blanca Luisa Delgado Márquez

Departamento de Economía Internacional y de España, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Granada
bdelgado@ugr.es

Resumen

El actual sistema electoral canario produce discordancias entre votos recibidos y escaños asignados a los partidos debido (1) a la doble barrera electoral, (2) a que se usan las islas como circunscripciones donde se realizan repartos independientes de escaños a los partidos, (3) y a que el tamaño de estas circunscripciones no es proporcional a sus poblaciones. Ante estas discordancias proponemos como alternativa la técnica del reparto biproporcional, la cual considera tanto los votos totales que reciben los partidos así como un reparto de escaños entre circunscripciones (islas) más ajustado a la población actualizada según el último padrón de cada una de ellas.

Palabras clave

Sistema electoral, Islas Canarias, proporcionalidad, biproporcionalidad.

Proposal of Reform of the electoral system of Canary Islands

Abstract

The current canary electoral system produces discordances between the votes received and the seats allocated to parties due to (1) the double electoral barrier, (2) the use of the islands as constituencies where independent distributions of seats are made to parties, (3) and the fact that the size of these constituencies is not proportional to their populations. Given these discordances, this paper presents the technique of biproportional allocation as an alternative to the current method. Biproportionality considers both the total votes received by the parties as well as a distribution of seats among constituencies (islands) that is more adjusted to the updated population according to the last census of each one.

Key words

Electoral system, Canary Islands, proportionality, biproportionality.

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente hay un creciente interés en el análisis y la reforma de sistemas electorales tanto a nivel de España en general (Pallarés Porta, 1981; Nohlen, 1983; Vallés Casadevall, 1986; Montero Gibert, 1997; Lago Peñas y Lago Peñas, 2000; Oñate Rubalcaba y Ocaña Lara, 2000; Montero Gibert y Riera Sagra, 2008; Montero Gibert y Riera Sagra, 2009; Gambino, 2009; Ramírez González et al., 2013; Riera Sagra, 2013) como a nivel regional en particular (Montero Gibert y Font Fàbregas, 1991; Padró Solanet y Colomer Calsina, 1992; Lago Peñas y Montero Gibert, 2004; Delgado Ramos, 2011; Libbrecht, Maddens y Swenden, 2011; Schakel, 2011; Falcó Gimeno y Verge Mestre, 2013; Gómez Fortes y Cabeza Pérez, 2013).

En las elecciones autonómicas, Canarias se divide en siete circunscripciones (Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera, El Hierro) cada una de las cuales se corresponde con cada una de las islas (o grupo de islas) que componen el archipiélago. Canarias posee un sistema electoral con doble barrera: una a nivel regional (6%) y otra a nivel de cada circunscripción (30%). Cuando un partido supera al menos una de esas dos barreras o sea la lista más votada, éste forma parte del reparto de escaños. Se aplica la ley d'Hondt de forma independiente en cada circunscripción para calcular el reparto de escaños a los partidos tendiendo en cuenta dichos requisitos para participar en el reparto de escaños. De este modo, sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido al menos el 30% de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o al menos el 6% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.

Así por ejemplo, con esta doble barrera, en las últimas elecciones autonómicas al Parlamento de Canarias de 2011, se dio un caso en el que varios partidos (ACSP, Verdes, UPyD,...) con más votos que el partido AHI no obtuvieron representación, mientras que AHI con menos votos obtuvo un escaño. Con lo cual se produjo discordancias entre el número total de votos y número total de escaños. Como veremos a lo largo del presente artículo, estas discordancias entre votos y escaños vienen dadas por la doble barrera, por la infrarrepresentación en número de escaños de algunas circunscripciones (Tenerife y Gran Canaria), por la sobrerrepresentación de otras (Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera y El Hierro) al no tenerse en cuenta su población actual para repartir los escaños a las circunscripciones, y principalmente por el hecho de hacerse los repartos independientes en cada circunscripción. Esto implica que en las cinco circunscripciones sobrerrepresentadas de tradición más nacionalista, la coalición nacionalista CC-PNC-CCN tenga ventaja sobre otros partidos de ámbito nacional (PP y PSOE) en el resultado final de escaños.

Discordancias en la representación de los partidos se han producido en todas las elecciones autonómicas de Canarias desde las primeras celebradas en 1983 hasta las últimas celebradas en 2011. No obstante este trabajo se centra en los resultados de las últimas elecciones autonómicas de Canarias de 2011 donde proponemos y aplicamos como alternativa un reparto biproporcional teniendo en cuenta votos totales para evitar tales discordancias entre votos y escaños.

Este trabajo se estructura en cinco apartados siguiendo a esta introducción. El segundo apartado recoge una breve descripción de las principales características del sistema electoral canario, las cuales provocan las actuales discordancias entre votos y escaños. El tercer apartado trata sobre el estado de la cuestión centrándonos en las modificaciones de la legislación electoral de la doble barrera electoral del sistema electoral canario desde el inicio de la democracia hasta nuestros días. En este apartado tercero también tratamos algunas de las críticas y propuestas a la doble barrera por parte de algunas formaciones políticas, plataformas de asociaciones o individuos, y particulares. En el cuarto apartado realizamos un análisis empírico de las discordancias producidas en las elecciones autonómicas de Canarias de 2011 ante las cuales proponemos como alternativa la técnica de la biproporcionalidad. En esta sección cuarta se muestra cómo las discordancias entre votos y escaños en las elecciones canarias de 2011 podrían haberse evitado si las circunscripciones electorales hubiesen tenido un tamaño proporcional a sus poblaciones, y si se hubiera aplicado la técnica de la biproporcionalidad teniendo en cuenta votos totales y no repartos independientes de escaños a los partidos. Finalmente, en el quinto y último apartado se recogen las principales conclusiones del presente estudio.

2. SISTEMA ELECTORAL CANARIO

Las Islas Canarias son una de las diecinueve comunidades autónomas que forman España. La Comunidad Autónoma de las Islas Canarias se divide a su vez en dos provincias:

- Santa Cruz de Tenerife compuesta por cuatro islas o grupo de islas: Tenerife, la Gomera, La Palma y El Hierro.
- Las Palmas compuesta por tres islas o grupo de islas: Gran Canaria, Fuerte Ventura y Lanzarote.

En las elecciones autonómicas al Parlamento Canario, al igual que en las elecciones al Senado, cada una de las siete islas o grupo de islas que conforman el archipiélago es una circunscripción electoral insular, tal y como se recoge en el artículo 9.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982:

“Cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife constituye una circunscripción electoral.”

FIGURA 1: MAPA DE LAS ISLAS CANARIAS



Fuente: Wikimedia Commons.

Sin embargo, para las elecciones al Congreso, las dos provincias canarias coinciden con las dos circunscripciones electorales.

El actual sistema electoral canario se rige por la Ley de Elecciones al Parlamento de Canarias de 2003 que a su vez se basa en el Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982. Según el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía “el sistema electoral es el de representación proporcional”. El Parlamento Canario está compuesto en la actualidad por 60 diputados, número que según el artículo 9.3 de dicho Estatuto de Autonomía no será inferior a 50 ni superior a 70. De estos 60 diputados, se distribuyen 30 para cada una de las dos provincias. Y los 30 diputados que corresponden a cada provincia a su vez se distribuyen entre sus circunscripciones según la siguiente Tabla 1:

TABLA 1: DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE ESCAÑOS ENTRE LAS 7 CIRCUNSCRIPCIONES

Provincia	Circunscripción	Población	Esgaños
Santa Cruz de Tenerife	El Hierro	10960	3
	La Gomera	22776	4
	La Palma	87324	8
	Tenerife	906854	15
	Total	1027914	30
Las Palmas	Fuerteventura	103492	7
	Lanzarote	141437	8
	Gran Canaria	845676	15
	Total	1090605	30
	TOTAL	2118519	60

Fuente: Elaboración propia a partir de Padrón de 2010 (www.ine.es) y página oficial del Parlamento de Canarias (www.parcn.es)

Este reparto de escaños entre las circunscripciones está descrito en la disposición transitoria 1.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias de la siguiente manera:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus

miembros, se fija en sesenta el número de diputados del Parlamento Canario, conforme a la siguiente distribución: quince por cada una de las islas de Gran Canaria y Tenerife, ocho por La Palma, ocho por Lanzarote, siete por Fuerteventura, cuatro por La Gomera y tres por El Hierro.”

En la disposición transitoria 1.2 del Estatuto de Autonomía se establece una doble barrera electoral tanto a nivel regional así como una barrera a nivel de circunscripción para formar parte del reparto de escaños:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se establece que sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos, el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.”

En esta disposición queda claro que un partido forma parte del reparto si en una circunscripción concreta es el más votado, o al menos alcanza el 30% de los votos a nivel insular o el 6% a nivel regional. Esta doble barrera, el reparto de escaños a las circunscripciones sin tener en cuenta sus poblaciones actualizadas, y sobre todo hacer repartos independientes de escaños a los partidos en cada circunscripción son las principales causas de las actuales discordancias entre votos y escaños. Así tenemos casos de circunscripciones donde partidos con muchos más votos que otros no forman parte del reparto de escaños por no alcanzar el 30% de los votos en esa circunscripción ni a nivel regional alcanzar la barrera del 6%. Tal es el caso, por ejemplo, de la circunscripción de Lanzarote donde en las elecciones de 2007 la coalición Partido de Independientes de Lanzarote/Centro Canario Nacionalista (PIL-CCN) obtuvo más votos que Coalición Canaria/Partido Nacionalista Canario y sin embargo no formó parte del reparto de escaños en esa circunscripción, mientras que Coalición Canaria/Partido Nacionalista Canario (CC-PNC) obtuvo dos escaños (Tabla 2). Es decir, la coalición PIL-CCN no formó parte del reparto por no superar ni la barrera a nivel de circunscripción del 30% (Tabla 2) ni la barrera global del 6% (Tabla 3).

TABLA 2. VOTOS Y ESCAÑOS ACTUALES EN LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE LANZAROTE. ELECCIONES 2007

Partido	Votos	% Votos	Escaños
PSOE	12727	29,48	4
PIL-CCN	9701	22,47	
CC-PNC	8303	19,23	2
PP	6751	15,64	2
NC-PNL	2863	6,63	
AC25M-APCa	1252	2,90	
ISAL	870	2,02	
Verdes	420	0,97	
IUC	284	0,66	
Total	43171	100	7

Fuente: Elaboración propia a partir de página oficial del Parlamento de Canarias (www.parcn.es)

TABLA 3. ELECCIONES 2007 AL PARLAMENTO DE CANARIAS

Partido	Votos	% Votos	Escaños
PSOE	322833	35,01	26
PP	224883	24,39	15
CC-PNC	222905	24,17	17
NC-NGC	46303	5,02	
CCN	36975	4,01	
Verdes	17793	1,93	
PIL-CCN	9701	1,05	
CGCa	8512	0,92	
IUC	6558	0,71	

APCa-AC25M	3572	0,39	
CC-AHÍ	2973	0,32	2
Otros	19215	2,08	
Total	922223	100	60

Fuente: Elaboración Propia a partir de Página Oficial del Parlamento de Canarias (www.parcn.es)

3- ESTADO DE LA CUESTIÓN

3.1- Antecedentes

La Ley Orgánica 10/1982 establecía una doble barrera electoral en el Artículo 8.2:

“El sistema electoral es el de representación proporcional. No serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que no obtengan, al menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la Región o el veinte por ciento de los válidamente emitidos en la circunscripción electoral.”

Esta doble barrera establecida por la Ley Orgánica 10/1982 fue modificada por la Ley Orgánica 4/1996, la cual aumentó la barrera regional del 20% al 30% y la barrera en cada circunscripción del 3% al 6%.

La reforma del estatuto de autonomía canario introducida por la Ley Orgánica 4/1996 llevó a cabo importantes modificaciones en el sistema electoral de Canarias, cuya constitucionalidad quedó confirmada y ratificada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1998 de 26 de noviembre, publicada en BOE el 30 de diciembre. Este tipo de subsistema electoral resultó polémico desde su aprobación. De hecho, la tramitación de la reforma del estatuto canario fue aprobada por unanimidad en casi todos sus puntos, tanto en el Parlamento Canario como en las Cortes Generales, excepto en lo referente al sistema electoral, que sólo tenía el apoyo del Partido Popular y Coalición Canaria (CC) que por aquella época eran socios de Gobierno a nivel regional y nacional. Por el contrario, se oponían las demás fuerzas políticas del parlamento autonómico canario: Partido Socialista (PSC-PSOE), Plataforma Canaria Nacionalista (PCN) y Agrupación Herrera Independiente (AHI). En el Congreso de los Diputados, se oponían a dicha propuesta Izquierda Unida (IU), PSOE y Agrupación Herrera Independiente (AHI) (Pérez Alberdi, 2001).

En el año 1997 el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad (1.324/1997) contra el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias. Aunque dicho recurso se basa sobre varias líneas de razonamiento, vamos a citar a continuación algunas de las más importantes. Una de las principales líneas de razonamiento, entre otras, hace referencia a la infracción de la representación proporcional por los criterios de la lista más votada y de la doble barrera electoral:

“El precepto impugnado infringe el principio de representación proporcional establecido en los arts. 152.1 C.E. y 9 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Por una parte, la inclusión del criterio de la lista más votada en la circunscripción supone introducir un elemento característico del sistema mayoritario en detrimento del principio de representación proporcional exigido por el art. 152.1 C.E. y por el art. 9 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

De otra parte, las nuevas barreras o topes electorales que el precepto recurrido establece a los efectos de la asignación de escaños, elevándolos del 3 al 6 por 100, respecto del ámbito electoral de toda la Comunidad Autónoma, y del 20 al 30 por 100 por referencia a los votos válidos emitidos en cada circunscripción insular, implican, de hecho, la eliminación de cualquier dimensión proporcional en el sistema electoral que, por esta vía, se convierte en decididamente mayoritario.”

De la anterior línea de razonamiento se deriva la siguiente también sobre la barrera electoral, la cual citamos literalmente a continuación:

“Conculcación del valor «pluralismo político» reconocido en el art. 1.1. C.E. Sostiene el Defensor del Pueblo que las barreras electorales establecidas en la norma recurrida reducirán notablemente el número de partidos con representación parlamentaria. En efecto, dichas barreras no parecen perseguir el fin constitucionalmente lícito de evitar una excesiva fragmentación política. Antes bien, son un medio de reforzar y amplificar artificialmente las mayorías políticas actualmente existentes a costa de hacer desaparecer del arco parlamentario a las minorías en él representadas.”

Finalmente la Sentencia Tribunal Constitucional desestimó dicho recurso de inconstitucionalidad y justifica de manera explícita la actual doble barrera electoral. Por un lado justifica la barrera regional del 6% con el siguiente argumento:

“Esa misma circunstancia, sólo explicable desde las peculiaridades propias de una Comunidad Autónoma insular como la de Canarias, es la que sitúa la indicada barrera del 6 por 100 en el límite de lo constitucionalmente tolerable, pues, ese incremento porcentual y la correlativa reducción de posibilidades de acceso al escaño para las fuerzas políticas minoritarias se corrige, en cierto modo, en las islas menores, por el trato favorecedor de que son objeto las minorías político-territoriales mediante las otras cláusulas contenidas en el mismo precepto legal. En cuanto a las islas mayores, es cierto que la barrera electoral excede en un punto a la barrera del 5 por 100 de los votos válidos en la Comunidad Autónoma, cuya legitimidad este Tribunal ya ha reconocido; pero esta diferencia no es suficiente para que este Tribunal, que no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico, declare la inconstitucionalidad de tal barrera electoral apreciada en el conjunto del sistema electoral canario. Por todo lo expuesto, no cabe estimar la invocada vulneración del derecho a la igualdad ni de la vertiente fundamental del derecho de sufragio pasivo.”

Por otra parte, la Sentencia Tribunal Constitucional también justifica la barrera insular del 30% de la siguiente manera:

“Barreras o cláusulas de exclusión que, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, no tienen por exclusivo objeto restringir los efectos proporcionales de la fórmula electoral utilizada, en beneficio de otros criterios favorables a la gobernabilidad de la Comunidad Autónoma, como pueden ser evitar la excesiva fragmentación política de la Cámara autonómica, o favorecer la estabilidad gubernamental. En rigor, a esa finalidad, únicamente responde la denominada «barrera regional» ahora situada en el 6 por 100 de los votos válidos emitidos. Contrariamente, el fin perseguido por la «barrera local o de la circunscripción» -que la norma impugnada sitúa en el 30 por 100- es el de asegurar la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción, pero minoritarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Su objetivo no es, pues, el de excluir a la minorías, sino el de asegurar su presencia por razón del territorio. De este modo, si la primera de las mencionadas cláusulas de exclusión («barrera regional») favorece a las fuerzas políticas mayoritarias en la Comunidad Autónoma en favor de la gobernabilidad y estabilidad, la segunda supone un correctivo de la primera en beneficio de la representación de cada isla, permitiendo la presencia en el Parlamento canario de candidaturas de fuerte implantación insular, aunque con escaso nivel de voto en su valoración global desde la óptica del voto emitido en el conjunto de la Comunidad Autónoma.”

3.2-. Propuestas de reforma del sistema electoral canario

Hasta el momento hay poca literatura que critique o/y proponga alternativas al actual sistema electoral canario. No obstante, se pueden encontrar algunas breves notas de prensa en Internet de partidos minoritarios canarios o de corrientes de opinión que critican el actual sistema electoral canario proponiendo alternativas genéricas sin métodos concretos.

3.2.1-. *Proposición de Ley para la Democratización del Sistema Electoral al Parlamento de Canarias*

Esta Proposición Ley de 22 de diciembre de 2010 (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias) comienza criticando de manera explícita la doble barrera electoral:

“La regulación del sistema de elección de los diputados al Parlamento de Canarias es la que resulta del propio Estatuto de Autonomía, cuyos artículos 9 y disposición transitoria primera, apartados 1º y 2º, definen el número de diputados y su distribución, la circunscripción electoral, de carácter insular, y la exigencia de que las candidaturas obtengan al menos un treinta por ciento de los votos válidos en la circunscripción insular, o resultar la candidatura más votada, o el seis por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma, sumando los de todas las circunscripciones insulares donde se hubiera presentado el partido o coalición, para ser tomados en cuenta a la hora de la distribución de escaños.

El carácter tan restrictivo de dichas barreras electorales ha supuesto una clara limitación del pluralismo político y territorial, al dificultar el acceso al Parlamento de fuerzas políticas que pueden

llegar a representar a casi la tercera parte de los votantes de una isla.”

Como hemos visto en el apartado dos, la doble barrera puede provocar discordancias dentro de cada circunscripción consistentes en que en esa circunscripción un partido con más votos que otro no forma parte del reparto de escaños, y partidos con menos votos sí forman parte del reparto e incluso pueden llegar a conseguir escaño. La propuesta de ley ejemplifica de la siguiente manera dicho desequilibrio poniendo dos ejemplos concretos (Tablas 4 y 5):

“Y desnaturaliza la propia circunscripción insular, que es la base del mismo sistema electoral, al posibilitar que pueda obtener escaño por una isla aquella candidatura de partido o coalición que, aun siendo menos votada en dicha isla que otra candidatura que por aplicación de la barrera electoral no haya obtenido representación parlamentaria, haya logrado más del seis por ciento en la totalidad de la Comunidad Autónoma. Esta posibilidad se ha materializado ya en la realidad, en las circunscripciones de Lanzarote (1999) y Gran Canaria (2007), alterando de una forma injustificada las preferencias de los electores de la isla al efectuar el reparto de los escaños.”

TABLA 4. CIRCUNSCRIPCIÓN DE LANZAROTE. ELECCIONES 1999

Partido	Votos	% Votos	Escaños
CC	10424	28,49	4
FNC- PIL	10314	28,19	
PSOE	8855	24,21	3
PP	4858	13,28	1
IUC	1116	3,05	
UC-CDS	147	0,40	
Votos en blanco	868	2,37	
Total	36582	100	8

Elaboración Propia: Elaboración propia a partir de Proposición Ley de 22 de diciembre de 2010

TABLA 5. CIRCUNSCRIPCIÓN DE GRAN CANARIA. ELECCIONES 2007

Partido	Votos	% Votos	Escaños
PSOE	149183	37,85	7
PP	134744	34,19	7
NC	46303	11,75	
CC-PNC	21338	5,41	1
Otros	37286	9,46	
Votos en blanco	5241	1,33	
Total	394095	100	15

Elaboración Propia: Elaboración propia a partir de Proposición Ley de 22 de diciembre de 2010

Por último, esta Propuesta de Ley también hace una breve mención al que se podría considerar como una de las grandes debilidades del sistema electoral canario, el reparto no proporcional de escaños entre las circunscripciones:

“Hay otros aspectos del sistema electoral, como el del número de diputados, su distribución más ajustada entre las islas en base al criterio poblacional o la creación, junto a las circunscripciones insulares, de una circunscripción de ámbito general o autonómico, de indudable interés, que deberán ser planteados legislativamente cuando reúnan los necesarios apoyos políticos y territoriales.”

3.2.2.- Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 2006

El 22 de septiembre de 2006 se publicó en el BOE una proposición de ley presentada por el Parlamento de Canarias llamada “Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias”. La disposición transitoria única de dicha propuesta de reforma, plantea reducir ambas barreras (insular y regional) a la mitad:

“A efectos de la elección en las circunscripciones insulares, sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 15% de los votos válidos de su respectiva circunscripción insular, o, sumando los de todas las circunscripciones insulares hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.”

Por el momento, esta propuesta de reforma del estatuto de autonomía de Canarias, está aún pendiente de aprobación por el Congreso de los Diputados.

3.2.3-. Propuestas de formaciones políticas, plataformas de ciudadanos y particulares

Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

Este partido propone la creación de una circunscripción regional única. Otros dos aspectos que consideran que deberían ser modificados necesariamente son (PSOE, 2009):

- La distribución de escaños entre las islas, para acercarse al principio de que el voto de cada ciudadano valga lo mismo en todas las circunscripciones (islas). Esto requiere que las islas más pobladas con el 80% de la población total les corresponda un mayor número de escaños. Resolver esta cuestión no es fácil porque las islas no capitalinas tienen más escaños de los que les corresponderían según su población con la intención de favorecerlas de manera intencionada. Para cambiar esta situación haría falta un consenso territorial y entre los partidos políticos.
- Rebajar las barreras electorales aplicando una fórmula proporcional tal y como se refleja en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Proponen eliminar por completo la barrera regional del 6% y rebajar la barrera insular del 30% al 5%.

Centro Canario Nacionalista (CCN)

Esta formación política critica que las barreras electorales en Canarias son las más altas de Europa y sirven para mantener la hegemonía de los tres partidos mayoritarios y para que 150 mil canarios no vean reflejados sus intereses políticos en el Parlamento de Canarias.

Ante esto, CCN defiende como única barrera el 5% en cada circunscripción (isla) y ninguna barrera a nivel regional. Para el reparto de escaños a los partidos se usaría el método d'Hondt por ser un método proporcional de reparto de escaños según los votos obtenidos.

También proponen la reforma del Estatuto de Autonomía para reducir a la mitad los 60 diputados autonómicos actuales y para elaborar una nueva ley electoral.

En palabras del propio Benito Codina, portavoz parlamentario de CCN, “la representatividad es un requisito de las instituciones democráticas y el Parlamento Canario, desgraciadamente, no la tiene en estos momentos, por el injusto y desproporcionado sistema electoral que deja fuera a una gran parte de los intereses políticos de los canarios. Esto lo dice un partido con representación parlamentaria” (Centro Canario Nacionalista, 2013).

Nueva Canarias (NC)

NC tiene en cuenta los desequilibrios en el reparto de escaños a las circunscripciones donde reconocen que salen perjudicadas las islas más pobladas. No obstante, no quieren abordar esta cuestión y prefieren centrarse tan sólo en proponer una modificación de la doble barrera: eliminar la barrera regional del 6% y dejar como única barrera la insular que bajaría de 30% al 5% de los votos, tal y como también propone CCN en el apartado anterior (Canarias Ahora, 2013).

Izquierda Unida Canaria (IUC)

Ramón Trujillo (Canarias Ahora, 2013), coordinador de IUC, afirmó que “el Parlamento de Canarias tendrá la posibilidad de democratizarse más si abre el camino a la propuesta de rebajar las barreras electorales al 5%, tal y como propone Nueva Canarias en su propuesta, que es insuficiente, pero supondría un cierto avance. Sin embargo, la propuesta no prosperará porque PP, CC y PSOE siempre condicionan las reformas electorales a cuestiones que saben que no saldrán adelante en la legislatura”.

Mario Marcelo Regidor Arenales

La propuesta de reforma del sistema electoral canario de Mario Marcelo Regidor Arenales (Nueva Tribuna, 2013) se basa en tres aspectos que citamos a continuación literalmente:

“...

El número de diputados debería elevarse a 70. La explicación es muy sencilla: todo manual de ciencia política que estudie la representatividad de la sociedad en las instituciones por medio de elecciones, coincide en que, a mayor número de legisladores, mayor proporcionalidad existirá y mayores serán las probabilidades de que cada una de las sensibilidades presentes en dicha sociedad encuentre cabida en el Parlamento.

La barrera electoral insular, que se sitúa en el 30% del cuerpo electoral de la isla de referencia, debería desaparecer. Únicamente favorece los insularismos y no somos un conjunto de islas, sino una región con las peculiaridades propias de cada una, pero con un destino común y una visión de progreso, que debe plasmarse en un legislativo que tenga a Canarias como referente principal. No obstante, en previsión de que una excesiva fragmentación del hemiciclo haga ingobernable nuestra comunidad, creo que debe mantenerse una barrera mínima a nivel regional que podría ser del 5%, mejorando la barrera actual del 6% consagrada en el Estatuto.

Por último, y quizá lo que más controversia podría suscitar, debe abandonarse la circunscripción insular y apostar por una única circunscripción de carácter regional. Es decir, no se elegirían a los diputados por isla siguiendo el esquema de la triple paridad sino mediante una única lista regional presentada por cada partido. Es cierto que todas las islas deberían estar representadas en el Parlamento en razón de su población pero en ningún lado se dice que tenga que ser por circunscripciones insulares.

...”

Demócratas para el Cambio

Demócratas para el Cambio no es un partido político sino una plataforma de organizaciones e individuos que buscan cambiar el sistema electoral en dos aspectos fundamentales aunque sin proponer medidas o métodos concretos alternativos (Demócratas para el Cambio, 2007):

- Mejorar la proporcionalidad, incrementando la representación de las circunscripciones capitalinas, pero no especifican qué método de reparto de escaños a las circunscripciones pondrían.
- Reducir las barreras electorales a una con el tope máximo del 5%, pero no detallan cuál de las dos barreras dejarían, si la regional o la insular. Lo único que especifican es que la única barrera que quedara (regional o insular) fuese como máximo del 5%.

4. BIPROPORCIONALIDAD CON BARRERA ELECTORAL: PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL CANARIO

4.1. Barrera electoral

El uso de barreras electorales tiene sentido en aquellos sistemas electorales donde los tamaños de las circunscripciones electorales son grandes. En estos casos si no se usara una barrera electoral habría un gran riesgo de fragmentación del parlamento con la consecuente ingobernabilidad.

Las diversas propuestas tanto de investigadores como de partidos políticos apuestan por barreras del 3% de los votos que han sido muy usadas a lo largo del tiempo. Pero pensamos que no son razonables ni necesarias en muchas ocasiones ya que en los casos de circunscripciones pequeñas el método d'Hondt conlleva barreras implícitas mayores que el 3%. Sin embargo, en el caso de Canarias una barrera del 3% a nivel regional sí surtiría efecto y sería recomendable si el conjunto de Canarias actuara como una única circunscripción. El 3% de 60 sería 1,8 escaños que con el método de Sainte-Laguë supondrían dos escaños y con el método d'Hondt supondrían uno o dos escaños, los cuales irían a parar a los partidos que superen dicha barrera del 3% (Tabla 7). Incluso estos dos escaños podrían representar una prima importante para la gobernabilidad, yendo a parar a los partidos más votados. Además se consigue un reparto más equitativo y se evitan discordancias en las que partidos con muchos más votos que otros no reciben ningún escaño. Basta comparar en la Tabla 7 la columna tercera, donde aparecen las cuotas, con la columna última donde aparece el reparto propuesto. Con nuestro método es evidente que al asignar los escaños a los partidos según sus votos totales jamás ocurre una discordancia entre votos totales y escaños totales recibidos por los partidos, es decir, no es posible que un partido con menos votos que otro reciba más escaños.

Si la barrera usada hubiese sido más pequeña, la prima al partido vencedor habría disminuido significativamente, lo cual perjudicaría la gobernabilidad. En tales casos podría ser recomendable realizar la asignación de los escaños a los partidos en dos etapas, de forma que la última etapa sea muy beneficiosa para el vencedor (Ramírez González y Márquez García, 2010).

4.2- Reparto biproporcional

Una manera de evitar que se produzcan discordancias es que siempre los escaños totales de cada partido se obtengan en función de sus votos totales. Aunque al final es necesario distribuir los escaños totales de cada partido entre las circunscripciones, y para ello la técnica de la biproporcionalidad (Balinski y Demange, 1989) es uno de los métodos más adecuados y ya aplicados anteriormente (Ramírez González, Pukelsheim, Palomares Bautista y Martínez Aroza, 2008; Ramírez González, 2010; Ramírez González y Márquez García, 2010; Ramírez González et al., 2013).

Comenzamos hallando el tamaño de las circunscripciones de manera que damos dos escaños iniciales a cada isla por el mero hecho de ser una circunscripción, ya que si no diéramos estos dos escaños iniciales la isla de El Hierro quedaría sin escaño, puesto que su cuota de población respecto del total de la población canaria sería del 0,31, y por tanto, al redondear con el método de Sainte-Laguë quedaría sin representación. En nuestra propuesta vamos a mantener los 30 escaños actuales para cada una de las dos provincias, los cuales se repartirán a su vez a cada isla (Tabla 6).

El reparto de escaños entre las circunscripciones se haría usando el método de Webster (también llamado de Sainte-Laguë), que redondea las fracciones al entero más próximo, lo notamos por $[\cdot]_w$. Así, $[3.62]_w=4$, $[3.49]_w=3$.

La cuota o proporción exacta de escaños (Tabla 6) que corresponde a cada una de las siete circunscripciones (islas) se obtiene de la siguiente manera:

$$Q_i = 60 \times \frac{P_i}{P}$$

Siendo:

Q_i = cuota de escaños que correspondería proporcionalmente a la isla i por su población

60 = escaños a repartir proporcionalmente entre las siete circunscripciones

P_i = población de la isla i

P = población total de las Islas Canarias

Para calcular los escaños que corresponden a cada una de las cuatro circunscripciones de la provincia de Santa Cruz de Tenerife mediante el método Webster y teniendo en cuenta el último censo, hay que encontrar en cada caso un divisor K (en este caso $K = 46.000$) tal que:

$$\sum_{i=1}^4 \left[\frac{P_i}{K} \right]_w = 2$$

Los ocho escaños que faltan hasta los treinta, son los dos escaños iniciales que corresponden a cada una de las cuatro circunscripciones que componen la provincia de Santa Cruz de Tenerife.

De igual modo, para calcular los escaños que corresponden a cada una de las tres circunscripciones de Las Palmas mediante el método Webster y teniendo en cuenta el último censo, hay que encontrar en cada caso un divisor K (en este caso $K = 45.000$) tal que:

$$\sum_{i=1}^3 \left[\frac{P_i}{K} \right]_w = 24$$

Los seis escaños que faltan hasta los treinta, son los dos escaños iniciales que corresponden a cada una de las tres circunscripciones que componen la provincia de Las Palmas.

De este modo, el reparto de escaños en las islas (circunscripciones) quedaría como se muestra en la Tabla 6, donde se ha tenido en cuenta el Padrón de 2010 en las elecciones de 2011 para el reparto proporcional (aplicando el método Webster) de los escaños a las circunscripciones de cada una de las dos provincias.

TABLA 6. REPARTO DE ESCAÑOS A LAS CIRCUNSCRIPCIONES CON SAINTE-LAGÜE

Circunscripción	Población	Cuota	Escalaños	
			Actuales	Propuesta
Tenerife	906854	25,68	15	22 (20+2)
Gran Canaria	845676	23,95	15	21 (19+2)
Lanzarote	141437	4,01	8	5 (3+2)
Fuerteventura	103492	2,93	7	4 (2+2)
La Palma	87324	2,47	8	4 (2+2)
La Gomera	22776	0,65	4	2 (0+2)
El Hierro	10960	0,31	3	2 (0+2)
Total	2118519	60	60	60

Fuente: Elaboración propia a partir de Padrón de 2010 (www.ine.es) y página oficial del Parlamento de Canarias (www.parcn.es)

Con la biproporcionalidad se asignan los escaños a los partidos en función de sus votos totales. Por tanto, el tamaño de circunscripción no influye en la representación de los partidos. Para aplicar la biproporcionalidad vamos a tener en cuenta las siete circunscripciones actuales. Los tamaños de las siete circunscripciones serían los que aparecen en la Tabla 6. Para el cálculo del reparto de escaños a los partidos tendremos en cuenta sus votos totales con una barrera del 3% de los votos a candidaturas y usaremos el método d'Hondt (Tabla 7).

TABLA 7. REPARTO DE ESCAÑOS A LOS PARTIDOS CON BARRERA DEL 3%

Partido	Votos	Cuota	Escalaños	
			Actuales	Propuesta
PP	289381	19,71	21	22
CC-PNC-CCN	223785	15,24	20	17
PSOE	190028	12,94	15	15
NC	82148	5,60	3	6
ACSP	19020	1,30		
Verdes	18831	1,28		
UPD	9069	0,62		
AHI-CC	2163	0,15	1	
Otros	46517	3,17		
Total	880942	60	60	60

Fuente: Elaboración propia a partir de Padrón de 2010 (www.ine.es) y página oficial del Parlamento de Canarias (www.parcn.es)

En la Tabla 8 se recoge la distribución de votos entre partidos y circunscripciones, a partir de la cual se desarrolla el método de reparto biproporcional de la Tabla 9 en el cual aparecen los escaños de cada partido en cada circunscripción aplicando el método de Webster. En la Tabla 9 tenemos los partidos en la primera fila y las circunscripciones en la primera columna, dentro de la tabla aparecen los escaños que recibe cada partido en cada circunscripción, y en las marginales tenemos el total de escaños de cada partido (última fila) y el total de escaños de cada circunscripción (última columna). Estos valores constituyen una doble restricción por filas y por columnas, los cuales son las marginales de nuestro problema de reparto. Para conseguir resolver este problema de reparto existe la mencionada técnica de la biproporcionalidad, la cual aplicamos en este caso.

TABLA 8. REPARTO DE VOTOS ENTRE PARTIDOS Y CIRCUNSCRIPCIONES

Circunscripción	PP	CC-PNC-CCN	PSOE	NC	Total
Tenerife	99673	142401	78645	18205	338924
Gran Canaria	156200	34931	79644	53893	324668
Lanzarote	9582	14901	7386	5840	37709
Fuerteventura	6885	11380	5842	2915	27022
La Palma	12577	17700	11133	795	42205
La Gomera	2931	2472	5324	500	11227
Hierro	1533		2054		3587
Total	289381	223785	190028	82148	785342

Fuente: Elaboración propia a partir de la página oficial del Parlamento de Canarias (www.parcn.es)

TABLA 9. REPARTO BIPROPORCIONAL DE ESCAÑOS ENTRE PARTIDOS Y CIRCUNSCRIPCIONES

Circunscripción	PP	CC-PNC-CCN	PSOE	NC	Total
Tenerife	7	9	5	1	22
Gran Canaria	10	2	5	4	21
Lanzarote	1	2	1	1	5
Fuerteventura	1	2	1		4
La Palma	1	2	1		4
La Gomera	1		1		2
Hierro	1		1		2
Total	22	17	15	6	60

Fuente: Elaboración propia a partir de la página oficial del Parlamento de Canarias (www.parcn.es)

Con el método de la biproporcionalidad se trata de conseguir una doble proporcionalidad: para las circunscripciones cuyo tamaño se ha obtenido en función de su población actualizada, y para los partidos cuyo número total de escaños se ha obtenido en función de sus votos totales (Ramírez González, Pukelsheim, Palomares Bautista y Martínez Aroza, 2008).

En un reparto proporcional se tienen, por ejemplo, los votos de varios partidos y hay que multiplicarlos por un factor para aplicarle después un redondeo a cantidades enteras, que sumen el número de escaños a repartir. En un reparto biproporcional se tiene una tabla de votos y hay que multiplicar los votos de cada fila de la tabla y los votos de cada columna de la tabla por factores de tal manera que los redondeos a cantidades enteras sumen por filas y por columnas lo que se indica en las marginales que aparecen junto a los nombres de los partidos y de las circunscripciones. Este problema tiene solución, pero su cálculo es complejo y lo más fácil es recurrir a un programa informático como el BAZI (Maier y Pukelsheim, 2007).

5. CONCLUSIONES

Un sistema electoral idóneo ha de compaginar representatividad y gobernabilidad o capacidad de generar gobiernos estables (Bilbao Arrese, 1994; Urdániz Ganuza, 2004). La distribución de escaños a los partidos para las elecciones canarias en las siete circunscripciones (islas) mediante repartos independientes ha conducido de manera sistemática a que aparezcan discordancias entre votos totales y escaños totales. Estas discordancias se ven reforzadas en ocasiones por la actual distribución de los escaños entre las circunscripciones electorales, la cual ha sido invariable a lo largo de las tres décadas de democracia, sin tener en cuenta sus poblaciones actualizadas. Esa distribución prima a las islas pequeñas (Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera, El Hierro) frente a las dos más grandes (Tenerife y Gran Canaria). Como consecuencia beneficia a los partidos o coaliciones nacionalistas frente a otros partidos de ámbito nacional como PP y PSOE que tienen mayor implantación en Tenerife y Gran Canaria.

Nuestra propuesta de sistema electoral usa como circunscripción electoral las actuales siete islas y presenta dos ventajas frente al sistema usado en la actualidad. En primer lugar, con nuestra propuesta de una nueva y única barrera electoral del 3% de los votos a candidaturas a nivel regional, se fortalece la gobernabilidad y se evitan

las discordancias entre votos y escaños causados por la doble barrera actual y por los repartos independientes. Además el partido vencedor obtiene unos resultados similares a los obtenidos con el sistema electoral actual (Tabla 7). En segundo lugar, se produce una gran equidad en el valor del voto de los electores, es decir, el voto recibido por un partido tiene exactamente el mismo valor sea cual sea la circunscripción en la que se emita. Además un partido con más votos que otro nunca recibe menos escaños. En definitiva, se consigue alta representatividad y se favorece la gobernabilidad. Todo ello es posible porque el sistema electoral propuesto contempla en la última etapa un reparto biproporcional. La técnica de la briporcionalidad ya fue usada por primera vez en 2006 en el cantón suizo de Zurich y posteriormente en 2008 en los cantones de Argovia y de Escafusa.

AGRADECIMIENTOS

Los autores desean agradecer a la Junta de Andalucía las ayudas recibidas a través del Proyecto de Excelencia SEJ-8044 y a través de las ayudas al grupo FQM-0191.

BIBLIOGRAFÍA

BALINSKI, Michel y DEMANGE, Gabrielle (1989): “An axiomatic approach to proportionality between matrices”, *Mathematics of Operations Research*, nº 14, págs. 700-719.

BILBAO ARRESE, Mario (1994): “Ley electoral y sistema de partidos en España”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 85, págs. 313-321.

DELGADO RAMOS, David (2011): “Elecciones al Parlament 2010: fin de ciclo en Cataluña”, *Revista de Derecho Político (UNED)*, nº 80, págs. 201-234.

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS. Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, reformada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

FALCÓ GIMENO, Alberto y VERGE MESTRE, Tania (2013): “Coalition Trading in Spain: Explaining State-wide Parties’ Government Formation Strategies at the Regional Level”, *Regional and Federal Studies*, vol. 4, nº 23, págs. 387-405.

GAMBINO, Silvio (2009): “Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 146, págs. 11-47.

GÓMEZ FORTES, Braulio y CABEZA PÉREZ, Laura (2013): “Basque Regional Elections 2012: The Return of Nationalism under the Influence of the Economic Crisis”, *Regional and Federal Studies*, vol 4, nº 23, págs. 495-505.

LAGO PEÑAS, Ignacio y LAGO PEÑAS, Santiago (2000): “El sistema electoral español: una cuantificación de sus efectos «mecánico» y «psicológico»”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 107, págs. 225-250.

LAGO PEÑAS, Ignacio y MONTERO GIBERT, José Ramón (2004): “Más votos y menos escaños: El impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 105, págs. 11-42.

LEY ORGÁNICA 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

LEY 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones al Parlamento de Canarias (B.O.C. 57, de 24.3.2003).

LIBBRECHT, Liselotte; MADDENS, Bart y SWENDEN, Wilfried (2011): “Party competition in regional elections: The strategies of state-wide parties in Spain and the United Kingdom”, *Party Politics*, vol 4, núm. 19, págs. 624-640.

MAIER, Sebastian y PUKELSHEIM, Friedrich (2007): *Bazi: A free computer program for proportional representation apportionment*, Augsburg: Institut für Mathematik.

MONTERO GIBERT, José Ramón (1997): “El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 95, págs. 9-46.

MONTERO GIBERT, José Ramón y FONT FABREGAS, Joan (1991): “El voto dual en Cataluña: Lealtad y transferencia de votos en las elecciones autonómicas”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 73, págs. 7-34.

MONTERO GIBERT, José Ramón y RIERA SAGRERA, Pedro (2008): “Informe sobre la Reforma del Sistema Electoral”, presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en Diciembre de 2008.

MONTERO GIBERT, José Ramón y RIERA SAGRERA, Pedro (2009): “El sistema electoral español: Cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 13, págs. 225-270.

NOHLEN, Dieter (1983): “Reforma del sistema electoral español: Conveniencias, fórmulas y efectos políticos”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 34, págs. 61-68.

OÑATE RUBALCABA, Pablo y OCAÑA LARA, Francisco A. (2000): “Elecciones de 2000 y sistemas de partidos en España: ¿Cuánto cambio electoral?”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 110, págs. 297-336.

PADRÓ SOLANET, Albert y COLOMER CALSINA, Josep Maria (1992): “Espacio político-ideológico y temas de campaña”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 78, págs. 131-159.

PALLARÉS PORTA, Francesc (1981): “La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 23, págs. 233-267.

PÉREZ ALBERDI, María Reyes (2001): “Efectos de las barreras electorales. Estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998”, *Revista de Derecho Político*, nº 52, págs. 357-401.

PROPOSICIÓN DE LEY PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL AL PARLAMENTO DE CANARIAS, 22 de diciembre de 2010. *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, VII Legislatura núm. 401.

PROPOSICIÓN DE LEY. PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS, Presentada por el Parlamento de Canarias. 22 de Septiembre 2006, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, nº 621-1, serie B.

RAMÍREZ GONZÁLEZ, Victoriano (2010): “Proposta di riforma del sistema elettorale per la Camera in Italia”, *POLENA (Political and Electoral Navigations)*, nº 2, págs. 85-94.

RAMÍREZ GONZÁLEZ, Victoriano y MÁRQUEZ GARCÍA, Ana (2010): “Un sistema electoral ecuánime para el Congreso de los Diputados”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 24, págs. 139-160.

RAMÍREZ GONZÁLEZ, Victoriano; PUKELSHEIM, Friedrich; PALOMARES BAUTISTA, Antonio y MARTÍNEZ AROZA, José Antonio (2008): “A bi-proportional method applied to the Spanish congress”, *Mathematical and Computer Modelling*, nº 48, págs. 1461-1467.

RAMÍREZ GONZÁLEZ, Victoriano et al. (2013): *Sistema electoral para el Congreso de los Diputados: Propuesta para un parlamento más ecuánime, representativo y gobernable*, Granada: Editorial de la Universidad de Granada.

RIERA SAGRERA, Pedro (2013): “Los sistemas electorales y la cigüeña. Sobre el origen y la reforma de las reglas del juego democrático”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 142, págs. 141-150.

VALLÈS CASADEVALL, Josep Maria (1986): “Sistema electoral y democracia representativa: Nota sobre la Ley Orgánica del Régimen General de 1985 y su función política”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 53, págs. 7-28.

SCHAKEL, Arjan H. (2011): “Congruence between regional and national elections”, *Comparative Political Studies*, vol 5, nº 46, págs. 631-662.

SENTENCIA 225/1998, de 25 de noviembre de 1998, Recurso de inconstitucionalidad 1.324/1997, *Boletín Oficial de los Estados (BOE)*, nº 312, págs. 18-27.

WEBGRAFÍA

Canarias Ahora. El periódico digital de Canarias. 2013. “Un sistema injusto y desproporcional.” Consulta 26 de Agosto de 2013 (www.canariasahora.es/articulo/canarias/nc-pide-altura-democratica-abordar-reforma-ley-electoral/20130826164659412363.html)

Centro Canario Nacionalista (CCN) . 2013. “El CCN felicita a Nueva Canarias por defender la reforma del sistema electoral”. Consulta 1 de Octubre de 2013 (www.centrocanario.org/actualidad/canarias/71-politica/665-el-ccn-felicita-a-nueva-canarias-por-defender-la-reforma-del-sistema-electoral)

Demócratas para el Cambio: Asociación Cívica para la Reforma Electoral Canaria. 2007. “El sistema electoral canario y su reforma.” (www.democratasparaelcambio.com)

Instituto Nacional de Estadística (INE): www.ine.es

Nueva Tribuna. 2013. “Una reforma electoral para Canarias.” Regidor Arenales, Mario Marcelo. Consulta 16 Octubre de 2013 (www.nuevatribuna.es/opinion/mario-regidor/reforma-electoral-canarias/20131015183804097398.html)

Página Oficial del Parlamento de Canarias: www.parcn.es

Partido Socialista Obrero Español (PSOE). 2009. “Reforma del Sistema Electoral Canario.” Consulta 8 de Octubre de 2009 (www.psoe.es/ambito/canarias/docs/index.do?action=View&id=401527)

Wikimedia Commons: (http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_de_Canarias.png)

El alcalde del liberalismo moderado, teoría y práctica (1845-1868)

Ana Cristina Pérez Rodríguez

anacristinpr@yahoo.es

Resumen

El presente artículo describe las competencias del alcalde del liberalismo moderado en sus dos vertientes: teórica y práctica. La parte teórica procede del análisis de la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos del 8 de enero de 1845, como ley fundamental para la administración local y para la consolidación de un nuevo tipo de alcalde jefe de la administración local, separado del resto del consistorio y nombrado por el gobierno entre los regidores elegidos. Este alcalde contaba con dos tipos de atribuciones: las delegadas por el gobierno y referidas fundamentalmente al mantenimiento del orden y la salud públicos y las derivadas de su carácter electivo y centradas en la administración de los recursos de los pueblos y el fortalecimiento económico.

La parte práctica procede del estudio del Ayuntamiento de Santiago de Compostela entre 1844 y 1868 a través de sus actas de sesiones, presupuestos, bandos municipales, oficios y la documentación correspondiente a la recaudación de impuestos públicos y trata de ofrecer una visión real del alcance político y de gestión del alcalde moderado.

Palabras clave

Alcalde, ayuntamiento, liberalismo moderado, Santiago de Compostela.

The mayor of moderate liberalism: theory and practise (1845-1868)

Abstract

This paper, describes the responsibilities and powers of the mayor during de moderate liberalism period from two different but complement points of view: theory and practice. The theoretical part results from the analysis of the Law of Organization and Attributions of the Town halls of January 8, 1845 as the most important law to the local administration and to the consolidation of a new type of mayor, chief of the local administration, separated from the council and appointed by the government between the elected councillors. This mayor had to two types of attributions: those delegated from the government and referred fundamentally to the public maintenance of the order and the health, and those derived from its elective character, that were focused on the administration of the resources of towns and their economic strengthening.

The practical part of the manuscript comes from the study of the city council of Santiago de Compostela between 1844 and 1868 though the minutes of the assembly, budgets, public announcements, correspondence and the public tax collection documentation, trying to offer an actual extent of the political outreach and management of the moderate mayor.

Key words

Mayor, city council, moderate liberalism, Santiago de Compostela.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto de estudio un tipo de alcalde muy determinado, el alcalde moderado creado por la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos del 8 de enero de 1845, vigente hasta la Revolución de 1868. El otorgamiento de ciertas libertades a la Nación reflejadas en el Estatuto Real de 1834, los derechos y libertades recogidos en la Constitución de 1837 y el nombramiento de los alcaldes por el Gobierno bajo la ley municipal de junio de 1840 fueron el caldo de cultivo sobre el que se produciría no solo la división del bando liberal en progresistas y moderados, sino también la creación de un nuevo modelo municipal por parte de éstos últimos que estaría vigente casi tres décadas¹.

El 8 de enero de 1845, varios meses antes de proclamar una nueva Constitución y casi sin haberse instalado en el poder, los moderados aprueban la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, una ley que fortalecería enormemente el poder de los alcaldes en los pueblos a la vez que les sujetaría firmemente al gobierno de turno. El objetivo era el control político administrativo de los pueblos y aunque en un principio hubo enormes resistencias por parte de los mayores contribuyentes locales, éstos acabaron por aceptar el modelo de jerarquía administrativa a cambio de controlar por sí mismos la gestión de los impuestos a través de las juntas de repartimiento.

1. EL ALUMBRAMIENTO DEL ALCALDE MODERADO: CONTEXTO POLÍTICO ADMINISTRATIVO

Los moderados acceden al poder en mayo de 1844 de la mano del General Narváez, inaugurando la Década Moderada (1844-1854) y dando paso a una serie de reformas como la fiscal de Mon y Santillán de 1845, la supresión de la Milicia Nacional ciudadana y la creación de un cuerpo profesional como la Guardia Civil, la suspensión de las leyes desamortizadoras y una reforma estructural de las administraciones que abarcaba el ámbito provincial y municipal².

Desde un primer momento se plantea la necesidad de reformar la Constitución de 1837 o sustituirla por una nueva y así el 23 de mayo de 1845 se promulgó una nueva Constitución conocida como la Constitución de los moderados o de 1845³. Jordi Solé Tura, Eliseo Aja, González Ares o Font de Mora⁴, la valoran como una Constitución absolutamente distinta de la de 1837, pero otros historiadores como Tomás Villarroja o Sánchez Agesta creen que fue únicamente una revisión, aunque el último autor insiste en que esa revisión fue sustancial y profunda⁵. Al margen de este debate es necesario reconocer que existían grandes diferencias entre ambas constituciones, ya que mientras la de 1837 proclamaba la soberanía absoluta de la Nación, la de 1845 instauró una soberanía compartida entre las Cortes y la Monarquía debido al temor que sentían hacia las clases populares y su participación en política⁶. Este principio constituyó el núcleo de la nueva norma fundamental y marcó el funcionamiento institucional de toda la administración del país, restringiendo al máximo la participación del pueblo en las instituciones de gobierno y de la administración⁷.

La Constitución de 1845 se caracterizó también por reforzar el ejecutivo en detrimento del Parlamento, hecho que permitió anular numerosas iniciativas legislativas y cerrar las Cortes por Decreto cuando se consideraba necesario⁸. Esta práctica ya había sido ensayada en los ayuntamientos mediante la publicación de la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 1845, diseñándolos como meros entes administrativos que podían ser suspendidos en cualquier momento y que contaban con muy pocas atribuciones. A pesar de sus

1 La construcción del municipio liberal fue una tarea lenta y ardua marcada por lentos períodos constitucionales 1812-1814 y 1820-23, así como por los intentos del absolutismo de continuar perviviendo a través de las instituciones liberales. Ver Pérez Rodríguez, A.C. (2014). Pág. 52-66.

2 Los moderados no eran un partido cohesionado, sino que en su interior convivían doceañistas, exaltados, afrancesados, absolutistas, carlistas, etc. El grupo principal eran los doctrinarios teniendo a su izquierda a los puritanos liderados por Francisco Pacheco y Nicomedes Pastor Díaz y caracterizados por ser partidarios de la reconciliación con el ala menos radical del progresismo. En el ala más a la derecha estaban los neoabsolutistas encabezados por el Marqués de Viluma y tendentes a una alianza con el carlismo. Así, no fue una etapa estable pues se sucedieron muchos gobiernos, hasta 14 distintos, pero fue un período de signo moderado donde los propietarios llevaban las riendas del gobierno y la política y establecían sus criterios como agenda política.

3 FONT DE MORA, T. (1991). No todos los moderados pretendían una reforma de la Constitución sino que muchos como Pacheco, Pastor Díaz o Isturiz preferían adaptarse a la situación porque un cambio en el Gobierno no tenía que implicar una renovación de la Ley fundamental de la Nación sino que era en el marco de la Constitución donde debían realizarse los cambios políticos.

4 AJA, E.; SOLÉ TURA, J. (1988); FONT DE MORA, T. (1991); GONZÁLEZ ARES, J.A. (1997); SOLÉ TURA, J. (1975).

5 SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984); SOLÉ TURA, J. y AJA, E. (1988); TOMÁS VILLARROYA, J. (1981).

6 Sánchez Agesta aprecia que la compartimentación de la Soberanía iba más allá de la apariencia y que se trataba en realidad de hacer prevalecer la Corona sobre las Cortes. SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984).

7 La Constitución recogía una serie de derechos en el capítulo titulado “De los Españoles” bastante parecido al de la Constitución de 1837, aunque más limitada. Se contemplaba la libertad de prensa, de petición, de igualdad legislativa en todo el territorio, acceso a la función pública, reemplazos etc.

8 MARCUELLO BENEDICTO, J.I. (1986); OLLERO VALLÉS, J.L. (2006).

escasas competencias, el acceso a los ayuntamientos permanecía cerrado para el conjunto de la población, ya que mediante la Ley electoral del 18 de marzo de 1846 solamente podrían ser electores y elegibles los que contasen con un nivel económico determinado. En este contexto, el alcalde moderado se convirtió en el representante del Gobierno en el municipio, a la vez que gestor de los intereses locales y representante político con inmensas atribuciones.

El oficio de alcalde aparece por primera vez en la Edad Media como ayudante del corregidor y ligado al ejercicio de la justicia. Los textos medievales y de la etapa moderna documentan la existencia de alcaldes de corte en el Consejo de Castilla, alcaldes de rastro⁹, alcaldes de noche para la vigilancia del orden público, etc. El alcalde liberal enlazó precisamente con el alcalde ayudante del corregidor y el alcalde ordinario del Antiguo Régimen de manera que fuese el representante del jefe político en el municipio y fiscalizase al ayuntamiento en su nombre¹⁰.

Tras la muerte de Fernando VII el Liberalismo decidió crear una administración nueva que abundase en los principios de centralización y jerarquización del poder y así el R.D. del 23 de julio de 1835 atribuía a los corregidores nombrados por el Gobierno y a los alcaldes de los pueblos, ambos bajo la inmediata dependencia de los gobernadores civiles, las competencias sobre la publicación y el cumplimiento de las leyes, las órdenes superiores y los acuerdos de los ayuntamientos; el orden público, la inspección en materia de sanidad y salubridad y la colaboración en materia de propagación de enfermedades o incendios, la concesión de permisos para espectáculos, el registro civil, la presidencia de las sesiones del ayuntamiento y de los actos públicos, la dirección e inspección del personal y servicios del ayuntamiento así como la remisión al gobernador de la documentación referente a los presupuestos, las cuentas del ayuntamiento y cualquier petición de mejora de infraestructuras o de obras públicas. Este decreto fue el primer paso para la unificación de alcaldes y corregidores en una única figura político administrativa para aquellos pueblos estratégicamente importantes, y que los moderados recuperarían para desarrollar tareas esencialmente político administrativas.

En abril de 1840 se presentó un proyecto de ley municipal impulsado por el Ministro Calderón y Collantes que significó un paso adelante en lo que sería el modelo de alcalde moderado y aunque el proyecto fue retirado debido a la oposición feroz por parte de los progresistas, constituyó el germen de lo que sería la Ley de ayuntamientos de 1845¹¹.

2. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL MODERADA

El 8 enero de 1845 y sin haber realizado una nueva Constitución, se aprueba la Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos del 8 de enero de 1845¹², ley que configuró definitivamente a los ayuntamientos liberales como entidades de base corporativa con un número variable de regidores y tenientes de alcalde, según la población del municipio,¹³ y un único alcalde de base electiva pero que no formaba parte del ayuntamiento, ya que era nombrado por el gobierno y ostentaba la representación ordinaria del mismo en el municipio.

Por encima de los ayuntamientos y del alcalde presidente del mismo estaba el jefe político/gobernador¹⁴, quien ejercía el control directo de todos los municipios de su provincia a través del nombramiento directo de los alcaldes de los términos municipales con una población inferior a 2.000 habitantes y los alcaldes pedáneos de todos¹⁵. El jefe político/gobernador contaba con competencias exclusivas en la resolución de conflictos electorales, la suspensión de miembros de las corporaciones o del pleno, la aprobación de los presupuestos municipales con ingresos inferiores a 200.000 reales, el control del alcalde a través de sus atribuciones delegadas, la eliminación de acuerdos tomados por el ayuntamiento en sus sesiones, etc.

9 Ejercían justicia en su distrito o "rastro".

10 El Decreto de las Cortes del 6 de agosto de 1811 sobre la incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la nación se caracteriza no solo por dicha supresión, sino también por eliminar a los alcaldes mayores y conservar los ayuntamientos y los alcaldes ordinarios en la administración municipal.

11 Esta ley instauraba el sufragio censitario para la elección de los ayuntamientos y pretendía que alcaldes y tenientes de alcalde fuesen nombrados por el Gobierno.

12 En adelante Ley de ayuntamientos de 1845.

13 En las poblaciones de menos de cincuenta vecinos, se preveían tres regidores y un alcalde. En los que contasen entre cincuenta y uno y doscientos, tendrían un teniente de alcalde y cuatro regidores. Los que estuviesen entre doscientos uno y cuatrocientos contarían con dos tenientes y seis regidores. Los que superasen los cuatrocientos y no superasen seiscientos tendrían dos tenientes y nueve regidores. Los que estuviesen entre seiscientos y mil tendrían dos tenientes y once regidores. A partir de mil y hasta dos mil quinientos tendrían dos tenientes y trece regidores. Desde dos mil quinientos hasta cinco mil contarían con tres tenientes y 16 regidores. A partir de cinco mil hasta diez mil contarían con cuatro tenientes y diecinueve regidores. Desde diez mil y hasta quince mil tendrían cuatro tenientes y veinticinco regidores. De quince mil y hasta veinte mil estarían gobernados por cinco tenientes y veintinueve regidores. En los de superiores a veinte mil gobernarían 6 tenientes y 31 regidores. En el caso de Madrid gobernarían seis tenientes y treinta y siete regidores.

14 El jefe político se convirtió en gobernador mediante el R. D. 28 de diciembre de 1849 aglutinando las funciones políticas del jefe político y las hacendísticas del intendente.

15 Ley para el Gobierno de las provincias del 2 de abril de 1845.

En un peldaño inferior en esta administración jerárquica, pero inmediatamente por encima de los ayuntamientos estaba la diputación provincial, de base corporativa y formada por un diputado representante de cada uno de los partidos judiciales en los que subdividían las provincias, el intendente de rentas y el jefe político/gobernador como presidente¹⁶. Las diputaciones fueron creadas por los moderados como meras instituciones deliberantes y al servicio de su presidente y del gobierno¹⁷.

3. EL ALCALDE MODERADO: COMPETENCIAS Y LA PRÁCTICA DIARIA

En esta complicada jerarquía administrativa la figura del alcalde ocupó un lugar fundamental como representante del municipio a la vez que como delegado del Gobierno. Era representante del municipio porque su base era electiva y porque ostentaba la representación local en ceremonias, actos y frente a otras instituciones, pero era delegado del Gobierno porque éste lo nombraba y le otorgaba una serie de competencias por delegación¹⁸. Como delegado del Gobierno sus poderes se limitaban al pueblo donde ejercía y su inserción en la escala piramidal le impedía comunicarse directamente con el Gobierno o con otras instituciones superiores, de modo que tenía que hacerlo siempre a través del jefe político/gobernador¹⁹.

3.1. Funciones delegadas por el Gobierno

A) Presidencia del Ayuntamiento y comunicaciones con el exterior.

El alcalde presidía el ayuntamiento en nombre del Gobierno y en ausencia del jefe político/gobernador, lo que le individualizaba como cargo público y le distinguía del resto del consistorio. Entre sus funciones se encontraban ordenar la convocatoria de las sesiones y presidir éstas, pudiendo sustituirle únicamente sus tenientes o un regidor delegado por el mismo, mediante causa justificada y con autorización de la máxima autoridad provincial. Las únicas excusas admisibles eran enfermedad o ciertas cuestiones personales, pero no serán infrecuentes las veces en que el alcalde o los regidores dejen de asistir a las sesiones como fórmula de protesta, o para atender sus propios negocios²⁰. La presidencia era una tarea delegada porque el jefe político/gobernador no tenía el don de la ubicuidad, pero éste presidía los plenos en las capitales de provincia donde residía, relegando al alcalde a las tareas de simple regidor. Tanto la presidencia del ayuntamiento como la de los actos públicos se hacía en nombre del Gobierno y nunca del pueblo²¹.

Entre las tareas del alcalde figuraba también la recepción de las leyes y su comunicación a los regidores durante las sesiones y a la población por medio de bandos²². Desde la Real Orden del 22 septiembre de 1836 las leyes fueron de obligatorio cumplimiento desde el día siguiente de la publicación en los boletines oficiales. Sin embargo, la falta de tradición en los ayuntamientos sobre la existencia de una normativa obligatoria y común, hizo que fuese necesario obligarlos a suscribirse a la Gaceta de Madrid para que no pudiesen alegar desconocimiento²³. El alcalde era el encargado de informar al pleno de las novedades legislativas a la vez que debía poner los medios para poner en práctica cualquier cambio legal, bajo amenaza de apertura de expediente y suspensión del cargo²⁴.

16 Título XI. "De las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos". Art. 72. En cada provincia habrá una diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale. Art. 73. Habrá en los pueblos alcaldes y ayuntamientos. Los ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho. Art. 74. La ley determinará la organización y atribuciones de las diputaciones y de los ayuntamientos y la intervención que hayan de tener en ambas corporaciones los delegados del Gobierno.

17 GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. (1986); SANTANA MOLINA, M. (1989).

18 El profesor Germán Rueda define al alcalde como "La figura clave era el alcalde. Era, ante todo, un representante del gobierno por línea jerárquica desde la Corona a través de los jefes políticos o gobernadores. El gobierno podía reforzar su poder nombrando un alcalde corregidor para sustituir al ordinario". RUEDA HERNANZ, G. (2006).

19 MORELL OCAÑA, L. (1977); CAJAL VALERO, A. (1999).

20 PÉREZ RODRÍGUEZ, A. C. (2012). La tesis demuestra que las renuncias a ocupar los cargos públicos y la negativa a participar en las elecciones, así como otros actos de rebeldía por parte de los notables locales serán una constante en la política del Ayuntamiento de Santiago de Compostela entre 1845 y 1868.

21 Las actas municipales del ayuntamiento de Santiago de Compostela así como la prensa de la ciudad, muestran al alcalde presidiendo la ofrenda al Apóstol, en sustitución de la Reina, el Gobierno o el jefe político, a la vez que presidía rogativas públicas, el teatro, las fiestas, las entregas de premios, las subastas públicas, etc. en nombre de un gobierno lejano pero siempre presente.

22 Era obligatorio tener el Boletín en la secretaría del Ayuntamiento para su consulta por los vecinos y autoridades municipales. La suscripción al Boletín Oficial de la Provincia ya venía siendo obligatoria desde mediados de los años treinta, y se obligaba a los alcaldes a reclamar al editor cualquier número que faltase.

23 El editor tenía la obligación de publicar todo lo concerniente a los pueblos y los acuerdos de los ayuntamientos, previamente revisados por el jefe político. R.O. del 20 de abril de 1833 y R.O. del 6 de abril de 1839.

24 Un ejemplo claro de ello lo encontramos en la Real Orden del 15 de julio de 1851, *Gaceta de Madrid* del 19 de julio de 1851, por la cual se le deniega la petición de autorización del juez de primera instancia de Santiago de Compostela para procesar a Narciso Zepedano, Alcalde-Corregidor de la ciudad. El juez había solicitado procesarlo alegando que Zepedano había destituido al secretario contador del Gran Hospital de Santiago y nombrado a otra persona para el cargo, usurpando así las competencias del juzgado y realizando apremios ilegítimos. El Gobierno denegó tal permiso de procesamiento porque el corregidor cumplía órdenes suyas y cita para ello la Ley del 2 de abril de 1845 (Art. 7) por la cual los jefes políticos tenían la obligación de comunicar a los alcaldes sus órdenes y éstos de cumplirlas.

La suscripción a los boletines constituía en sí mismo un instrumento de uniformidad legislativa y de control de las actuaciones locales, pero los alcaldes utilizaron a menudo también estos mecanismos para hacer valer sus competencias y reclamar la actuación del Gobierno en asuntos de interés local²⁵.

La legislación constituía un gran problema para los ayuntamientos, no solo porque el Gobierno pocas veces tenía en cuenta la situación en que se hallaban las administraciones locales para legislar sobre ellas, sino porque además, en la resolución de conflictos tenían más peso los intereses particulares que los generales del municipio. Un buen ejemplo de los contratiempos que causaban los continuos cambios legislativos lo constituye el caso de Ignacio Alcalde, un arrendatario de Santiago de Compostela que remató el impuesto de arbitrios y consumos en 1852 y que al poco tiempo de hacerlo, decidió renunciar al arriendo porque un cambio legislativo gubernamental en materia impositiva le ocasionaba pérdidas económicas²⁶. El ayuntamiento resultó muy perjudicado por el abandono del arriendo, ya que no solo no pudo hacer frente a los gastos presupuestados, sino que pasó adeudar una gran cantidad a la hacienda estatal en concepto de consumos. Estos hechos provocaron un largo pleito entre la corporación y el arrendatario, un litigio que perdió el municipio, al contar el arrendatario con buenos contactos en los gobiernos de la Unión Liberal²⁷.

El alcalde, además de comunicar, podía reclamar en nombre del ayuntamiento en casos de abuso por parte de particulares o autoridades superiores y podía solicitar permisos especiales de ejecución para determinados asuntos que no figuraban entre sus potestades. Ambos casos exigían una vía protocolaria muy estricta denominada exposición de motivos²⁸. El protocolo incluía tres pasos fundamentales²⁹: encargar su redacción a una comisión especial cuyo trabajo sería leído, votado y aprobado mayoritariamente por el ayuntamiento, cuidar que la redacción estuviese dentro de los cánones de respetuosidad fijados por el Gobierno y enviar la exposición al jefe político/gobernador para que la hiciese llegar al destinatario.

B) La organización y celebración de elecciones

El alcalde se encargaba de garantizar la celebración de las elecciones y unos resultados acordes con los deseos del partido gobernante. En el tema electoral estaba sometido a la “*influencia moral*” del Gobierno, cuyo fenómeno al igual que el “*cunierismo*”, afectaba sobre todo a las elecciones provinciales y a las de Cortes, pero que también se daba en las municipales³⁰. El alcalde se encargaba junto a dos concejales y dos mayores contribuyentes elegidos por sorteo, de elaborar las listas electorales para las elecciones municipales y de realizar los informes personales para las listas de diputados a Cortes. Además, se le otorgó la presidencia de la mesa electoral y la resolución de reclamaciones sobre el proceso electoral, de modo que cualquier recurso sobre su gestión tenía que serle presentado para que lo informase y lo elevase al jefe político/gobernador.

C) El mantenimiento del orden público y la moralidad pública

Los liberales en general y los moderados en particular pusieron especial énfasis en cuidar del mantenimiento del orden y seguridad pública. La exposición que antecede al Real Decreto del 25 de enero de 1844 establecía como objetivo principal de cualquier gobierno el velar por los intereses de los contribuyentes, protegiendo no sólo a las personas físicas sino también a los negocios y propiedades. Las tareas del alcalde en este ámbito se referían fundamentalmente al conocimiento de la legislación vigente y la remisión inmediata de cualquier problema que pudiera surgir a sus superiores en la provincia. Además, en casos de delitos, remitía al juez de primera instancia un expediente de primeras actuaciones e inmediatamente quedaba relevado de cualquier responsabilidad, a no ser que se tratase de pueblos en los que no hubiese ni Guardia Civil ni juez de primera instancia, caso en el que sustituía a estas autoridades para realizar las primeras actuaciones de persecución, apresamiento y memoria de acusación.

25 El conocimiento legal podía evitarle al alcalde el ser castigado ya que el Gobierno no admitía el desconocimiento. La ley de 20 de abril de 1833, título I, partida 7 dice “*la ignorancia de las leyes no excusa la pena*”. Esta máxima se siguió manteniendo todo el período moderado como forma de control de las corporaciones por parte del gobierno.

26 IGLESIAS OTERO, M.L Y PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C. (2001).

27 Las pérdidas derivadas de este pleito y la presión de la administración central sobre la población, hicieron que en adelante el consistorio siempre se adelantase a cualquier eventualidad y pidiese garantías para los arriendos tratando de contrarrestar una legislación cambiante y poco madura.

28 Se exceptúan de esta regla general las exposiciones que hagan los alcaldes en solicitud de rebajas de contribuciones, pues esta clase de instancias se dirigirán por conducto de los intendentes y no por los jefes políticos. R.D. de contribuciones 23 mayo de 1845, Art. 48-54.

29 R.O. de 12 de mayo de 1840. Si el envío de la exposición no sigue este protocolo no solo dejará de ser cursada, sino que además se tomarán las medidas para castigar al ayuntamiento que no lo haga. Ver también R.O. de 9 de enero de 1837.

30 CABALLERO, M. (1994); FORNER MUÑOZ, S. y GARCÍA ANDREU, M. (1990).

El alcalde era el jefe inmediato del personal municipal encargado del mantenimiento del orden público y actuaba como coordinador en la realización de padrones de vecindario, la expedición de visados y pasaportes³¹, así como en la inspección de posadas, cafés y demás establecimientos públicos de ocio y venta. Además, la legislación preveía que realizasen rondas nocturnas con los miembros del consistorio y el personal municipal para garantizar cuestiones como la utilización de una correcta vestimenta durante la noche³², la seguridad en las calles y caminos o la adecuada iluminación de casas y calles³³.

Formando parte de las tareas de orden público, ocupaba un espacio muy importante la recopilación de información sobre el número de pobres del municipio y sus condiciones de vida. Se trataba de evitar las revueltas sociales provocadas por el desabastecimiento o las crisis económicas puntuales que se repetían periódicamente causando numerosos desórdenes públicos y avocando a una gran parte de la población a la emigración³⁴. En realidad ni el alcalde ni los ayuntamientos contaban con medios eficaces con los que hacer frente a la pobreza o a la extensión de enfermedades, ya que no solo faltaban medios económicos, sino también técnicos y de capacidad de gestión. Los gestores municipales carecían de formación específica en cuestiones de economía, gestión pública e incluso política y además todas sus actuaciones tenían que pasar el filtro del jefe político/gobernador con lo cual la respuesta a cualquier problema era lenta y dificultosa. Un ejemplo de ello lo tenemos en el motín de subsistencias acaecido entre el 17 y el 20 de marzo de 1847 en Santiago de Compostela cuando una gran multitud de mujeres apedrearon la casa del comerciante y regidor Andrés María Fariña y le acusaron de enviar el grano al exterior a través del puerto de Carril y desabastecer la ciudad desde el 26 de febrero de 1847³⁵. Ante la magnitud del motín, el ayuntamiento decretó la prohibición de exportar grano, pero no pudo pagar los precios del almacenado en los graneros, ni recuperar el ya enviado. A los pocos días tuvo lugar la remoción del gobernador y unos meses más tarde se dio a conocer a los regidores que debían continuar en el cargo, produciéndose numerosas protestas entre éstos porque no querían renovar³⁶.

Dentro de las tareas de orden público figuraba también la protección de las instituciones del Estado. El alcalde actuaba con la capacidad que le otorgaba el figurar como representante del Ministerio de Gobernación en delitos contra la Monarquía, el Gobierno, la Constitución o la Iglesia. Eran considerados delitos contra la Monarquía los que podían tener consecuencias físicas para cualquier miembro de la familia real (muerte, secuestro o alteración de la sucesión) y también los que pudieran contribuir a minar el prestigio de la institución o modificar sus prerrogativas y autoridad. Se consideraban agresiones contra el Gobierno y la Constitución aquellas que tratasen de desestabilizarlos, así como modificar o dejar de cumplir las obligaciones determinadas en la Carta Constitucional. También se consideraba delito las actuaciones encaminadas a impedir el normal funcionamiento del Estado, como el impedimento de las elecciones, la coacción a los electores, la falta de obediencia a las leyes estatales, etc. En la esfera religiosa se calificaba de delito las actuaciones que impidiesen la celebración de los actos religiosos, tanto dentro como desde fuera de los templos, las procesiones o los actos de representación, así como los que se profesasen contra los sacerdotes y demás personal religioso³⁷.

El alcalde tenía que identificar estos delitos considerados en su mayoría como traición o conspiración y comunicarlos inmediatamente al jefe político/gobernador. En su labor, fiscalizaba las consignas emanadas de los discursos públicos, los gritos y proclamas proferidos en los motines, las conversaciones de reuniones, fiestas y

31 Bando del 1 de octubre de 1849 comunicando la supresión de los gobiernos civiles por Real Orden y encomendando a los alcaldes corregidores los ramos de protección y seguridad pública. Se establece que pasaportes y demás documentos de policía estén disponibles en las casas consistoriales en horario de ocho de la mañana a dos de la tarde y de cuatro a ocho, y con las siguientes normas: no se le expedirá pasaporte o pase sino va acompañada la solicitud de la papeleta de abono del respectivo alcalde de barrio, excepto los forasteros que tengan pasaporte y les concluya en esta ciudad. Los dueños de fondas, cafés, pastelerías, ultramarinos, tabernas, etc., que tengan la obligación de tener una licencia de protección y seguridad pública para el ejercicio de su profesión, se presentarán en tres días para renovar su licencia u obtenerla por primera vez.

32 Recordemos que los sacerdotes, los militares, y otros colectivos, estaban obligados a vestir con sus ropas especiales y que una dama jamás podía ir vestida de caballero y viceversa.

33 Debido a la enorme cantidad de robos, se creó un cuerpo específico de ronda denominado “Ronda de Policía Urbana” que vigilaría la población cuando no lo hiciesen los serenos, es decir durante el día. Ver bando de policía urbana de Santiago de Compostela del 22 de febrero de 1848, dado por el Alcalde-Corregidor Miguel Díaz.

34 CARASA SOTO, P. (1991); MAZA ZORRILLA, E. (1999).

35 La población se encontraba enardecida por la falta de granos y los excesivos precios de éstos, pero sobre todo estaba muy preocupada por los rumores que existían sobre la concentración de granos en el Puerto de Carril para llevarlos fuera de Galicia. El ayuntamiento se preocupó realmente por la magnitud del motín y comunicó al gobierno que a pesar de que no encontraba pruebas de que existiese tras el motín un movimiento o un partido político, era muy probable que las masas fuesen presa fácil de quien deseara llevar a cabo una revolución.

36 AHUS, Fondo municipal, Actas Consistoriales, sesión del 30 de julio de 1847.

37 Reglamento de Policía Urbana de Santiago de Compostela de 1850. El alcalde contaba entre sus atribuciones el asegurarse de que los eclesiásticos residiesen en sus iglesias y que si saliesen del pueblo contasen con la autorización del Prelado. Se encargaba también de evitar abusos en las exacciones de derechos, de no autorizarles la apertura de negocios y que siempre vistiesen los hábitos de su profesión y que no saliesen después del toque de queda.

demás actos donde se reuniesen varios ciudadanos, los impresos anónimos, los libros y demás impresiones con autor, los foros y ateneos, etc., es decir el alcalde estaba al tanto de todo lo que ocurría en su territorio en nombre de la salvaguarda de las instituciones del Estado.

El presidente de la corporación contaba con facultades para detener o multar a todo aquel que fuese sorprendido en la perpetración de delitos como realizar juegos prohibidos por la ley³⁸, vestir incorrectamente, emborracharse en la calle, ejercer la prostitución, organizar fiestas o bailes sin observar las reglas de policía urbana³⁹, estar amancebado, usar del suelo sagrado para realizar fiestas o juegos no relacionados con la religión, blasfemar o utilizar palabras malsonantes, portar armas⁴⁰, abrir las tiendas y negocios los días festivos⁴¹, etc.

Las competencias del alcalde se manifestaban de modo especial en la vigilancia de los espectáculos públicos como el teatro, donde revisaba los contenidos de las obras tras el trabajo del censor y presidía los estrenos. Hasta 1849, los alcaldes obligaban a los contratistas de espectáculos a “donar” una parte de las ganancias a la comisión de beneficencia para el pago de las facturas que generaba la pobreza⁴². Estas facultades fueron anuladas por el Gobierno en 1849, al igual que los derechos a tener reservadas localidades de honor y presidir las funciones y se le otorgaron al gobernador o quien éste designase. En adelante, los ayuntamientos no tendrán más intervención en los teatros que el arrendamiento de los edificios, siempre que le perteneciesen en propiedad⁴³, y el derecho a legislar sobre el comportamiento en los mismos, de modo que serán abundantes los bandos de policía urbana sobre la necesidad de observar las reglas de la moralidad pública en estos lugares y no usarlos “como si fuesen tabernas”⁴⁴.

D) La salud pública

El ayuntamiento era el responsable de la organización y mantenimiento económico de la salud pública, pero no contaba con facultades legislativas ni ejecutivas que le permitiesen adoptar medidas de urgencia⁴⁵. El alcalde inspeccionaba con otros miembros del ayuntamiento los locales públicos a la vez que fiscalizaba la higiene de los abastecimientos, pero no podía hacer frente a la extensión de enfermedades epidémicas ya que sus atribuciones se limitaban a informar a la población y esperar a que el jefe político/gobernador actuase. Además de los inconvenientes citados, los ayuntamientos permanecían sistemáticamente al límite del endeudamiento, de modo que era imposible dotar partidas anuales suficientes para abordar imprevistos.

Entre las atribuciones del alcalde en materia de salud pública estaba la limpieza de calles y fachadas⁴⁶, la correcta canalización de las aguas insalubres, la limpieza de jardines y huertas o el control de potabilidad de las aguas. En estas tareas el alcalde actuaba como coordinador de los veedores municipales garantizando el cumplimiento

38 Bando del Ayuntamiento de Santiago del 28 de mayo de 1846. Se prohíben las batallas de piedras entre los jóvenes.

39 Bando del Ayuntamiento de Santiago del 19 febrero de 1849. Se hace saber que el producto de los bailes de carnaval se concede exclusivamente a la casa hospicio y a la Sociedad Económica de Amigos del País. Las normas eran: se prohíben los bailes particulares de máscaras los días en que haya bailes públicos en la Casa Teatro, bajo multa de 20 ducados al dueño de la casa. Se permite ir disfrazado y con careta hasta el anochecer en los tres días de carnaval quedando prohibido los demás días bajo multa de 4 ducados. Se prohíbe el uso de vestimentas de disfraz sobre ministros de la religión, funcionarios públicos, militares o insignias del estado. Se prohíbe también llevar armas, insultar, quitar a los demás la careta, etc.

40 Bando del 24 de febrero de 1848 haciendo públicas las reglas a observar los días de carnaval. Se prohíbe a todas las personas que acudan a los bailes con armas, palos u objetos que puedan causar daños, exceptuando las autoridades civiles y militares, así como arrojar cualquier objeto a los viandantes y público.

41 Bando del 25 de agosto de 1848 prohibiendo de acuerdo a la *Novísima Recopilación* Leyes 7 y 8 título 1, libro 1, que las tiendas de comercio sean de la clase que sean, a excepción de comestibles o bebidas, estén abiertas los días festivos. Los tenientes de alcalde, regidores y alcaldes de barrio y celadores de calle cuidarán en sus distritos barrios y calles que se cumpla esta orden y serán los guardias municipales, alguaciles y serenos y los tenientes de alcalde los que efectúen las denuncias.

42 R. O. 26 diciembre de 1833. Aunque las leyes prohibían los bailes de máscaras, los reglamentos de policía urbana los permitían si eran autorizadas por el jefe político y además se hacían con fines benéficos y bajo reglas estrictas.

43 Art. 26, 28 y 29, Real Decreto del 7 de febrero de 1849, *Gaceta de Madrid* del 8 de febrero de 1849, N.º 5262. Se establecía que en adelante los ayuntamientos se limitasen a concertar el arriendo de los locales del teatro si eran de su propiedad y que en los contratos estipulasen únicamente el tiempo de arriendo, el precio. Se les encargaba también la conservación de los edificios y enseres pero no se les permitía exigir arbitrios distintos a los estipulados en los presupuestos de ingresos ni obtener beneficios por la reserva de lugares.

44 Bando del Ayuntamiento de Santiago del 13 de julio de 1854 sobre la forma de comportarse en el teatro. Se prohíbe fumar a no ser en los corredores y salón de descanso, también se prohíben los silbidos, gritos, palabras obscenas, etc., entablar conversaciones de un punto a otro del teatro, dirigir palabras a los actores y en definitiva, se prohíbe cualquier acción indecorosa y que se altere el orden. Bando del 6 de mayo de 1858 sobre el mismo tema y las mismas normas.

45 *Gaceta de Madrid* del 21 de mayo de 1853, n.º 141.

46 Bando del Ayuntamiento de Santiago de Compostela del 7 agosto de 1858 dictando normas de policía urbana. Se manda que n ocho días queden libres de escombros y materiales todas las calles y plazas de la ciudad bajo multa de 300 reales para los dueños de las obras donde procedan. Se obliga a que se blanqueen las fachadas, paredes, laterales de las casas que den a calles y callejones. También se lavarán las fachadas de sillería de cafés, tiendas de comestibles etc. Se prohíbe secar ropas en los balcones y ventanas o tejados que den a la calle. Se prohíbe bajo multa de 100 reales arrojar a la calle por puertas o ventanas aguas e inmundicias, a cualquier hora del día o de la noche. Se prohíbe colocar en las calles o aceras y parte exterior de los talleres de carpintería, ebanistería etc. muebles, maderas, etc. que ofendan el aspecto público e interrumpen el paso de los transeúntes.

de las normas gracias a su capacidad de establecer multas. Además, vigilaban que los comerciantes traficasen únicamente con lo estipulado para su empresa y que sus materiales se encontrasen en perfectas condiciones en los almacenes y en los puntos de venta.

Las autoridades eran especialmente cuidadosas con las mercancías peligrosas como las de los coheteros⁴⁷ o las empresas madereras y obligaron en general a situar las fábricas fuera de los pueblos⁴⁸. En este sentido, ayuntamientos como el de Santiago de Compostela trabajaron durante años en proyectos como los de instalación de todas las fábricas peligrosas en las afueras de la ciudad y en la creación de un cuerpo de bomberos que permitiese acometer los numerosos incendios que se declaraban debido a unas estructuras arquitectónicas deficientes y la falta de precauciones en la manipulación de las mercancías.

E) La promoción económica de los pueblos y la lucha contra el fraude fiscal

Los alcaldes invertían mucho de su tiempo en promocionar la economía local a través de la difusión de información sobre innovaciones tecnológicas, exposiciones, ferias, premios de desarrollo de nuevas técnicas o productos, etc. El objetivo era el fomento de la competitividad y la inversión y por ello también se le facultaba para otorgar patentes y certificados de autenticidad sobre un producto o artilugio de fabricación local⁴⁹.

La conservación del patrimonio artístico público y la rentabilidad del mismo constituían un objetivo importante para los ayuntamientos y para sus presidentes. En este sentido, los alcaldes ordenaban la realización de estudios sobre el estado de edificios, esculturas, libros, pinturas y demás obras artísticas incluidas en el patrimonio municipal y dedicaban una partida anual para su conservación, así como también para la adquisición de nuevas obras y la difusión de la cultura, tanto en el pueblo como en el exterior. Esta tarea se vio sumamente afectada por la falta de claridad sobre la propiedad de los edificios desamortizados y de las obras de arte, hecho que fue aprovechado por los ayuntamientos para evitar sufragar sus gastos. En el caso de los cuarteles e inmuebles estatales, los ayuntamientos hubieron de asumir sus gastos de mantenimiento y reparación, aunque la propiedad continuase en manos del Estado.

En general los alcaldes contaban con atribuciones para promocionar las actividades económicas de las poblaciones que gobernaban, pero su utilización iba a depender de su formación e intereses. Así, en Santiago de Compostela los alcaldes optaron por promocionar el comercio o la industria mayorista, a la vez que ponían trabas a los puestos ambulantes alegando que afeaban calles y plazas y favorecían la evasión de impuestos. Un ejemplo de ello lo tenemos en la retirada de los “ropavejeros” al Torreón de San Agustín, debido a que el entonces alcalde, Ignacio Araujo, consideraba:

“vergonzosos ver colgados en las plazas y calles principales los andrajos miserables y sucios e intolerables, los perjuicios que causan embarazar el tránsito con muebles y trastos viejos...”⁵⁰.

Lo mismo ocurrió con las panaderas de la plaza del pan y otros mercaderes del regateo, que a pesar de contribuir a potenciar la actividad económica de la ciudad, resultaban molestos al ayuntamiento porque era muy difícil obligarlos a pagar impuestos y resultaba muy complicado controlar la calidad de sus mercancías. La necesidad de fiscalizar el comercio provocó también que se obligase a los vendedores a ubicarse en plazas de abastos o lugares públicos especificados para ello, prohibiéndoles colocar las mercancías en las puertas de entrada a la ciudad⁵¹. El objetivo era la recaudación de arbitrios y consumos de manera sencilla y rápida, pero también evitar el desabastecimiento de los mercados y la consecuente subida de precios⁵².

47 Bando del Ayuntamiento de Santiago de Compostela del 3 de septiembre de 1845 haciendo saber a los coheteros y fabricantes de combustible que sino trasladan sus talleres a las afueras de la población, casetas de Andujar, como mandaba el bando del ayuntamiento de 21 de noviembre de 1843 incurrirán en multa de 50 ducados. Los alguaciles que no den parte de esto se les descontará un mes de sueldo.

48 El Ayuntamiento de Santiago ordenó reiteradas veces la retirada de los talleres a las afueras de la ciudad pero debido a la gran influencia económica de los coheteros en el ayuntamiento las presiones pierden fuerza y los talleres no son retirados.

49 Era obligatorio que cada producto fabricado en el pueblo y que fuera presentado en un concurso, llevase los sellos del alcalde del pueblo y un informe del jefe político detallando la composición y la utilidad del mismo.

50 Bando de policía urbana del 3 de diciembre de 1845. En adelante nadie podrá dedicarse a este tráfico sin prestar fianza al celador de su cuartel y al comisario de protección y seguridad pública. No se le permitirá colocarse en ningún punto fuera del señalado bajo multa de dos ducados en primera vez y cuatro la segunda, etc.

51 Bando de policía urbana del Ayuntamiento de Santiago de Compostela del 1 de septiembre de 1854.

52 Bando del Ayuntamiento de Santiago de Compostela 14 de junio de 1845 haciendo saber que se prohíbe que salgan a comprar a los caminos a las regateras o traficantes de fruta, aves y toda clase de caza que se dirija al pueblo para ser vendida en la plaza hasta después de las diez de la mañana para que puedan comprar antes los particulares. Los infractores de esta disposición perderán la mercancía comprada y la mitad del valor será para el aprehensor y la otra mitad para la casa hospicio. Serán los celadores de protección y seguridad pública y los dependientes auxiliares de los pueblos los encargados de que se cumpla la medida y que presten a los serenos y sus capataces los auxilios necesarios. Se vuelve a prohibir por bando de 31 julio de 1847 y sucesivos. Las mercancías apresadas se repartirán al 50% para los pobres y para los funcionarios aprehensores.

Además de fomentar la riqueza de los pueblos, los alcaldes debían garantizar el abasto de los mismos a precios razonables. Para ello estaban obligados a contar con una plaza de abastos dotada de unidades de pesos y medidas regladas, así como un código de comercio a disposición de los compradores. El alcalde, a través del fiel manferidor, los fieles contrastes y los fieles de puertas, debía asegurarse de que no se cometiese fraude contra los consumidores, ni en los pesos y medidas, ni tampoco en las monedas que se utilizaban para los intercambios⁵³. Estos trabajadores emitían informes mensuales sobre la legalidad del comercio y de todos los instrumentos utilizados habitualmente en el tráfico comercial: monedas, pesos y medidas, salubridad de los puestos y autorización municipal para el negocio. El alcalde contaba con datos fiables sobre la evolución anual de los precios, ya que un comisionado escribano recogía mensualmente datos en el mercado y daba a conocer las estadísticas en el mes de julio de cada año⁵⁴.

El alcalde empleaba también muchos de sus recursos en la celebración de ferias y mercados, abastecer estos lugares de todo tipo de mercancías, así como en dar a conocer los productos locales. Esta facultad le otorgaba mucho poder entre los comerciantes y al mismo tiempo, le convertía en árbitro de los intereses de los distintos grupos económicos de los pueblos. Los ayuntamientos conocían como nadie el funcionamiento de los mercados, principales centros de abastecimiento de los pueblos, y en los momentos de crisis económica trabajaban en iniciativas destinadas a paliar la escasez de alimentos en los mercados, o frenar el ascenso o caída de los precios⁵⁵. Así, las competencias municipales en materia de precios se fueron ampliando debido a la necesidad de respuesta que ocasionaron las hambrunas de 1852/53 por la pérdida de cosechas y la consiguiente bajada demográfica a causa de las fiebres tifoideas en verano y el cólera en el invierno de 1853⁵⁶. Desde este momento fueron frecuentes las órdenes del gobernador para que los alcaldes elaborasen informes sobre el aumento de la pobreza, deteniéndose en el estado de las condiciones de la localidad, los precios de los artículos de primera necesidad, los salarios, los jornales de los obreros y demás datos que pudiesen estimar convenientes y propusiesen además, iniciativas para paliar estos problemas⁵⁷.

Por último, el alcalde debía impedir el contrabando y la evasión de impuestos⁵⁸. Una de sus competencias en este tema consistía en recibir las denuncias, formalizar un expediente de acusación, firmarlo y enviarlo al juez competente⁵⁹. Además, colaboraba con las partidas de resguardo encargadas de perseguir el contrabando y acompañaba a los empleados de seguridad pública cuando tenían que entrar en un domicilio o propiedad y el dueño se oponía⁶⁰.

F) Las funciones judiciales y los medios de sanción

El alcalde del Antiguo Régimen era un oficio esencialmente jurídico a la que en ocasiones se le añadían otras funciones⁶¹. En ese momento, no existía la división de poderes y su atribución principal era la administración de justicia por orden del Rey y para ello llevaba la “vara de justicia”⁶². Con el paso del Antiguo Régimen al Liberalismo se construye un tipo distinto de alcalde al que se aplican los principios de soberanía nacional y división de poderes y

53 FERNÁNDEZ CASANOVA, M.C. (2011).

54 Este escribano era siempre el mismo y cobraba por este trabajo del ayuntamiento de Santiago de Compostela 133 reales. Las actas del Ayuntamiento de Santiago de Compostela reflejan en el mes de julio desde 1844 a 1868 la misma cantidad.

55 Un ejemplo de estas iniciativas la encontramos en la sesión del Ayuntamiento de Santiago de Compostela del 11 de mayo de 1857, donde el alcalde llamó la atención sobre el excesivo precio que estaba teniendo la carne en el mercado y propuso obligar a los comerciantes a rebajarlo mediante el establecimiento de un banco fiscal regentado por el ayuntamiento donde se vendiese más barato. AHUS, Fondo municipal, Actas Consistoriales, Sesión 11 de mayo de 1857.

56 *Gaceta de Madrid* del 25 de mayo de 1853, nº 145, habla de la pérdida de las cosechas y la *Gaceta de Madrid* del 21 de mayo de 1853 nº 141, atestiguan la aparición del cólera en Noya y la necesidad de tomar medidas.

57 AHUS, Fondo municipal, Actas Consistoriales, sesión 14 de marzo de 1862.

58 IGLESIAS OTERO, M. L.; PÉREZ RODRÍGUEZ, A. C. “Consideraciones generales...”, 2001. Pág. 93-108.

59 Hay que tener en cuenta que se alentaba la denuncia de esta infracción por todo vecino que tuviese conocimiento de ello, reservándole una recompensa y la absoluta confidencialidad de datos a los que presentasen denuncias contra personas que presuntamente ejerciesen contrabando. Art. 100 Ley Penal de 3 de mayo de 1830.

60 Orden del 19 de diciembre de 1842, Resolución de 10 de mayo de 1842 y R.O. 30 enero de 1844. Se amenazaba a los ayuntamientos con consecuencias graves sino colaboraban con las autoridades competentes para perseguir el contrabando.

61 MORILLO-VELARDE, (1997). Pág. 11.

62 CEBREIROS ÁLVAREZ, E. (1999). Pág. 86.

se convierte en una figura esencialmente gubernativa con ciertas prerrogativas judiciales⁶³. La Ley del 3 de febrero de 1823 y el Real Decreto del 26 de septiembre de 1835 continúan en esta misma dirección, consagrándolo como magistratura de tipo político administrativo con ciertos residuos judiciales (conciliadoras, contenciosas civiles y contencioso-criminales de mínima cuantía)⁶⁴. Estos residuos continuarán hasta 1855 y son muchos los autores que consideran que se mantuvieron porque resultaba más barato para el Estado utilizar a los alcaldes para casos de escaso calado, que dotar a los partidos judiciales de funcionarios específicos de justicia⁶⁵.

Las facultades judiciales de los alcaldes provocaron numerosos conflictos de competencias con los jueces de partido por la insuficiente delimitación de funciones y atribuciones. Como ejemplo de estos conflictos de atribuciones podemos mencionar la sustitución del Contador del Gran Hospital de Santiago de Compostela por otra persona de la confianza del Gobierno. En principio el contador Ángel Patiño, no ofrece resistencia al cese, pero se niega a abandonar la casa que ocupaba dentro del Hospital y que venía siendo parte de su salario. El alcalde trató de resolver la cuestión emitiendo varios apremios pero el contador lo denunció al Juez del Partido por usurpación de funciones del Juzgado y emisión de apremios ilegítimos y sin autorización. El Juez del Partido admitió la causa y pidió permiso al Consejo Real para procesar al alcalde, lo que le fue denegado por el Gobierno ya que el alcalde actuaba en su nombre y estaba autorizado a utilizar cualesquier medios necesarios⁶⁶. Otro ejemplo es el intento del Juez de Primera Instancia de Santiago de Compostela de procesar a Manuel Turnes, Teniente Alcalde de Santiago y al Alcalde de Arzúa, Manuel González, acusándoles de detención arbitraria y usurpación de funciones del juzgado⁶⁷, debido a que ambos se negaban a reconocer la condición de vecino a un preso para evitar pagar su mantenimiento⁶⁸.

Estos conflictos de competencias eran muy frecuentes y aunque causaban muchos perjuicios a las administraciones locales, beneficiaban a los gobiernos de turno porque les permitía actuar de árbitros en los conflictos en beneficio de las instituciones que deseaban reforzar⁶⁹.

Los alcaldes contaban con funciones judiciales en los juicios de conciliación, donde actuaban como mediadores entre las partes para evitar pleitos y la saturación de los tribunales. Los juicios de conciliación eran obligatorios como paso previo a cualquier demanda, pero en casos de obras, herencias o inventarios, se podía prescindir de ellos y entablar la demanda directamente. En el resto de los casos, el alcalde con asistencia del escribano, oía a las partes y a los testigos, emitía un informe para conciliarlos y asentaba los resultados en los libros de “juicios de paz”. Se levantaba acta con la firma de todos los que habían participado en el juicio y se dejaba constancia de si las partes se habían conformado con el veredicto o no⁷⁰.

Los alcaldes actuaban también en los juicios verbales por pleitos civiles, siempre que no existiese juzgado de primera instancia y que se litigase por un valor inferior a 200 reales, siendo los restantes casos de la competencia

63 Constitución de 1812, Título V. “De los tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal” Capítulo I. “De los tribunales” Art. 275 “En todos los pueblos se establecerán alcaldes y las leyes determinarán la extensión de sus facultades, así en lo contencioso como en lo económico”. Art. 282. “El alcalde de cada pueblo ejercerá en el oficio de conciliador y el que tenga que demandar por negocios civiles o por injurias, deberá presentarse a él con este objeto”. El Reglamento de Audiencias y Juzgados por Decreto de Cortes del 9 de octubre de 1912, Capítulo III regulaba la actuación de los alcaldes como jueces ordinarios en materia civil y penal. En materia civil conocerán en sus pueblos, además de la conciliación de las demandas que no pasen de quinientos reales. de vellón en la península o islas adyacentes y de cien pesos fuertes en ultramar y de los negocios criminales que no merezcan otra pena que alguna represión o corrección ligera. También conocerán en todo tipo de diligencias civiles hasta que llegaran a ser contenciosos entre partes, en cuyo caso lo remitirán al juez de partido. En materia penal proceden de oficio para formar las primeras diligencias del sumario y prender a los reos, dando cuenta inmediata al juez de partido. Los jueces deben usar siempre de los alcaldes para operar diligencias en los pueblos por causa civil y criminal y nunca de otra magistratura.

64 Para profundizar en la administración municipal y la figura del alcalde creada por el Liberalismo consultar el artículo PÉREZ RODRÍGUEZ, A. C. (2014). Pág. 60-64.

65 Oliván afirmaba: “Si en cada localidad pagase la administración general un empleado o agente resultaría un gasto exorbitante y sería difícil conservar la buena diligencia entre él y el mandatario y magistrado del pueblo (...) por donde se turbaría la armonía social cuando uno y otro servicio deben conciliarse apoyándose mutuamente” OLIVÁN Y BORRUEL, A. (1843). Pág 104.

66 Art. 7 de la Ley del 2 de abril de 1845 que establece que los subdelegados de los jefes políticos están obligados a obedecer y cumplir las disposiciones del Gobierno sin que por obediencia puedan incurrir en responsabilidad de ninguna clase.

67 *Gaceta de Madrid* del 19 de junio de 1862, N° 170.

68 El detenido, Marcos Punin, fue apresado por el comandante de la guardia civil por estar reputado como vago, no tener cédula para viajar y ser sospechoso de haber sido procesado y fue puesto bajo custodia del alcalde de Arzúa, quien lo mandó a Santiago alegando que era vecino de la ciudad. El teniente de alcalde de Santiago tras dos semanas de averiguaciones lo hizo regresar a Arzúa diciendo que era vecino de aquel municipio, pero el alcalde no lo quiso allí y lo obligó a regresar a Santiago donde el alcalde de esta ciudad no pudo procesarlo por falta de competencias. El detenido denunció al juez de primera instancia la conducta de ambos alcaldes pero el juez tampoco pudo hacer nada porque el gobernador suspendió la causa diciendo que habían actuado bajo el Art. 73 de la Ley de ayuntamientos de 1845.

69 El Consejo Real dicta sentencia en la Real Orden del 15 de julio de 1851 y aparece publicada en la *Gaceta de Madrid* del 19 de julio de 1851, N° 6214.

70 El Real decreto de 12 de julio de 1847 mandaba que los alcaldes y tenientes de alcalde que tomasen parte en los juicios llevasen dos libros diferenciados: “juicios verbales” y “juicios de conciliación” y que lo hiciesen por duplicado para poder entregar un ejemplar en el juzgado de paz.

del juez de primera instancia. En estos juicios, el alcalde dependía directamente de la audiencia del distrito y del juez del partido e informaba a las autoridades superiores de cualquier delito perpetrado en su jurisdicción realizando las primeras diligencias si tenían cabida en sus facultades.

Por último, los alcaldes y tenientes de alcalde contaban con capacidad para imponer multas que debían ser cobradas en papel del Estado⁷¹, y dirigidas mensualmente a los jueces del partido⁷². En caso de que los multados fuesen insolventes, el alcalde podía decretar prisión no superior a dos días y si la infracción mereciese penas severas mayores de las que el alcalde estaba facultado, éste estaba obligado a instruir sumario y enviarlo al juez competente⁷³. Las multas, al igual que la posibilidad de enviar a alguien a la cárcel constituían los dos principales instrumentos de sanción con los que contaban los alcaldes y se insertaban en la vertiente judicial de su poder. A éstos medios se añadían las competencias sobre el aprovisionamiento y mantenimiento de las cárceles, asociadas a su vertiente de delegado del gobierno en los pueblos. En este sentido el alcalde era responsable no solo de las condiciones de vida de los presos, sino también del mantenimiento del edificio y el sustento de los presos sin recursos propios para pagar su estancia en la cárcel.

3.2. FUNCIONES DERIVADAS DEL CARÁCTER ELECTIVO DE SU PODER

A) Organización del ayuntamiento y ejecución de sus acuerdos

La Ley de 1845 establecía que todos los asuntos debían tratarse en dos reuniones semanales de carácter ordinario, y si por alguna razón, quedaban asuntos pendientes, se podría convocar una sesión con carácter extraordinario y urgente, bajo la responsabilidad del alcalde⁷⁴. Las convocatorias eran tarea del alcalde mediante cédulas personales con acuse de recibo y en las que se especificaba el orden del día. Una vez convocada una reunión no se podían tratar más temas que los preestablecidos en la cédula de convocatoria y cualquier desvío de esta norma provocaba la anulación de la sesión y la responsabilidad del alcalde⁷⁵. El alcalde respondía directamente ante el jefe político/gobernador y cualquier incidente o problema debía ser comunicado al mismo para impedir que se aprobase el acta en la sesión siguiente⁷⁶.

Como presidente del ayuntamiento debía nombrar a los miembros del mismo, presidir su juramento y organizarlos en comisiones ordinarias de trabajo. En esta labor el alcalde se perfilaba como gran conocedor de los individuos del municipio, así como gran componedor de equilibrios, para que las comisiones de trabajo contasen con representantes de todos los grupos de interés del municipio⁷⁷.

El alcalde dirigía las sesiones, vigilaba los acuerdos y era responsable de la ejecución de los mismos, de modo que si los consideraba peligrosos, o estaba disconforme con los mismos, podía revocarlos dando noticia inmediata

71 Real Orden del 30 abril de 1851, *Gaceta de Madrid* del 1 de mayo de 1851, N° 6135. Existía papel especial para ello en poder de recaudadores y debían ser entregados cumplimentados en las tesorerías de los ayuntamientos.

72 Los alcaldes tenían facultades para imponer multas de cuantía diversa en función de la población: En los pueblos de menos de 500 vecinos podían imponer hasta 100 reales en los pueblos de menos de 5.000 vecinos hasta 300 reales y en los pueblos superiores a esa población podían cobrar hasta 500 reales

73 En la consulta al Consejo Real relativa a las atribuciones del alcalde para imponer arrestos, se hizo por un expediente de competencias entre el Jefe Político de Toledo y el Juez de Primera Instancia de Escalona sobre procedimientos contra el Alcalde de Almorox. Ante el desacuerdo de competencias fue consultado el Consejo Real quien se pronunció a favor del particular. En la causa un vecino de Almorox fue requerido por el alcalde para que presentase licencia para escopeta. Éste no lo hizo y el alcalde le multó con 100 reales o 5 días de cárcel. El vecino escogió los 5 días de cárcel y estuvo preso 4 días en el ayuntamiento. El juez formó causa al alcalde por esta actuación, pues entendía que sus competencias se limitaban a poner multas. El jefe político defendió al alcalde diciendo que no se había extralimitado sino que había sido el vecino el que había elegido y la cuestión llegó al Consejo Real. El Consejo Real analizó la parte de la Constitución de 1845 donde se decía que tan solo tribunales y juzgados podían proceder a la averiguación de delitos y a su castigo y le prohibió a los alcaldes extralimitarse. Por otra cuestión se consultó al Consejo Real sobre la imposición de una multa en Valladolid y de ahí se desprende que visto el Art. 106 del reglamento de los juzgados de primera instancia de 1 de mayo de 1844 los alcaldes y sus tenientes tan solo podían actuar como delegados y auxiliares de los jueces respectivos y subordinados a los mismos en las diligencias que aquellos practicasen.

74 Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos del 8 de enero de 1845, Título IV, Art. 61-69.

75 La legislación progresista de 1823 preveía que se celebrase al menos una sesión ordinaria a la semana y si superaba los 1.000 habitantes debían hacerse dos sesiones ordinarias y a puerta abierta publicando las fechas de antemano a principios de año. Se requería la reunión de al menos la mitad más uno de los concejales y no se necesitaba convocatoria expresa del alcalde ya que se publicaba desde inicios de año. Sin embargo, las reuniones extraordinarias sí necesitaban la convocatoria del alcalde, y requerían de un protocolo específico.

76 Un ejemplo de los problemas que ocasionaba la complejidad de la legislación lo encontramos en el acta de sesiones del Ayuntamiento de Santiago de Compostela del 18 de noviembre de 1853 cuando Nicolás García Vázquez se negó a aprobar el acta de la sesión anterior, firmada ya por todos los regidores, porque no deseaba que en ésta constase que había sido pedida y convocada por algunos concejales y no por el alcalde. De esta manera, la sesión quedó consignada en el acta, pero no fue aprobada, siendo necesario repetir todos los acuerdos. AHUS, Actas Consistoriales, sesión del 18 de noviembre de 1853.

77 PÉREZ RODRÍGUEZ, A. C. (2012). Pág. 308-375.

razonada al jefe político/gobernador⁷⁸.

Como administrador del pueblo el alcalde presidía las subastas y remates de arriendos confirmando validez a estos actos públicos, otorgaba escrituras de compra-venta, arrendamiento o cualquier otro tipo de operación para la cual el ayuntamiento contase con competencias, vigilaba a los recaudadores y a los empleados del ramo y actuaba como representante del pueblo en juicios⁷⁹.

B) La gestión económica del ayuntamiento

El alcalde tenía a su cargo la elaboración del presupuesto municipal anual y aunque su capacidad de influencia en el mismo era considerable, las partidas denominadas “obligatorias”, estaban comprometidas de antemano por la legislación emanada del Gobierno. Como presidente del ayuntamiento tan solo podía intervenir dando preferencia a unos gastos sobre los otros y tipificar los gastos consignados en las partidas “voluntarias”⁸⁰.

Una vez formalizado el presupuesto, era sometido a los filtros de la corporación y del jefe político/gobernador. La documentación contable y presupuestaria del Ayuntamiento de Santiago de Compostela correspondiente al período 1845-1868 demuestra que la revisión del presupuesto por el ayuntamiento fue siempre un mero trámite y nunca se rechazaron los presupuestos. Hay que mencionar sin embargo, que los regidores a cambio de no rechazar los presupuestos solían conseguir que se cambiaran ciertos arbitrios por otros que les eran menos gravosos para sus negocios y que sin embargo lo eran para colectivos que no estaban representados en el ayuntamiento⁸¹.

El gobernador, decidía sobre los presupuestos cuando contaban con unos ingresos inferiores a 200.000 reales y si los superaban tras evaluarlos y mandar hacer las rectificaciones, los enviaba al Gobierno. Entre 1845 y 1868 el presupuesto del Ayuntamiento de Santiago de Compostela fue devuelto numerosas veces por motivos varios como: no especificar las partidas, no incluir los capítulos que el Gobierno establecía para temas muy precisos y sobre todo, por molestar a ciertas actividades comerciales protegidas por el Gobierno, imponiéndoles arbitrios sobre los productos con los que comerciaban o tenían actividad industrial.

Además de la formación del presupuesto, el alcalde contaba con capacidad para realizar los pagos, pero para ello tenía que asegurarse que los gastos se imputaban a partidas aprobadas en sesión ordinaria. Junto al Depositario, eran los responsables de que ninguna cantidad saliese de las arcas municipales sin haber sido autorizada primero y que además quedase consignada en los registros de gasto. Por su parte, el apartado de imprevistos era más flexible, pero tampoco podía hacer uso de ese dinero sino informaba previamente y conseguía su aprobación.

Por último, el alcalde elaboraba las cuentas anuales de gastos, las cotejaba con las realizadas por el depositario y ambas eran revisadas y aprobadas por la corporación y el jefe político/gobernador.

Las competencias económicas del alcalde lo enfrentaban no solo con la corporación municipal sino también con los mayores contribuyentes. Era frecuente que los contribuyentes que se sentían agraviados por las decisiones del ayuntamiento le enviaran exposiciones conjuntas quejándose de su gestión económica, de la falta de claridad en la recaudación de las contribuciones, de la preferencia de unas zonas del municipio frente a otras para realizar obras municipales, de la injusticia de los repartimientos frente a otras poblaciones, etc. La ley estipulaba que el alcalde y la comisión de contabilidad realizaban los informes pertinentes y era el ayuntamiento al completo el que resolvía el expediente y las quejas⁸².

78 “Para evitar que las providencias gubernativas dictadas por los ayuntamientos y diputaciones provinciales dentro del límite de sus facultades, puedan anularse recurriendo a la autoridad judicial para pedir amparo en la posesión ó restitución por el que se diga despojado ; y á fin de que no se reproduzcan con este motivo los graves y perjudiciales y las administrativas, oído el supremo tribunal de justicia y conforme con su parecer se ha declarado por punto general que las disposiciones y providencias que dicten los ayuntamientos y en su caso las diputaciones provinciales, en los negocios que pertenecen a sus atribuciones según las leyes, forman estado y deben llevarse a efecto, sin que los tribunales admitan contra ellas los interdictos posesorios de manutención o restitución aunque deberán administrar justicia a las partes cuando entablen las otras acciones que legalmente les competen”. R.O. 8 de mayo de 1839.

79 Art. 74 de la Ley de Organización y Atribuciones de los ayuntamientos del 8 de enero de 1845.

80 Art. 94 de la Ley de Organización y Atribuciones de los ayuntamientos del 8 de enero de 1845.

81 Un ejemplo de los diferentes intereses que se encontraban en los ayuntamientos a causa de los ingresos, lo encontramos en el presupuesto del Ayuntamiento de Santiago de 1849 cuando la corporación, apoyada por el gobernador, rechazó el borrador porque no eran partidarios de los arbitrios elegidos para cubrir las necesidades presupuestarias. El alcalde alegaba la inexistencia de otras formas de cubrir el déficit que ocasionaban los gastos más indispensables de la ciudad, pero el gobernador ordenó elaborar otro presupuesto y encontrar arbitrios menos gravosos para el comercio.

82 El ayuntamiento estaba profundamente endeudado y los comerciantes de la ciudad prestaron dinero al ayuntamiento para amueblar la casa del Capitán General Juan de Villalonga. En esta sesión es el alcalde el que actúa de portavoz de los comerciantes reclamando el dinero que se le adeuda ante el ayuntamiento, el cual le autoriza a que haga un inventario del material comprado y las cuentas de su coste, ayudado por el veedor. AHUS, Fondo municipal, Actas Consistoriales, sesión del 24 de mayo de 1847.

C) Competencias en materia de personal

La ley le otorgaba al alcalde capacidad para ampliar o disminuir la plantilla de trabajadores del ayuntamiento, proponer o retirar nombres de las listas de ternas, despedir o nombrar personal, aumentar o disminuir el sueldo de los empleados, etc. Estas prerrogativas no eran aplicables a todos los funcionarios⁸³ del ayuntamiento, pero sí a los que según la ley de 1845 ocupaban los puestos de los ramos de policía urbana y rural, es decir todo lo que tuviese que ver con orden público y seguridad ciudadana. Las partidas económicas dedicadas a estas funciones eran las más dotadas según podemos comprobar en la tabla correspondiente al Ayuntamiento de Santiago de Compostela.

TABLA 1. PRESUPUESTO DE GASTOS DEL AYUNTAMIENTO DE SANTIAGO DE COMPOSTELA.

	1845	1850	1855	1860	1865	1867-68
ADMINISTRACIÓN	48.721	70.394	62.296	74.606	96.555	90.120
POLICÍA SEGURIDAD	1.460	79.340	81.530	81.165	98.522	100.710
POLICÍA URBANA	22.500	56.180	73.920	96.283	117.950	135.410
INSTRUCCIÓN PÚBLICA	9.386	24.593	40.675	33.650	60.275	82.240
BENEFICENCIA	83.464	60.000	183.670	235.454	405.278	418.380
OBRAS PÚBLICAS	25.500	108.786	21.460	47114	151.210	45.380
CORRECCIÓN PUBLICA		1.000	20.500	22.000	36.365	38.830
CARGAS VARIAS		24.588	14.588	264.735	111.443	67.590
GASTOS IMPREVISTOS	3.000	10.000	8.000	25.654	20.000	20.000

Elaboración propia a partir de los presupuestos municipales entre 1845 y 1868⁸⁴.

La tabla permite comprobar que el alcalde manejaba de facto dos grandes partidas del capítulo de gastos, la de policía urbana y la de policía de seguridad. La mayor parte de estas cantidades estaban dedicadas a pagar los sueldos de los empleados de ambos ramos, de modo que los de seguridad se llevaban un total del 44,4% de lo presupuestado para esta partida y los de policía urbana un 10,4% de la suya⁸⁵.

TABLA 2. LOS EMPLEADOS DEL AYUNTAMIENTO DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

OFICIO	NOMBRE	NOMBRAMIENTO	AUTORIDAD NOMBRAMIENTO	SUELDO
Macero	Pedro Suárez y Antonio López	1/01/1864	Alcalde	80*
Escribano	Manuel Pardo	24/06/1863	Alcalde	160
Alguacil	Ángel García y Bernardino Cisneros	28/06/1866	Alcalde	1.090
Guarda alameda	Pedro do Campo	01/02/1862	Alcalde	1.460
Tambor	Antonio Seijo	25/06/1862	Alcalde	1.460
cantero	Ramón González	01/06/1854	Alcalde	1820
Peón	Andrés Moscoso, José Rey y Fico. Ríos	01/10/1854	Alcalde	1820
Cantero	José Barros y Pedro Villaverde	03/02/1856	Alcalde	1820
Peón	Manuel Rivas y José Aguiar	03/02/1856	Alcalde	1820
Cabo	José Arcay	16/01/1854	Alcalde	1820
Peón	Fco. Válcárcel González	25/06/1866	Alcalde	1.820
Municipal	Manuel Míguez	01/04/1854	Alcalde	2.190
Municipal	Ramón Neira	01/01/1863	Alcalde	2.190
Municipal	Francisco Mourelle	09/01/1865	Alcalde	2.190
Municipal	José García Gómez	14/05/1865	Alcalde	2.190
Municipal	José Gómez, Juan Villar y Domingo Puente	17/07/1858	Alcalde	2.190
Municipal	José María Martínez y José Sangenis	22/02/1848	Alcalde	2.190
Municipal	Cayetano Costoya	26/06/1865	Alcalde	2.190
Municipal	Andrés Otero	31/07/1865	Alcalde	2.190
Escribiente	Eugenio Ferreiro	01/07/1860	Alcalde	2.550
Inspector caminos	Pedro Villahoz	26/04/1865	Ayuntamiento	2.000
Alguacil	Antonio Fernández	16/10/1855	Ayuntamiento	2.200
Veedor	Ángel Troncoso	29/12/1858	Ayuntamiento	2.200

83 Los términos empleado y funcionario se empleaban indistintamente hasta que en 1869 pasaron a ser definidas como el primero como "el destinado por el Gobierno al servicio público" y como "empleado público" en el caso del funcionario. Ver FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J.; FUENTES, J.F. (2002).

84 Las cantidades están en reales.

85 El gasto en los empleados de urbana supone un porcentaje más bajo porque en esta partida iban incluidos los gastos de alumbrado que al ser muy grandes, hacían menos representativa la cuantía dedicada a los sueldos.

Alguacil	Francisco López Vigo	08/05/1852	Ayuntamiento	2.220
Portero	Manuel Vicente	01/01/1863	Ayuntamiento	2.560
Sereno	José Iglesias	01/05/1859	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Antonio Puentes	01/06/1855	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Francisco López y Segundo Martín	01/08/1855	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Benito Reboredo y Francisco Mato	01/11/1833	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Jacobo Méndez	01/12/1854	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Domingo Balsa	03/01/1860	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Antonio Taibo	04/03/1834	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Andrés López	08/03/1862	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Pedro Otero	01/11/1833	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Tomás Peiteado	11/03/1864	Ayuntamiento	2.730
Sereno	José Domínguez	14/03/1858	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Francisco Reboredo	14/03/1865	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Francisco Couselo	14/04/1852	Ayuntamiento	2.730
Sereno	José Sueiro, Manuel Rivas, Domingo Calvo, Manuel Noya, Domingo Paz, Jacobo Tarrío	16/02/1861	Ayuntamiento	2.730
Cabo	Antonio Bernardino Rey	18/08/1855	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Pedro Suárez	02/02/1857	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Manuel Prado	20/12/1853	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Antonio Peteiro	21/04/1854	Ayuntamiento	2.730
Sereno	José Rey Saravia	23/01/1865	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Pedro Rey y José Pena	23/06/1838	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Domingo Cea	27/12/1840	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Jorge Lafuente	27/12/1840	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Pedro Almeida	28/04/1852	Ayuntamiento	2.730
Sereno	Salvador Budiño y José Rivas	31/03/1846	Ayuntamiento	2.730
Oficial 3º	Eduardo Vázquez	18/07/1866	Ayuntamiento	3.500
Capataz	Antonio Montes	19/09/1856	Ayuntamiento	3.900
1 capataz	José Ulloa Varela	14/06/1855	Ayuntamiento	4.400
Oficial 2º	Regino Borobio	18/07/1866	Ayuntamiento	4.800
Oficial 1º	Tomás González	18/07/1866	Ayuntamiento	5.000
Médico	Juan Ramón Barcia	18/11/1863	Ayuntamiento	8.000
Arquitecto	Manuel de Prado y Vallo	25/06/1840	Ayuntamiento	8.000
Secretario	Eugenio de la Riva	07/12/1847	Ayuntamiento	12.000
Depositario	Fernán Rodríguez	15/12/1853	Ayuntamiento	12.200
Maestro elemental	Gabriel Cabezas	24/03/1866	Dirección Gal. instruc. pública	6.600
Auxiliar	Ventura del Río y Lorenzo	12/02/1851	Junta prov. instruc. pública	6.600
Maestro elemental	Manuela Fandiño	15/09/1853	Junta prov. Instrucc.pub	4.400
Regente primero	Andrés Jacinto Suárez	07/09/1849	Junta prov.instruc. pública	7600
Maestro elemental	Fortunato Rodríguez	01/08/1862	Rector universidad	5.000

Elaboración propia a partir de las Actas Consistoriales 1845-1868.

• La diferencia de sueldo entre los distintos empleados públicos no sólo obedecía a la cualificación y posición del empleo sino también a que muchos eran contratados como interinos para sustituir a empleados que estaban enfermos o como ayudantes de los mismos y compartían el sueldo del titular.

A pesar de que tan sólo nombraba tan sólo a 37 de los 82 oficios públicos que tenemos registrados entre 1845 y 1868, el alcalde mantenía bajo su control no solo a la policía urbana y rural⁸⁶ sino también a las autoridades que la auxiliaban: comisarios celadores y agentes de protección de seguridad pública⁸⁷. Hasta junio de 1845 todos ellos contaban con capacidad para imponer multas, pero desde esa fecha esta competencia fue reservada a los alcaldes⁸⁸. El alcalde podía actuar en asuntos de policía urbana como el control estadístico de las personas, la concesión de licencias, pasaportes y demás referencias personales, la sanidad de calles y del consumo y lo referente a urbanismo. La importancia de los temas de policía urbana quedó reflejada cuando el Ministerio de Gobernación creó en 1852 una Junta Consultiva de Policía Urbana dependiente directamente del Ministerio y con capacidad para resolver las consultas de los pueblos sobre estos temas, proponer mejoras en las ordenanzas municipales y vigilar los proyectos de urbanismo⁸⁹. El desarrollo urbanístico producido en los años cincuenta incrementó las tareas del alcalde sobre estas cuestiones, sobre todo en lo que a alineación y salubridad se refería, reforzando el

86 Art. 74 de la Ley de ayuntamientos de 1845.

87 Real Orden del 30 de enero de 1844.

88 Real Orden del 30 de mayo de 1845, *Gaceta de Madrid* del 7 de junio de 1845, N 3919.

89 Real Orden del 11 de agosto de 1852, *Gaceta de Madrid* del 12 de agosto de 1852, N° 6625.

papel gubernativo del presidente del Consistorio⁹⁰.

El alcalde ostentaba la jefatura superior de la plantilla municipal pero normalmente seguía la tónica de sus antecesores acerca del número y los sueldos de los empleados y tan solo aumentaban la plantilla si resultaba estrictamente necesario o les reportaba algún beneficio⁹¹. El control de los trabajadores, en lo referido a sueldos y provisión de plazas, les otorgaba una posición significativa para conformar y mantener clientelas políticas y monopolizar la administración a favor de grupos de poder⁹².

D) Recaudación de contribuciones y formalización de estadísticas

El alcalde tenía a su cargo el cobro de las contribuciones estatales y provinciales donde actuaba como delegado gubernamental, y las contribuciones municipales donde tenía un marcado carácter de gestor público y representante del pueblo.

Las contribuciones estatales y provinciales eran fijadas por el Gobierno y la diputación, por lo tanto las tareas del alcalde respecto a ellas se limitaban a recibir las reales órdenes donde se detallaban las cuantías y los procedimientos a seguir para la recaudación, informar al ayuntamiento y facilitar el cobro de las mismas. En lo que respecta a los impuestos municipales, el alcalde debía esforzarse mucho más porque determinaba los arbitrios a recaudar, encargaba las propuestas de tipos y presidía las subastas de arbitrios.

Como representante de los pueblos, realizaba un estudio sobre la productividad de cada arbitrio propuesto en la lista ofrecida por el Gobierno con el objeto de determinar los menos gravosos para los vecinos y para las actividades económicas con más influencia en el municipio. Una vez elegidos los arbitrios, eran aprobados por la corporación y enviados al jefe político/gobernador para la revisión de las especies gravadas, los tipos y los productos que se le calculaban. La actuación del alcalde en la elección de arbitrios era fundamental no sólo porque debía equilibrar las distintas actividades económicas evitando grabar al comercio más que a la industria por ejemplo, sino también porque dentro de cada grupo debía elegir los productos que resultasen menos gravosos al conjunto de la población. El filtro a posteriori de la corporación debía resolver cualquier problema que se plantease, pero en muchos casos las propuestas de arbitrios fueron devueltas por el Gobierno porque encarecían excesivamente los productos de primera necesidad y empobrecían las condiciones de vida de los más desfavorecidos y sobre todo porque arruinaban determinados sectores comerciales a la vez que favorecían a otros.

El alcalde, al igual que el resto de la corporación, no intervenían en la recaudación de los arbitrios, sino que la ley determinaba que éstos fuesen cobrados con los consumos y en el caso santiagués siempre se utilizaba como método recaudatorio el arrendamiento a empresarios particulares⁹³. Como representante del pueblo y de sus intereses, el alcalde presidía las subastas de arrendamiento tratando de obtener el mejor precio posible porque de ello dependía el grueso de los ingresos fijados en el presupuesto municipal.

En su papel de gestor económico supervisaba las actuaciones de la comisión de recaudaciones del ayuntamiento, la marcha de la recaudación, el ingreso mensual del producto en la Depositaria y por último autorizaba los pagos mensuales al arrendatario descontados del total recaudado. Estas responsabilidades garantizaban la ejecución del presupuesto y evitaban los apremios de Hacienda sobre los miembros de la corporación que respondían en última

90 Desde 1848 las actuaciones de los alcaldes en el mejoramiento de las infraestructuras son palpables. Debemos mencionar la actuación del alcalde Miguel Díaz en la sesión del 31 enero de 1848, poco después de su nombramiento, en la que manifiesta que quiere mejorar las calles y ordena a la comisión de obras públicas la elaboración de un informe sobre el estado de las vías públicas y el presupuesto necesario para reconstruir las que estén deterioradas. Este alcalde destacará por dos cosas por un lado su gran preocupación por mejorar la infraestructura de la ciudad y sus comunicaciones exteriores con Lugo y Orense, pero por otro lado su corta duración en el puesto (es destituido a los cuatro meses de ser nombrado) dejarán estos proyectos para fines de la década de los cincuenta.

91 En 1855 el Ayuntamiento de Santiago redujo los sueldos de todos los empleados entre cuatro y dos reales, según la categoría, alegando la falta de recursos en el presupuesto municipal. Lo ahorrado en los sueldos se dedicó a obras públicas, pero a cambio se aumentaron también las partidas de milicia urbana. Al regresar los moderados al poder se eliminó la milicia urbana y se aumentaron los sueldos de los empleados. Según el presupuesto de 1855 al primer capataz se le rebaja de 14 a 10 reales diarios, al segundo de 10 a 7, los serenos pasan a cobrar 6 reales diarios en vez de siete. En el ramo de policía urbana el capataz veedor pasa a cobrar 7 reales diarios en vez de 8 inicialmente asignados, los guardias municipales son reducidos a la mitad quedando solo cinco, los dependientes de limpieza también se reducen. AHUS, Fondo municipal, Actas Consistoriales de 1855.

92 Como ejemplo podemos citar la sesión de 25 de marzo de 1854 donde el alcalde comunica al ayuntamiento que ya había consignado en el presupuesto municipal la necesidad de cuatro guardias municipales más y que era necesario nombrarlos y darles uniforme. El alcalde en esta sesión no solo consigue que se declaren en propiedad los que ya venían haciendo el trabajo como suplentes, sino que además sea incluido un cantero escogido por él, con la excusa de que en los días normales de trabajo hiciese reparaciones pequeñas en las calles y durante los días festivos hiciese el mismo servicio que los demás. En la misma sesión sin dar ningún tipo de razón suspende a un trabajador del ayuntamiento y nombra a otra persona para el mismo puesto, sin pasar por la votación del ayuntamiento ni tampoco una proposición formal AHUS, Fondo municipal, Actas Consistoriales, sesión del 25 de marzo de 1854. ver sobre este tema KETTERING, S. (1988).; EINSENSTADT, S.N; RONIGER, L. (1970).

93 La ley le ofrecía la posibilidad de recaudar el ayuntamiento por sí mismo estos impuestos pero cada año los miembros del consistorio y los mayores contribuyentes determinaban en reunión conjunta que la recaudación se hiciese vía arrendatario.

instancia con su patrimonio. Los apremios no solo desgastaban el prestigio del municipio y sus representantes, sino que ocasionaban enormes gastos porque las dietas de un comisionado de apremio eran muy onerosas y eran costeadas enteramente por el municipio contra el que se enviaba⁹⁴.

Por último, el alcalde actuaba como gestor económico al ejecutar acciones de gobierno que beneficiaban claramente a los mayores contribuyentes a los que representaba. En este sentido trataba de conseguir siempre que las estadísticas poblacionales y de riqueza fuesen lo más alejadas posible de la realidad. La forma de manejar este asunto era el nombramiento de los miembros de las comisiones de estadística, tanto las que elaboraban los datos de población como las que recababan las referencias económicas para la imposición de contribuciones. Era de interés del municipio que no hubiese un conocimiento real de la población ni de su riqueza, dado que en función de ella se establecían los cupos del ejército, y que tampoco se contase con referencias fiables sobre cada contribuyente, porque a mayor riqueza del pueblo, mayor cupo le tocaba repartir⁹⁵. La revisión de los padrones y de las fuentes fiscales utilizados para la imposición de cuotas nos ha permitido concluir que los errores y las omisiones en las estimaciones de riqueza respondían no solo a los intereses personales de cada contribuyente, sino también a un interés real del poder municipal para rebajar los índices de riqueza del conjunto de la población⁹⁶.

E) Fomento de la propiedad pública e infraestructura

Los alcaldes hacían grandes esfuerzos por la conservación de bienes del común asignándoles una gran parte del presupuesto. El patrimonio municipal lo componían las fincas de su propiedad, los edificios dedicados a almacenes públicos, las alhóndigas, mercados, plazas de abastos, mataderos, cárceles, hospicios, establecimientos de beneficencia, teatros, aguas, tierras, pastos, caza y cualquier tipo de aprovechamiento del común de los vecinos⁹⁷. Estas propiedades constituían lo que se llamaban los “*propios*” y la misión del alcalde era administrarlos y obtener el mejor rendimiento posible. En el panorama español convivían ayuntamientos con muchos recursos de propios con otros como el Ayuntamiento de Santiago de Compostela que contaba con muy pocos bienes de este tipo.

TABLA 3. INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

	1845	1850	1855	1860	1865
PROPIOS	1.529	1.109	1.109	957	1.400
ARBITRIOS	296.652	408.129	19.285	50.392	40.000
BENEFICENCIA	0	0	99.670	151.454	309.043
CORRECCIÓN PÚBLICA	0	0	0	0	17.125
ARBITRIOS EXTRAORDINARIOS	0	26.430	0	8.248	219.694

Elaboración propia a partir de los presupuestos municipales AHUS, Fondo Municipal presupuestos municipales 1845-1868.

Los ingresos obtenidos por el Ayuntamiento de Santiago de su propio patrimonio fueron disminuyendo progresivamente, no solo en cuantía, sino también en importancia real frente a los restantes ingresos, porque los cada vez mayores gastos son pagados con la imposición de nuevos arbitrios⁹⁸. Los “*propios*” del ayuntamiento consistían en unas pocas fincas en el centro de la ciudad que estaban arrendadas a los vecinos lo que condicionaba sus ingresos y sus tácticas presupuestarias⁹⁹. El ayuntamiento carecía de montes de su propiedad y los puestos públicos que arrendaba en el mercado (alhóndiga y pescadería) contaban como arbitrios ya que anualmente se subastaba su explotación. La falta de patrimonio centraba la atención del alcalde en cuidar de los bienes muebles, uniformes y material de trabajo de los empleados municipales así como la propiedad simbólica y cultural del ayuntamiento. Estas pertenencias al ser propiedad del ayuntamiento evitaban gastos de arrendamientos pero

94 Real Decreto 24 julio 1850, *Gaceta de Madrid*, nº 5855. Se establece que en adelante se harían primero los apremios a los mayores contribuyentes y luego a los restantes debido a lo costoso que resultaban los comisionados de apremio al dilatar mucho en el tiempo su trabajo para cobrar mayores dietas y porque los primeros contribuyentes requerían un trato distinto por sus condiciones distintas.

95 Sobre los quintas y el sistema de reclutamiento militar podemos consultar BORREGUERO, C. (1989). La autora afirma que los pueblos utilizaban todo tipo de triquiñuelas para evitar que sus mozos se enrolasen en el ejército, utilizando incluso a malhechores y vagabundos para cubrir los cupos y entregarlos al Estado.

96 ARTOLA GALLEGO, M. (1986); COMIN COMIN, F. (1988); FUENTES QUINTANA, E. (1990); SALORT I VIVES, S. (1998).

97 Los bienes de propios son asimilados con el patrimonio municipal. Ver ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F. (1969). Carmen García equipara los bienes de propios con las propiedades que tenía un determinado municipio y que podía gestionar por sí mismo sin necesidad de permiso. Ver GARCÍA GARCÍA, C. (1986). Pág 89-113.

98 Antonio Bernal define los propios como bienes rústicos y urbanos a los que en ocasiones se asimilan rentas, censos y juros. Ver BERNAL, A. M. (1978). Pág. 285-312.

99 La escasez de propios ya se daba en el siglo XVIII y en el XIX no pudo incrementarse. Ver CEBREIROS ÁLVAREZ, E. (1999).

tenían la contrapartida de no producir riqueza¹⁰⁰.

El alcalde tenía una autoridad limitada sobre las propiedades municipales, ya que debía cuidarlos e incrementarlos pero para venderlos o repararlos necesitaba un permiso del jefe político/gobernador¹⁰¹. La falta de competencias no afectaba a los bienes muebles, donde se pueden encontrar grandes inversiones en útiles simbólicos y artículos de lujo por parte los alcaldes en momentos de gran endeudamiento del municipio¹⁰².

F) Dirección de los establecimientos de instrucción pública y beneficencia

El papel del alcalde era insustituible para la gestión de la instrucción pública, ya que como administrador de los pueblos dirigía, financiaba y promocionaba estos establecimientos. El Estado se desentendía totalmente de la educación primaria pública en el sentido de la financiación y la organización, reservándose un papel exclusivo de controlador de contenidos¹⁰³. La ley de 1845¹⁰⁴ dejaba en manos del alcalde la búsqueda de recursos económicos con los que mantener las escuelas, organizar y presidir las juntas que vigilarían su funcionamiento¹⁰⁵, promocionar la prensa y la difusión de libros que fomentasen la cultura, desarrollar las academias, asociaciones científicas y actividades culturales encaminadas a hacer desaparecer los altos índices de analfabetismo¹⁰⁶. Además la ley les reservaba la misión de garantizar la educación de los niños con menores recursos. Su obligación consistía en conseguir que éstos no faltasen a la escuela y sus padres fuesen conscientes de la necesidad y la importancia de la escolarización, lo que sin duda no constituía una tarea sencilla en una sociedad que veía a los niños como productores de recursos para la familia desde temprana edad¹⁰⁷.

El alcalde consignaba anualmente las cantidades necesarias para financiar las escuelas y mantener sus edificios y ordenaba trimestralmente su pago al Depositario municipal. En caso de necesidades especiales, como las reparaciones o compras extraordinarias de materiales escolares, se recurría a la imposición de arbitrios especiales poco gravosos y consensuados con los mayores contribuyentes.

En lo concerniente a la beneficencia, los establecimientos como hospitales, hospicios, casas de misericordia, casas de expósitos, casas de dementes, socorros públicos para los más desfavorecidos, Montes de Piedad y asociaciones de socorros mutuos, eran también objeto de la vigilancia de los alcaldes. Para poder controlar todos estos centros se constituyeron juntas municipales de beneficencia que informaban periódicamente al

100 No todos estos bienes producían riqueza, sino que algunos como los uniformes o los útiles de trabajo suponían gastos cada dos o tres años porque debían ser renovados por el ayuntamiento. Sin embargo suponían bienes propios en los inventarios de riqueza y un descuento en los sueldos de los empleados porque se les daba todo el material a cambio de salarios bajos. Son frecuentes las quejas de los guardias nocturnos, los tambores, veedores, celadores de cuartel, etc. quejándose cada dos años de que no se les renueva el uniforme como estaba pactado por convenio o que sus capas no protegen del frío y humedad por estar raídas, además de producir socarronería en el vecindario que les niega el respeto por ir vestidos con harapos, etc.

101 El alcalde propone al ayuntamiento reparar los muebles de la sala de sesiones por un total de 33.652 reales, pero ante la escasez de dinero para pagarlo propone contratar un préstamo especial autorizado por el gobernador. El asunto a pesar de tener autorización se demora mucho en el tiempo solucionándose a mediados de la década de los sesenta, ya que el ayuntamiento está profundamente endeudado con particulares y se encuentra también apremiado por Hacienda pública debido a los retrasos en el pago de la Derrama. AHUS, Fondo municipal, Actas Consistoriales, sesión 1 mayo de 1857.

102 Para ello el alcalde no necesitaba contar con la autorización de su inmediato superior pero sí cuidar sus actuaciones y comparencias al igual que las de su equipo ante los ciudadanos. Un ejemplo es la compra de dos candelabros de plata propuestos por el alcalde en 1865 y aprobados por el ayuntamiento. Los candelabros costaron 9.196 reales y son adquiridos muy poco después de aprobar un presupuesto con un déficit de 510.000 reales, lo que según nuestros parámetros constituye un lujo incomprensible. El alcalde lo justificó como un asunto de imagen y lo consideró tan importante que ni siquiera consigna el gasto en el presupuesto sino que compra inmediatamente y hace el pago del capítulo de imprevistos, quedando el ayuntamiento absolutamente desamparado ante cualquier eventual contratiempo. Este mismo alcalde, Benito Amor Labrada, propone adquirir también un bastón de presidente para el individuo que ejerciese de alcalde en las ceremonias “porque no era justo que al pasar la alcaldía a los señores tenientes o regidores tuviesen que adquirirlo por el corto tiempo que la ejerciesen”. AHUS, Fondo municipal, Actas Consistoriales sesión del 21 de junio de 1865.

103 Un ejemplo de sus actuaciones fue la unificación ortográfica en un mismo libro: *Prontuario de Ortografía*, publicado por la Real Academia y que fue obligatorio por Real Decreto de 28 de abril de 1844 y luego por Real Decreto del 6 de enero de 1845. Ver *Gaceta de Madrid* del 7 de enero de 1845, N° 3768. Otros ejemplos son el *Diccionario de la lengua castellana*, *La gramática de la lengua castellana*, *El Tratado de Ortografía*, etc., todos ellos publicados por la Real Academia Española.

104 Hay que tener en cuenta que era únicamente en las etapas moderadas y bajo la ley de 1845 que el alcalde tenía las prerrogativas de control de la enseñanza primaria, pues bajo las leyes progresistas de 1823 (Instrucción de 3 de febrero de 1823) eran las comisiones locales de Instrucción primaria las que se encargaban de todo lo referente a ésta y también de su control.

105 Estas juntas vigilaban e inspeccionaban las escuelas públicas determinando las condiciones de los establecimientos, métodos de enseñanza que se empleaban, formación religiosa, moral e intelectual de los niños, asistencia de estos, etc.

106 Plan General de Instrucción Primaria del 21 de julio de 1838.

107 A veces, teoría y práctica no iban de la mano como ocurrió en la escuela de Santo Domingo de Santiago de Compostela donde un maestro estuvo en su puesto durante cincuenta años castigando físicamente a los niños y descuidando su formación intelectual con conocimiento del ayuntamiento y sin que ningún equipo municipal hiciese nada por solventar el problema. Cuando el maestro se retiró a pesar de los informes negativos sobre su comportamiento se le concedió una pensión cuantiosa en pago a los servicios a pesar de que se reconocía que habían sido deficientes.

ayuntamiento y le preparaban los temas sobre los que debía votar¹⁰⁸.

La ley del 6 de febrero de 1822 encargó por primera vez la dirección de la beneficencia pública a las juntas municipales en calidad de auxiliares de los ayuntamientos, pero éstas solo desempeñaron este cometido en los períodos progresistas. La ley de 1845 prescindió de las juntas municipales y responsabilizó directamente a los alcaldes de los establecimientos municipales de beneficencia. Ello provocó numerosos conflictos entre ambas instituciones hasta que el Real Decreto de Instrucción Pública de 1846 entregó definitivamente todos los poderes sobre beneficencia al alcalde, quedando las juntas como meros entes consultivos¹⁰⁹.

Las funciones del alcalde respecto a la beneficencia consistían en la formación del presupuesto para estos establecimientos, la búsqueda de recursos para financiarlos, la contratación y vigilancia del personal que prestaba servicios en éstos y la sensibilización social sobre la necesidad de estos lugares y su mantenimiento por los poderes públicos municipales.

CONCLUSIONES

Como hemos visto a lo largo de este artículo, el alcalde moderado era una figura insustituible, dotada de amplias competencias y fundamental para la estabilidad de los pueblos y el orden social. Los moderados consiguieron hacer del alcalde el fiel reflejo del jefe político/gobernador en la provincia y reproducir el esquema piramidal de gobierno que ya se venía fraguando desde el Trienio Liberal y que consiguieron instalar definitivamente.

El alcalde no sólo era el jefe del ejecutivo en el ayuntamiento, sino que representaba al mismo y servía de correa de transmisión en la jerarquía administrativa dibujada por la administración liberal. Desde el punto de vista de las competencias actuaba en el mantenimiento del orden y la salud pública, el control de los recursos económicos de los pueblos y el desarrollo institucional de los mismos a través del control de la instrucción pública, la beneficencia o la gestión municipal. El alcalde controlaba las elecciones, presionaba a los mayores contribuyentes, ejercía de muro de contención contra las aspiraciones de las clases populares a través de sus competencias en materia de orden público y garantizaba en definitiva el funcionamiento de la maquinaria administrativa y recaudadora de impuestos que constituían los ayuntamientos.

Todos estos poderes, aunque amplios, se veían matizados por el principio de jerarquía administrativa a la que estaban sometidos tanto el alcalde como los ayuntamientos. La estructura jerárquica actuó positivamente sobre el asentamiento de los ayuntamientos como estructura básica administrativa local pero por otra parte ralentizó extremadamente su funcionamiento y la gestión ordinaria de los asuntos locales.

BIBLIOGRAFIA

AJA, E. y SOLÉ TURA, J. (1988). *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, Siglo XXI.

ARTOLA GALLEGO, M. (1986). *La Hacienda del siglo XIX: progresistas y moderados*, Madrid, Alianza.

BERNAL, A. M. (1978). “Haciendas locales y tierras de propios: Funcionalidad económica de los patrimonios municipales (siglos XVI-XIX)” en *Hacienda Pública española*, N.º 55, Madrid. Pp. 285-312.

BORREGUERO, C. (1989). *El reclutamiento militar por quintas en al España del siglo XVIII. Orígenes del servicio militar obligatorio*. Universidad de Valladolid, Valladolid.

CABALLERO, M. (1994). *El sufragio censitario, elecciones generales en Soria durante el reinado de Isabel*. Madrid, Junta de Castilla y León.

CAJAL VALERO, A. (1999). *El Gobernador civil y el estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, Ministerio de administraciones públicas.

CARASA SOTO, P. (1991). *Historia de la beneficencia en Castilla y León: poder y pobreza en la sociedad castellana*, Secretariado de publicaciones, Valladolid, Universidad de Valladolid.

CEBREIROS ÁLVAREZ, E. (1999). *El municipio de Santiago de Compostela a finales del Antiguo Régimen (1759-1812)*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.

¹⁰⁸ Estaba compuesta por el alcalde como presidente, un regidor, el cura párroco más antiguo, cuatro vecinos, un médico y un cirujano de los de mayor reputación. Uno de los vocales de la junta desempeñaba las funciones de secretario y otro de contador, elegidos por la junta y aprobados por el ayuntamiento. Sus funciones eran proponer primero a las personas más adecuadas para la administración de los centros y luego vigilar que cumpliesen sus obligaciones, proponer los arbitrios para mantenerlos y examinar sus cuentas,

¹⁰⁹ Real Decreto del 5 de abril de 1846, Art. 5. *Gaceta de Madrid* del 4 de abril de 1846, N.º 4220.

- COMIN COMIN, F. (1988). *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid.
- EINSENSTADT, S.N; RONIGER, L. (1970). Patron-client relations as a model of structuring social exchange”. In *Comparative Studies in society and history*, Vol 22, N° 1. Pp. 42-77.
- ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F. (1969). “Propios y arbitrios” en *Diccionario de historia de España*, Madrid.
- FERNÁNDEZ CASANOVA, M.C. (2001). “Instituciones fiscales y comerciantes en Galicia, 1824-1834, el ejemplo de Santiago, en FERNÁNDEZ CASANOVA, C. (Edit.): *Comerciantes y artesanos, Sémata*, N° 12. Pp 67-91.
- FERNÁNDEZ CASANOVA, M.C. (2011). El trabajo en la ciudad. *Diccionario de profesiones de las ciudades de Galicia 1845-1924*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J.; FUENTES, J.F. (2002). *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza Editorial.
- FONT DE MORA, T. (1991). “La preparación de la Constitución de 1845”, *Revista de Estudios Políticos, (Nueva época)*, N° 73, julio-septiembre. Pp. 229-241.
- FORNER MUÑOZ, S. y GARCÍA ANDREU, M. (1990). *Cuneros y caciques*, Alicante, Patronato del V centenario.
- FUENTES QUINTANA, E. (1990). *Las reformas tributarias en España: teoría, historia y propuestas*, Barcelona, Crítica.
- GARCÍA GARCÍA, C. (1986). “Haciendas municipales y bienes de propios: las reformas de Carlos III”, en *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, N° 1, Valladolid.
- GONZÁLEZ ARES, J. (1981). *Las constituciones de España*, Madrid, Taurus.
- GONZÁLEZ ARES, J.A. (1997). *Introducción al estudio del Constitucionalismo español (1808-1975)*, Santiago, Tórculo.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. (1986). *Las diputaciones provinciales en España. Historia política de las Diputaciones desde 1812 hasta 1985*, Madrid.
- IGLESIAS OTERO, M.L Y PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C. (2001). “Consideraciones generales sobre la actividad comercial en Santiago a través de la documentación de arbitrios y consumos (1845-principios del siglo XX)” en FERNÁNDEZ CASANOVA, C., *Comerciantes y artesanos, SÉMATA*, N 12. Pp. 93-108.
- KETTERING, S. (1988). “The Historical Development of Political Clientelism”, *Journal of Interdisciplinary History*, XVIII: 3. Pp. 419-447.
- MARCUELLO BENEDICTO, J.I. (1986). *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- MAZA ZORRILLA, E. (1999). *Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1936)*, Barcelona, Ariel.
- MORELL OCAÑA, L. (1977). “Un precedente: el Jefe Político y Diputaciones Provinciales en la Constitución de 1812” en *El Gobernador civil en la política y en la administración de la España contemporánea*, Madrid, Ministerio del Interior. Pp.131-157.
- MORILLO-VELARDE, J.I. (1977). *El alcalde en la Administración Española*. Instituto García Oviedo, Sevilla.
- OLIVÁN Y BORRUEL, A. (1843). *De la administración pública con relación a España*, Boix Editor, Madrid.
- OLLERO VALLÉS, J.L. (2006). “Las culturas políticas del progresismo español: Sagasta y los puros” en SUÁREZ CORTINA, M. *La redención del pueblo, la cultura progresista en la España liberal*, Santander, Universidad de Cantabria. Pp 239-269.
- PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C. (2012). *Administración, gestión y poder político en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela 1845-1868*. Tesis doctoral, A Coruña, <http://hdl.handle.net/2183/10058>.
- PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C. (2014). “La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al Liberalismo”, *Revista de la Administración Local y Autonómica, (Nueva Época)*, REALA, n° 1, enero-junio. Pág. 52-66.
- RUEDA HERNANZ, G. (2006). *España 1790-1900. Sociedad y condiciones económicas*, Madrid, Istmo.
- SALORT I VIVES, S. (1998). *La hacienda local en la España contemporánea: la hacienda municipal de Alacant 1800-1923*, Alacant, Institut de cultura “Juan Gil –Albert”.

SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984). *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

SANTANA MOLINA, M. (1989). *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

SOLÉ TURA, J. (1975). *Introducción al régimen político español*, Barcelona, Ariel.

TOMÁS VILLARROYA, J. (1981). *Breve historia del Constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

La importancia de la evaluación en las Políticas Públicas Españolas: una aproximación histórica basada en el método biográfico.

Rubén Arriazu Muñoz

Universidad de Extremadura

rarriazu@unex.es

Resumen

El siguiente artículo aborda de manera retrospectiva la forma en la que la cultura de la evaluación ha ido progresivamente incorporándose al ámbito de las Políticas Públicas Españolas durante las últimas tres décadas. A día de hoy, la evaluación, entendida como procedimiento de investigación autónomo, sistemático, transversal y generalizado, es un proceso que permea en la mayor parte de las instituciones públicas. Evaluación, calidad y excelencia son términos incardinados al diseño de los actuales planes, programas y proyectos de la Administración. Todo es susceptible de ser evaluado; sin embargo, llegado este momento cabe preguntarse: ¿Cómo se ha fraguado este proceso? o dicho de otro modo, ¿Cómo ha sido la historia de la evaluación en España en el ámbito de las Políticas Públicas?, ¿Cómo y por qué emerge esta nueva forma de indagación?

Para dar respuesta y sentido a estas cuestiones, se presenta una explicación longitudinal basada en el método biográfico, concretamente, en los relatos de cinco profesionales con una amplia y reconocida trayectoria profesional evaluadora dentro y fuera de España.¹ El propósito es conformar una visión histórica socialmente compartida que describa la evolución de la cultura por evaluar en las Políticas Públicas Españolas partiendo de las vivencias individuales de cada profesional y siendo el testimonio individual, la base para configurar el marco general en el cual se circunscribe la historia desde abajo.

Palabras Clave

Evaluación, Políticas Públicas en España, Método Biográfico.

The evaluation process in the Spanish Public Policy: a historical approach based on the biographical method

Abstract

This paper presents a retrospective explanation as to how evaluation culture has been incorporated in the Public Administration sphere in the last three decades in Spain. Nowadays, evaluation processes are considered a systematic procedure implemented in the majority of public institutions. Evaluation, quality and excellence are relevant concepts embeddedness with the design of current plans, programs and projects. All issues within public institutions are likely to be evaluated but nevertheless, before this actually happens it is necessary to reflect: What has been the evaluation history in Spain?, How and why does it emerge and consolidate in the Public Administration this way of social research?

I address the following questions with a longitudinal description of the evaluation process in the Public Administration based on the biographical method. Specifically, it has enjoyed the narrative of five professionals with a broad and recognized evaluator career inside and outside Spain. The aim is to conform a historical approach that represents the evolution of the evaluation culture in the Spanish Public Administration, analyzing and linking the individual testimonies of professional evaluators to the specific characteristics of particular social context.

Keywords

Evaluation, biographical method, politics public in Spain.

1 Véanse las referencias y perfiles de cada profesional entrevistado al final del texto.

“Las sociedades que se han industrializado advierten imprevistamente la necesidad de echar una mirada a sus espaldas, de descubrir sus raíces.”

Franco Ferrarotti (1990:20)

1. INTRODUCCIÓN: LA METODOLOGÍA BIOGRÁFICA COMO ELEMENTO PARA LA EXPLICACIÓN HISTÓRICA

Los diferentes métodos de investigación social que vertebran el análisis de los fenómenos sociales son constructos teóricos que definen los caminos y formas específicas de examinar la realidad a partir de una base epistemológica y paradigmática consensuada. Dentro del método biográfico existe una familia de términos que se combinan para formar lo que se denomina como metodología biográfica (Denzil, 1989:13). En él tienen cabida distintas fuentes desde donde obtener la información, como por ejemplo, los “documentos personales”, “cartas”, “diarios”, “historias de vida”, “biogramas” y “relatos” (Sánchez Valle, 1994a:119) que a su vez, se subdividen en distintas tipologías, como por ejemplo, el relato único, los relatos cruzados y/o los relatos paralelos (Pujadas, 1992: 52-57; López-Barajas, 1996:207) dependiendo de la forma, función y uso que se quiera hacer de la información.

Esta amalgama de elementos, posibilitan el acceso a dimensiones particulares de la vida del individuo, que ineludiblemente están conectadas al contexto social en el cual interactúa. El cúmulo de información, que Ferrarotti denomina como “*caldo social*”, constituye la verdadera esencia informacional para la metodología biográfica, puesto que en ella recae su verdadero potencial para explicar, tanto lo relativo a la persona, como a la estructura social de la cual forma parte. Ejemplos de obras representativas que explican esta linealidad se encuentra en clásicos como “*El Campesino Polaco*” (Thomas y Znaniecki, 1918) de la Escuela de Chicago o “*Los hijos de Sánchez*” (Lewis, 1961). En el caso español, destacar las publicaciones de Francisco Marsal entre 1969-1979 o, más recientemente, estudios dedicados al análisis biográfico de la guerra y posguerra Civil Española como el caso “*La Memoria Inquieta*” (Pinillas de las Heras, 1996) o el “*El final del franquismo*” (Amando de Miguel, 2003).

La aplicación del método biográfico como soporte explicativo de la historia social compartida es una idea arraigada y progresivamente asumida por un determinado grupo de investigadores sociales a lo largo de los años. Ya en 1833, Dilthey proclamaba la importancia de las biografías para la comprensión cabal del hecho histórico (Sarabia, 1986:208). Thompson, Bertaux, Plummer, Ferrarotti y Catani, en Europa o Pujadas, Marinas, Santamaría, de Miguel, Oltra y Valles en España, son algunos de los nombres más significativos que han contribuido al desarrollo teórico y empírico de este modo de indagación sociológica. Este planteamiento no ha estado exento de polémica en la comunidad científica ya que ha supuesto aceptar y reformular la manera ortodoxa de abordar y explicar la historia de los fenómenos sociales establecida hasta el momento. Proyectar y conformar una “*historia desde abajo*” (Ferrarotti, 1990:89) ha implicado reconstruir la experiencia histórica en su variada dialéctica “*El proletariado es el sujeto de la historia*” (Pinilla de las Heras, 1980:183). Desde estos postulados, las historias de vida, se entienden como un medio de escucha de la cotidianidad (Ferrarotti, 1990:98) y como un modo privilegiado de crítica y desmitificación de la macrohistoria, idea que ha sido sustentada y, posteriormente desarrollada, por autores como Burke (1993), Levy (1993) o Sharpe (1993) entre otros².

Profundizando sobre las cuestiones vinculadas al escepticismo y validez del método biográfico, Pujadas afirma que “el mayor de los peligros en la utilización de los relatos de vida es la fetichización del método biográfico; es decir, pensar que con uno o varios buenos relatos ya tenemos toda la información y todas las evidencias necesarias para pasar a un buen análisis y llegar a conclusiones válidas sobre un determinado problema social” (Pujadas, 1992:46). Entonces, ¿Hasta qué punto es representativo el análisis de las biografías para describir un contexto social compartido? La legitimidad y verosimilitud del método biográfico es un tema muy extenso que escapa de la pretensión en estas líneas. Sin embargo, bastará asumir la propuesta metodológica de Daniel Bertaux para justificarlo: “[...] En investigaciones cuya concepción inicial permite la *totalización* de elementos de conocimiento de las relaciones socioestructurales aportados por cada relato de vida, la aparición del fenómeno de *saturación* me parece que es el que fundamenta la validez de la perspectiva biográfica” (Bertaux, 1993:156). Dicho de otro modo, la recurrencia/repeticón en la percepción de un mismo objeto en diferentes testimonios, genera lo que Bertaux define como “*saturación discursiva*” (Bertaux, 2005)³. Ello, unido a un buen diseño de los perfiles biográficos,

² La historia desde abajo se entiende como aquella que resulta de los relatos, biografías y testimonios de la gente “*de a pie*”. Es una historia basada en lo cotidiano que se complementa con el imaginario de la macro-historia centrada más en la historia de las grandes personalidades.

³ Bertaux en el capítulo VII de su obra “*Los relatos de vida. Perspectiva etnosociológica*” (2005) introduce un nuevo elemento de verificación añadido a la *saturación discursiva* centrado en la transparencia del informe de resultados. En concreto, postula la necesidad de registrar sistemáticamente aquellos elementos distorsionantes que supongan “*pistas falsas o erróneas*” para el investigador.

constituye actualmente los dos pilares básicos sobre los que fundamentar y justificar el uso del método biográfico en la investigación social.

Asumiendo estas directrices, es momento ahora de ejemplificar y aplicarlas a un caso concreto. Partiendo de que “toda obra de creación es la representación simbólica, en forma de obra cultural, de una red causal de factores subjetivos y objetivos, personales y colectivos” (Oltra *et al*, 2006:2), se presenta a continuación una reconstrucción histórico-social de lo que ha sido el proceso de evaluación de las Políticas Públicas Españolas. Como ya se ha señalado, la idea de evaluar en España es un procedimiento relativamente reciente que ha sido incorporado de manera progresiva en los planes, programas y proyectos del ámbito público. La pregunta ahora es: ¿Por qué surge esta preocupación por evaluar?, ¿Cómo se ha generalizado el proceso de evaluación? Para explicar este fenómeno se parte de un posicionamiento bidimensional que contempla: por un lado y desde un nivel *macro*, el entorno socio-político y los condicionantes sociales y, por otro y atendiendo a un nivel *micro*, los testimonios de cinco profesionales que han vivenciado en primera persona la evolución de dicha experiencia. La idea central es hacer converger los relatos de las experiencias personales hacia un punto central de interés para el investigador, en este caso la evaluación, del que todos los sujetos han sido protagonistas, observadores y relatores al mismo tiempo.

2. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA DESDE UN PRISMA BIOGRÁFICO

La evaluación entendida como “práctica de indagación analítica circunscrita dentro del ámbito de la investigación social aplicada” (Aguilar y Ander-Egg, 1992:18), cuenta con un escueto pero interesante bagaje histórico dentro del contexto español. Desde sus primeras prácticas hasta la actualidad, el proceso de evaluación ha ido desarrollando y asumiendo un progresivo rango de independencia que ha configurado su propia concepción interna⁴ y externa⁵.

Teniendo en cuenta el conjunto de factores sociológicos más representativos que impulsaron el proceso de evaluación en España a partir de la década de 1980, se enumera la secuencia cronológica que conforma la *evolución de la evaluación* en el contexto de las Políticas Públicas Españolas a partir de los siguientes periodos: 1) Génesis: primeras prácticas y la influencia anglosajona (1982-1986), 2) Una incentivación básica: la inclusión en Europa. (1986-1999), 3) Consolidación e institucionalización del proceso (2000 - ...).

CUADRO I: RESUMEN ETAPAS DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA	PERIODO	CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO	CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE EVALUACIÓN	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	ÁMBITOS DE IMPLEMENTACIÓN
1. Génesis: primeras prácticas y la influencia anglosajona	1982-1986	Etaqa política socialista (Felipe González) y remodelación de las estructuras administrativas y políticas tras “La Transición”.	Modelo de gestión pública basada en el “Presupuesto por Programa”.	Influencia del modelo Anglosajón y Francés. Búsqueda de la eficacia y eficiencia.	Evaluaciones puntuales en el ámbito de la Educación y los Servicios Sociales.
2. Una incentivación básica: la inclusión en Europa	1986-1999	España comienza a formar parte de la Comunidad Económica Europea (CEE) a partir de 1986. Partidas presupuestarias adicionales (Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión). Desarrollo normativo en materia de evaluación.	Exigencia de la evaluación como proceso para la medición de cuentas de la acción política. Incentivación a través de la <i>reserva de eficacia</i> .	Modelo de auditoría inglesa orientado a la justificación y repercusión de las políticas públicas (Eficacia, Eficiencia y Repercusión Social).	Etaqa tecnocrática donde la evaluación se va incorporando progresivamente en los ámbitos Educativo, Sanitarios, Servicios Sociales y Cooperación Internacional.
3. Consolidación e institucionalización del proceso	2000-...	Desarrollo institucional de la evaluación en el ámbito de las Políticas Públicas convierte al proceso en un elemento transversal. (Agencia Calidad Sistema Nacional de Salud, Sociedad Española de Evaluación, ANECA).	Evaluación entendida como proceso que va más allá de la propia rendición de cuentas. Se introduce la dimensión de calidad del servicio y de la retroalimentación de los resultados.	Modelo global orientado al proceso y al resultado. Se tiene presente la potencialidad de la evaluación y los posibles usos del proceso dentro de las Políticas Públicas.	Generalización del proceso en la Administración y Gestión Pública. En la actualidad es entendido como parte irremplazable del proceso eficiente de gestión.

Fuente: Elaboración propia

4 La concepción interna del proceso de evaluación hace referencia a los planteamientos metodológicos y el diseño con los que se decide evaluar.

5 La concepción externa hace referencia a la relevancia social del procedimiento, es decir, a la legitimidad de la evaluación como forma autónoma de proceder y a la justificación y funcionalidad atribuida al proceso desde las instancias públicas y/o políticas.

2.1 Génesis: primeras prácticas y la influencia anglosajona (1982-1986)

Tras momentos de crisis y crispación política, en 1982 el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se alzó como vencedor de las Elecciones Generales a la Presidencia del Gobierno en España (Tusell, 1997:57). Ello se tradujo en la aplicación de nuevas medidas, competencias y responsabilidades que impulsaron el proceso de evaluación en las Políticas Públicas. Una de las más representativas, resultó ser el modelo de gestión pública conocido como el “Presupuesto por Programas”.

El “Presupuesto por Programas” - versión adaptada del “*Rationalisation des Choix Budgétaires*” francés (Ballart, 1992:63) cuyos principios inspiradores se cifieron, en ambos casos, a los planteamientos del modelo de gestión estadounidense PPBS⁶ asumió el reto de reconfigurar la estructura organizativa y burocrática del país a partir de una serie de criterios racionales. Sin embargo, esta iniciativa no obtuvo los resultados esperados. Las principales deficiencias del “Presupuesto por Programas” se encontraron en su trasfondo metodológico, concretamente, en el diseño, definición de objetivos y operacionalización de indicadores para evaluar la eficacia de los servicios (Zapico, 1989:194-95; Ballart, 1992:64). En palabras de Subirats: “El balance de todo ello es la preocupación por el procedimiento más que la preocupación por el resultado de la acción administrativa” (Subirats 1989:24; Ballart, 1992:64).

Así pues, con la puesta en marcha de este modelo de gestión surge, si se quiere denominar así, el primer atisbo de la conciencia evaluadora dentro de la Administración Pública Española. Ahora bien, como dejan entrever los argumentos de Zapico y Subirats, estos inicios no fueron muy alentadores en la *praxis* puesto que presentaron graves problemas de fondo. Este planteamiento es igualmente compartido por Xavier Ballart, que a este respecto incorpora una visión más concluyente afirmando que “[...] la estructura administrativa existente y los mecanismos de decisión [*del Presupuesto por Programas*] no favorecieron a la evaluación” (Ballart, 1992:65).

En cualquiera de los casos, lo importante aquí no será tanto analizar los problemas que caracterizaron a estas primeras actuaciones, sino señalar que los modelos de gestión públicos basados en criterios de eficacia y eficiencia fueron las primeras propuestas evaluativas tomadas de modelos precedentes ya implementados en Francia y Estados Unidos.

El contexto de cambio promovido desde el ámbito ministerial se complementa con la percepción biográfica de los primeros evaluadores. En esta etapa inicial, es un periodo donde las evaluaciones se suceden de forma puntual y en áreas muy concretas como Educación o Servicios Sociales. Resulta interesante examinar la importancia y naturaleza que se tenía del proceso. ¿Qué se entendía por evaluación?, ¿Cómo y por qué se llevaba a cabo? Según relata uno de los primeros expertos españoles en la materia, el concepto de evaluación en España en la década de los 80 era difuso, es decir, la gente identificaba el concepto, no así su verdadera condición.

“[...] en los inicios de la evaluación la gente hablaba de evaluación pero no sabía muy bien qué era, es decir, las palabras se ponen de moda, ahora está de moda calidad. Dentro de poco desaparecerá y se pondrá otra. Entonces lo de investigar ya no estaba tan de moda. Evaluación parecía que era más correcto. Entonces empezaron a surgir pequeñas presiones para que se evaluaran las cosas. En el campo que yo empecé, en las Intervenciones Sociales, en Servicios Sociales, en Drogas, pues igual ¿no? Esa presión surgía de una manera difusa, o bien, eran los Directivos, o bien, eran los Consejos Sociales, o bien eran las ONG, o bien era la oposición en el Ayuntamiento... “*porque esto hay que evaluarlo*”. Pero era evidente que estas presiones eran de tipo político pero que reflejaban la idea de que tenemos que conocer qué pasa y tenemos que tener un cierto control. Esa era la idea que había detrás ¿no? Luego siempre se decía que era para mejorar, pero la idea era una cuestión que estaba así.”

Pese al desconcierto terminológico, el relato pone de manifiesto un hecho clave que evidencia y vincula la función de los procesos evaluativos con la justificación o rendir cuentas -“*accountability*”- (Chelimsky, 1997:58), es decir, se decide evaluar para conocer e informar qué está pasando. Otro elemento importante que paralelamente impulsó la cultura por evaluar en España fue “*el vínculo político*”. Esta dimensión asociada al proceso de evaluación desde sus inicios, fue descrita en 1975 por Carol Weiss, quién identificó y teorizó sobre la relación latente entre evaluación y política⁷. La evaluación pasó así a formar parte del engranaje político en la medida que supuso un

⁶ El PPBS -“Programming Planning and Budgeting System”- es un modelo programático que desarrolló el Departamento de Defensa de los Estados Unidos durante el periodo de la II Guerra Mundial con objeto de racionalizar el presupuesto y gasto destinado a la gestión de programas militares.

⁷ La relación entre el político y el científico es funcional en la medida que representan intereses recíprocos. Véase también Weber, M. (1981) *El Político y el Científico*. Madrid, Alianza.

mecanismo investigador y/o justificador de los programas impulsados a través de Políticas Públicas. Esta anexión interdependiente constituye una de las claves para entender hoy la importancia que se le atribuye a este proceso.

Trasladando este planteamiento al ámbito español, resulta significativo observar el funcionamiento interno bajo el que se fraguó una de las primeras evaluaciones de gran envergadura en el ámbito educativo. El entrevistado número 2, en calidad de director del proyecto, explica el modo en que se desarrolló la evaluación de la Reforma de las Enseñanzas Medias en España.

“En el año 82 cuando el PSOE gana las elecciones quieren hacer una reforma en las enseñanzas medias, y yo trabajo en el Centro de Investigación y Documentación Educativa. Entonces yo mismo por mi parte tomo la iniciativa y digo que antes de ponerlo en marcha y dar como definitiva una reforma tienen que evaluarla. Y entonces, previa petición por carta, se me encarga hacer esa evaluación de las reformas de las enseñanzas medias [...] empiezo en el año 83-84 y estoy evaluando hasta el año 92 [...] esto es en el Ministerio de Educación y Ciencia.”

La decisión y predisposición para llevar a cabo este proyecto, pionero en España,⁸ no surge de manera espontánea sino que tiene su origen en la trayectoria y experiencia vital del propio entrevistado quien mantenía una estrecha vinculación con el *Educational Testing Service (ETS)* americano, organismo, al que se trasladó en varias ocasiones y con el que colaboró en varios proyectos internacionales conjuntos.

En lo que al trasfondo metodológico respecta, la evaluación de la Reforma de las Enseñanzas Medias se diseñó partiendo del paradigma cuantitativo con grupos cuasi-experimentales y de control,⁹ modelo característico y validado en la mayor parte de las evaluaciones realizadas en Estados Unidos en aquel momento.

“Yo hacía una evaluación cuantitativa para el Ministerio de Educación. [...] todas las publicaciones que hace el *Educational Testing Service (ETS)* es evaluación de orientación cuantitativa fundamentalmente.”

En resumen, los inicios de la cultura de la evaluación en España se circunscriben a un contexto sociopolítico frágil que emerge tras el periodo conocido como “*La Transición*”. La asunción de un nuevo modelo de gestión pública basada en criterios racionales de eficacia y eficiencia fue uno de los primeros precedentes que impulsan sin demasiado éxito la evaluación en la esfera de las Políticas Públicas. Es un periodo donde el desarrollo de evaluaciones se implementaba de manera puntual y en contextos muy específicos tomando como referente los diseños metodológicos anglosajones. No existe una clara predisposición por evaluar. El testimonio del entrevistado número 3 no deja lugar a dudas cuando afirma.

“[...] es una evaluación que yo hago en el año 1988 con lo cual realmente no existe una demanda ni una necesidad de evaluación [...] tuve que hacer todo un trabajo de persuasión y sensibilización de que la evaluación servía para algo.”

El principal reto de la evaluación en estos primeros años era demostrar su funcionalidad y potencialidad, es decir, introducir una serie de prácticas orientadas a la mejora y perfeccionamiento de un sistema de políticas públicas en periodo de consolidación. En el escenario socio-político coyuntural de la época, el proceso evaluativo era una actividad incipiente más vinculada con la gestión y burocratización de las políticas propias públicas que con la mera detección y mejora de los planes, programas y proyectos evaluados. Es una práctica indagatoria exportada y eso precisó de un periodo de persuasión y sensibilización por parte de la primera generación de los evaluadores.

2.2 Una incentivación básica: la inclusión en Europa (1986-1999)

El 1 de enero de 1986 España pasó a formar parte de los Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE), desde 1992, Unión Europea. Ello derivó en una nueva situación económica para el país al convertirse en parte de un robusto enclave económico. La CEE supuso un beneficio para España en la medida que dispuso de una serie de partidas económicas a través de los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión (Carrasco, 1999:29) que hicieron posible el diseño, la implementación, y consecuentemente, la evaluación de un conjunto de programas y proyectos de carácter público.

⁸ Salvando las distancias, una de las primeras evaluaciones realizadas en EE.UU fue también en el ámbito educativo - “Eight Year Study”-. Su publicación se encuentra disponible en: Smith, E. R. & Tyler, R. W. (1942). *Appraising and recording student progress*. Nueva York: Harper & Row.

⁹ Véase Cook, T. D. & Campbell, D. T. (1979). *Quasi-experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings*. Chicago: Rand McNally.

Durante este periodo próspero, la Unión Europea concedió grandes sumas de capital para equiparar el nivel de bienestar de los ciudadanos europeos. Como contrapartida, y como parece lógico, demandó conocer la eficacia, eficiencia y repercusión de dichas inversiones. El resultado, como reconoció Carmen Vélez en su artículo, es una creciente preocupación por evaluar las Políticas Públicas.

“Desde el periodo de actuación 1988/93, 1994/99 hasta el actual Marco Comunitario de Apoyo (2000/06) los reglamentos comunitarios han endurecido sus exigencias en materia de evaluación.” (2001:3)

Bajo esta lógica, la política de la Unión Europea hizo un llamamiento a la responsabilidad y buenas prácticas en la evaluación de los programas financiados con los Fondos Europeos. Para ello, dispuso de instrumentos específicos como la “*reserva de eficacia*” para garantizar e incentivar el desarrollo de este proceso.

“La reserva de eficacia, esto es, una parte de los créditos asignados a cada Estado Miembro (el 4%) se ha dejado en reserva hasta el 2003 para ser distribuida a los programas que hayan obtenido mejor rendimiento. La apreciación del rendimiento se realizará por medio de indicadores de seguimiento que reflejen la eficacia, la gestión, y la ejecución financiera. Se trata de una importante motivación para que los responsables de los programas se aseguren de que los fondos públicos se utilicen de forma eficaz y rentable.” (2001:5)

La cultura por evaluar comienza a cobrar importancia en las Políticas Públicas Europeas y Españolas en la medida que supone un procedimiento autónomo que contribuye a justificar y/o rendir cuentas del “*buen o mal*” funcionamiento de la política. La ejecución de la evaluación supuso activar un mecanismo de incentivos, concretado en la dotación de *la reserva de eficacia*, que dio continuidad a los planes, programas y proyectos eficientes preexistentes. La evaluación en este punto comenzó a entenderse como la acción indagatoria válida para legitimar la gestión eficaz, eficiente y transparente de las Políticas Públicas.

Dentro de la Administración Pública Española el planteamiento europeísta generó una creciente y efectiva demanda de información evaluativa en los distintos niveles de Gobierno (Ballart, 1992:65). Se articularon procedimientos encaminados al análisis de la eficacia y gestión de los distintos ámbitos ministeriales. Sin embargo, el resultado, según reconoce el autor, siguió más la línea de la gestión de las auditorías inglesas que las evaluaciones de programas o servicios.

La línea tecnicista descrita por Ballart converge con la percepción obtenida desde el ámbito biográfico, donde igualmente se constata la rigurosidad de la práctica.

“En los 90... la palabra evaluación existía, porque estaba en el discurso, la gente hablaba de evaluación y además estaba muy connotada de ser técnico, de ser riguroso y que siempre había que evaluar”.

Sin embargo, esta idea primigenia y tecnocrática va diluyéndose a lo largo de los años en favor de una concepción más amplia de la evaluación. Este procedimiento emerge como mecanismo para identificar y rendir cuentas, pero su funcionalidad trasciende a un plano más efectivo en el que tiene también cabida la retroalimentación y/o mejora de las deficiencias detectadas en las Políticas Públicas. Esta particularidad afianzó el vínculo entre el proceso de evaluación y las acciones impulsadas desde el ámbito de la Administración Pública, hecho que cristalizó en la creación de las primeras Sociedades específicas en materia de Evaluación en Europa.¹⁰ En el caso de España, la importancia del proceso de evaluación comienza paulatinamente con la inclusión de nuevas directrices legislativas y la aparición de los primeros centros específicos en materia de evaluación. Haciendo una breve recapitulación por los ámbitos donde se asumen un mayor compromiso conviene mencionar:

La evaluación en el Ámbito Educativo: La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) del 3 de octubre de 1990 supone el punto de partida de un proceso de profunda reforma de la educación en España. El artículo 62 de la citada Ley insta explícitamente en su artículo 62 a la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), que tres años más tarde y en base al Real Decreto 928/1993, comenzó a desarrollar sus acciones y competencias específicas en el ámbito de la evaluación educativa.

¹⁰ Una de las instituciones más destacadas en Europa es la Sociedad Europea de Evaluación –fundada en La Haya en 1994–, que contó durante los primeros años con la colaboración activa de D.ª Rocío Fernández Ballesteros, discípula del estadounidense Cronbach, y una de las pioneras evaluadoras españolas en el área de las Políticas Públicas. En la actualidad, María Bustelo también ha sido una figura representativa de esta institución ostentando el cargo de presidenta durante los años 2012 y 2013.

La evaluación en el Ámbito Sanitario: El crecimiento imparable del Gasto Público Sanitario en España a principios de 1990 derivó en la necesidad de racionalizar el sistema y controlar sus costes. En 1991 el entonces Ministro Julián García Vargas propuso una Comisión de Expertos en la materia y estableció un paquete de medidas encaminadas a mitigar y controlar los efectos del gasto. Una de las propuestas más representativas fue la constatada en el Real Decreto 1415/1994 bajo el cual germina la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias, encuadrada dentro del Instituto de Salud Carlos III. Su objetivo, ofrecer un conjunto de valoraciones objetivas sobre los impactos sanitario, social, ético y organizativo.

La evaluación en el Marco de la Cooperación Internacional: De igual modo que en las dos áreas precedentes, la evaluación comienza a formar parte del ámbito de la Cooperación Internacional a través de la aprobación de medidas legislativas. En esta ocasión, la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su artículo 19, instó a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional a ser la responsable de evaluar la política de cooperación para el desarrollo de España, así como los programas y proyectos financiados por el Estado Español sobre esta materia.

Como ha quedado patente, la inclusión en la CEE supuso un importante revulsivo que contribuyó a fomentar la evaluación en España. La implementación de una serie de medidas que demandaban conocer la eficacia y eficiencia de los programas financiados con Fondos Europeos, generó intrínsecamente mecanismos e instrumentos de evaluación que fueron incorporados a las Políticas Públicas Españolas. Y es a partir de entonces, y en base a su doble funcionalidad –*rendir cuentas y retroalimentar*–, cuando la evaluación cobró fuerza y sentido a través de su mención explícita en las disposiciones legislativas. Se abre así un nuevo panorama para la evaluación en la esfera de las Políticas Públicas. La necesidad de justificar presupuestariamente los resultados de las iniciativas políticas ante organismos internacionales cristaliza en una generalización del proceso a todos los niveles. En concreto, el personal técnico de la Administración Pública fue uno de los principales responsables de incluir esta práctica como parte esencial de su trabajo. Es un periodo donde prima la funcionalidad de las actuaciones políticas; sin embargo, es importante señalar que se trata de un periodo todavía gestacional donde la evaluación tiene una dimensión reduccionista muy centrada en la valoración o efecto de los proyectos o políticas. Será en años posteriores, y al amparo del dinamismo social de las políticas públicas, cuando nuevamente se reformule el sentido y la importancia con el que entendemos hoy el proceso de evaluación en España.

2.3. Consolidación e Institucionalización del proceso (2000-...)

La entrada en el Siglo XXI supone un periodo de consagración para la evaluación en España. El desarrollo normativo de la etapa anterior trasciende a todos los niveles y ámbitos de las Políticas Públicas. El concepto y la idea de evaluar se ha convertido en ejes transversales del diseño de cualquier política y/o programa público y las acciones evaluativas han evolucionado progresivamente hacia un plano de normalización. Esta situación queda patente en los relatos de dos de los profesionales entrevistados que han tenido la ocasión de vivir “*el tránsito evaluativo español*” hasta el momento actual.

“[...] El panorama y el contexto ha cambiado radicalmente, ahora la idea de que hay que evaluar está mucho más incorporada. En poco tiempo se ha institucionalizado la función de evaluación, ahora tenemos una Sociedad Española de Evaluación que no había.”

“[...] Si tú les preguntas qué es evaluar ya casi todos hablan de criterios de valores de diferentes tipos de evaluación. Saben que hay evaluaciones de resultados etcétera, etcétera, o sea, que la gente está muchísimo más formada, y a la vez, hay muchísima más gente en el campo de la evaluación, pues implica que se hacen muchísimas más evaluaciones.”

Como ya se anticipa, la institucionalización de la evaluación en el ámbito de las Políticas Públicas constituye el último estadio para la consolidación del proceso. Si bien con la mención legislativa de la década de 1990 emergen las primeras instituciones específicas, en este periodo la dimensión institucional adquiere pretensiones y tintes más universalistas. De acuerdo al orden cronológico con el que han sido creadas, se pasa a enumerar la infraestructura más representativa del área de evaluación de las Políticas Públicas Españolas:

1. Sociedad Española de Evaluación (SEE): Fundada en el año 2001 con el apoyo de la Sociedad Europea de Evaluación, es constituida con el objetivo de estimular y fomentar los procesos de evaluación en España y especialmente, en la Administración Pública.
2. Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA): Institución que comienza su funcionamiento en 2002 de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Universidades 6/2001 (LOU) y

al amparo de las recomendaciones del Comunicado de Berlín en materia de Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Sus funciones y competencias se cifan a la coordinación y dinamización de las políticas de evaluación y gestión de la calidad para el logro de la excelencia en las universidades españolas.

3. Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud: Con la aprobación de la Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, nace la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud como organismo dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo. Esta institución, que suprime a la Dirección General de Planificación Sanitaria, asume el compromiso de garantizar la excelencia y cobertura de los servicios públicos sanitarios en España.
4. Agencia Estatal de Evaluación: En 2004 las instancias gubernativas comenzaron a trabajar en el diseño de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios. A día de hoy este proyecto es una realidad. El nuevo organismo regulado por la Ley 28/2006 es dependiente directo del Ministerio de Administraciones Públicas. Su cometido prioritario es el fomento de evaluaciones de políticas, planes, programas y proyectos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado.

Como se puede observar, el desarrollo institucional lleva implícito una mayor preocupación por la especialización del proceso de evaluación y la mejora de la calidad, hecho que ha cristalizado en una mayor intensidad del desarrollo de sus prácticas. Según reconoce el Ministerio de Administraciones Públicas, en la actualidad la actividad evaluadora se extiende en áreas como:

- Evaluaciones centradas en Políticas Sociales.
- Evaluación de la Asignación y Empleo de los Fondos Comunitarios.
- Evaluación de la Calidad de los Servicios.
- La labor de Inspección de Servicios realizada por los Ministerios.

Todas estas dimensiones analíticas constituyen los nuevos horizontes para la evaluación de las Políticas Públicas en España, y será ahora, en un momento de consolidación institucional, cuando la conciencia por evaluar se incorpore más si cabe como parte esencial que defina las acciones *público-políticas* haciendo progresivamente extensible su potencial a otros ámbitos que competen a la Administración del Estado. El reto de futuro no se ocupa ya de la evaluación final, de los resultados del proyecto o del beneficio que reporte un plan o política determinada si no que trata ir más allá. La institucionalización y la consolidación del proceso de evaluación en las Políticas Públicas Españolas abre un nuevo abanico en sus concepciones a la hora de plantear la evaluación. Existe un entendimiento socialmente aceptado que va más allá de la evaluación final como único recurso para rendir cuentas. Es más, la connotación del término “*calidad*” en el ámbito de las Políticas Públicas, lleva implícitamente una reconceptualización de la idea de evaluación hacia un enfoque multidimensional que afecta tanto a los momentos en que se lleva a cabo su práctica como a los agentes a los que va dirigido. El desafío futuro de la evaluación deberá ser de carácter adaptativo. En un modelo de Estado en continuo dinamismo, sus instrumentos indagatorios deben ser cada vez más flexibles y adaptados tanto para identificar fortalezas y debilidades como para plantear recursos y soluciones en el corto y medio plazo.

CONCLUSIONES

A la luz de los planteamientos expuestos, la cultura de evaluación de las Políticas Públicas Españolas cuenta en la actualidad con una trayectoria histórica de más de tres décadas. Sin lugar a duda, uno de los aspectos más significativos, que impulsó y determinó el lugar que ocupa este procedimiento sistemático es el vínculo político. La correspondencia entre “*evaluación y política*” comenzó siendo un elemento subyacente que progresivamente adquiere una mayor relevancia a partir de su propia funcionalidad. La evaluación en España, al igual que en el resto de contextos, se ha consolidado en sus inicios como mecanismo justificador para “*rendir cuentas*”, ahora bien, el “*rendir cuentas*” entraña por sí mismo, una serie de intereses manifiestos y latentes para las figuras intervinientes -evaluador- gestor/político- susceptibles de analizar e interpretar con material empírico en un nuevo texto.

En consonancia con este planteamiento, resulta igualmente destacable la incidencia que ha tenido, y tiene, el marco europeo en el desarrollo de la cultura de evaluación en España y en el resto de Estados Miembros. Nuevamente, la necesidad de informar, en este caso sobre el funcionamiento de los proyectos impulsados con dotaciones/fondos europeos, ha estimulado la práctica evaluadora en toda Europa. En el caso español, la legitimidad de la evaluación como proceso vino acompañada de un marco normativo específico que incentivó la práctica, y posteriormente, impulsó la creación de las instituciones específicas en materia de evaluación. La tarea y el reto futuro es saber qué uso corresponde a este tipo de instituciones evaluadoras. Como señala Subirats: “La utilización de los resultados de toda evaluación supone pues, en la mayoría de los casos, un juicio de valor

de carácter político” (Subirats, 2008: 223). Sobre esta cuestión, Alvira *et al*, ponen de manifiesto la extensibilidad de la práctica evaluativa en España afirmando que “actualmente, todas las organizaciones y entidades públicas y privadas, incluidas las universidades, establecen sistemas de evaluación para demostrar su credibilidad hacia el exterior, y para producir información utilizable en la gestión de las mismas” (Alvira, 2014: 23). Sin embargo, y como hemos apuntado anteriormente, el desafío de la evaluación de las Políticas Públicas Españolas se encuentra en su capacidad adaptativa, es decir, no es recomendable imponer modelos de evaluación estandarizados, sistemáticos y generalizados para contextos, situaciones y realidades sociales completamente heterogéneas. Esta disyuntiva es puesta de manifiesto por Subirats (2005), cuando afirma que las evaluaciones de las políticas sociales tienen que estar sujetas a un planteamiento diferente donde, no se valore tanto la eficacia y eficiencia interna, si no que se abogue por un análisis de la calidad de las interrelaciones entre esas organizaciones públicas y la ciudadanía. Es necesario partir de las particularidades del ámbito y las personas implicadas en la evaluación ya que, como señala Gary Henry (2003), “la evaluación del programa es en sí misma una intervención social” (citado en Alvira, 2014:20) sobre el medio y sobre las personas.

Por otro lado, subrayar la potencialidad del método biográfico para la explicación de un fenómeno histórico y social. La combinación de elementos que configuran la *macro-historia*, como puede ser la bibliografía referente al tema, con los relatos o testimonios individuales -*micro-historia*- supone enlazar de una forma plausible el modo de comprender y explicar una realidad dada. Entremezclar ambas vertientes, incluir lo cotidiano en la pretensión investigadora enriquece, complementa y aporta una visión más precisa del fenómeno explicado, en este caso la evaluación de las Políticas Públicas Españolas. Resulta en cierto modo contraponer el argumento de Geertz cuando constata: “*la rareza que supone construir textos ostensiblemente científicos a partir de experiencias claramente biográficas, que es lo que al fin y al cabo hacen los etnógrafos, queda totalmente oscurecida*” (Geertz, 1989:19), y abogar por una idea donde el investigador social debe ser consciente tanto de los fenómenos sociales como de la percepción social que reporta en los sujetos que lo vivencian. En la conexión de estos dos puntos está el eje para conformar una historia social compartida, verosímil y legítima ante los ojos de la Comunidad Científica.

Finalmente, es importante aludir a la idea de “*Historia*” como fenómeno social dinámico y en continuo tránsito. La necesidad de comprender el presente pasa por analizar el pasado. Buena cuenta de este argumento llevan dando durante los últimos años King, Melvin, Miller y Stockdill en la revista de la Asociación Americana de Evaluación a través de su proyecto “*The Oral History of Evaluation*” –La Historia Oral de la Evaluación-. En él rescatan, en forma de entrevista, los testimonios de los primeros evaluadores estadounidenses aportando percepciones, vivencias y situaciones que escapan de la historia de la evaluación estadounidense manifestada hasta el momento. Así pues, será labor de todos otorgar la relevancia que corresponde a lo cotidiano en el marco de la historia a partir de ejemplos científicos. La reconstrucción y/o deconstrucción de los fenómenos sociales globales remite en última estancia a las personas, individuos o sujetos poseedores de una biografía ligada a un contexto interdependiente y en continuo tránsito, y es por esta razón, y en la combinación de ambas dimensiones -contextual-individuo-, donde encuentra sentido la explicación histórica global del fenómeno sociológico.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvira, F. *et al* (2014): Usos de la evaluación del profesorado universitario en España. Ediciones Institucionales nº 104. Universidad Castilla la Mancha.
- Aguilar, M. J. y Ander-Egg, E. (1992): Evaluación de servicios y programas sociales, Madrid, Siglo XXI.
- Ballart, X. (1992): ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Bertaux, D. (1993): “La perspectiva biográfica: validez metodológica y potencialidades” en Marinas, J. M. y Santamarina, C. (ed.) La Historia oral: métodos y experiencias, Madrid, Debate, pp. 149-173.
- Burke, P. (1993): Formas de hacer historia, Madrid, Alianza.
- Carrasco, E. (1999): “Los Fondos Estructurales y de Cohesión. Objetivos y Realidades” en Boletín Económico de ICE, Madrid, ICE, N° 2633, pp. 29-37.
- Chelmsky, E. y Shadish, W. R. (1997): Evaluation for the 21st Century. A Handbook, London, Sage.
- Denzin, N. K. (1989): Interpretive Biography, London, Sage.
- Ferrarotti, F. (1990): *La historia y lo cotidiano*, Barcelona, Ediciones Península.
- Geertz, C. (1989): El antropólogo como autor, Barcelona, Paidós.

López-Barajas, E. (1996): *Las historias de vida y la investigación etnográfica. Fundamentos y metodología*. Madrid, UNED.

MAP (2006): “Evaluación institucional”. Recurso electrónico del Fondo Documental virtual del Ministerio de Administraciones Públicas. Disponible en:

http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/servicio_publicos/evaluacion_calidad/evaluacion/institucionalizacion/documentos_publicaciones.html.

Oltra, B. / Garrigós, J. I. / Mantecón, A. / Oltra Algado, C. (2004): *Sociedad, vida y teoría. La Teoría Sociológica desde una perspectiva de sociología narrativa*, Madrid, CIS.

Pinilla de las Heras, E. (1980): “Las clases sociales: realidad social y problema teórico” en

Marsal J.M. y Oltra, B. (ed.) *Nuestra Sociedad. Introducción a la Sociología*, Barcelona, Vicens, pp.151-191.

Pujadas, Muñoz, J. J. (1992): *El Método biográfico: el uso de las historias de vida en ciencias sociales*, Madrid, Centro de Investigaciones sociológicas.

Sánchez Valle, I. (1994): “Desarrollo de métodos cualitativos de investigación en pedagogía: el método biográfico” en López-Barajas, E. y Montoya, J.M. (ed.) *La investigación etnográfica. Fundamentos y técnicas*, Madrid, UNED, pp.119-143.

Sarabia, B. (1986): “Documentos personales: historias de vida” en García Ferrando, M. / Ibáñez, J. / Alvira; F. (ed.) *El análisis de la realidad social*, Madrid, Alianza, pp. 205-226.

Sharpe, J. (1993): “La historia desde abajo” en Burke, P. (ed.) *Formas de hacer historia*, Madrid, Alianza, pp. 38-58.

Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1987): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Madrid, Paidós/MEC.

Subirats, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Subirats, J. (2005): “Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales”, *Ekonomiaz*, 60 (1):18:37

Subirats, J. et al (2008): *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel.

Tusell, J. (1997): “La Transición” en *Historia de España Vol. 14. Enciclopedia de España*, Madrid, Espasa.

Velez, C. (2001): “La Evaluación de las Políticas Públicas en España”, Recurso electrónico del Fondo Documental virtual del Ministerio de Administraciones Públicas. Disponible en: http://ioce.net/download/case_studies/la_evaluacion.doc.

Weiss, C. H. (1975): *Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*, México, Trillas.

Zapico, E. (1989): *La modernización simbólica del presupuesto público*, Oñati, IVAP.

REFERENCIAS ENTREVISTADOS

Mariano Álvaro Page ha trabajado dirigiendo el Servicio de Evaluación del Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) desde 1983 a 1992. Durante este periodo ha colaborado en diferentes evaluaciones y proyectos con el Educational Testing Service en Estados Unidos. En la actualidad es subdirector General de Estudios y Cooperación en el Instituto de la Mujer encargado de diseñar las evaluaciones de las Políticas de Género.

Francisco Alvira Martín ha sido profesor visitante en la Universidad de Michigan y la Universidad Northwestern invitado por el profesor Robert Boruch. Posee una larga y reconocida trayectoria como evaluador en el ámbito de los Servicios Sociales. Una de sus contribuciones más importantes al campo de la evaluación fue la obra publicada en 1991 “Metodología de evaluación de Programas”. En la actualidad es Catedrático y Director del Departamento de Metodología de la Investigación Social en la Universidad Complutense de Madrid.

María Bustelo Ruesa ha sido profesora visitante en el Center for Instructional Research and Curriculum Evaluation en la Universidad de Illinois. Ha trabajado como evaluadora en el área de Políticas Públicas, especialmente en los ámbitos de Servicios Sociales y Educación durante gran parte de su carrera profesional. En la actualidad es Profesora Titular en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid y Directora del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas ofertado por esta misma universidad.

María José Aguilar Idáñez es directora del Departamento de Servicios Sociales y Trabajo Social en la Universidad de Castilla La Mancha. Ha trabajado como evaluadora en el Programa de Cooperación y Desarrollo de Naciones Unidas desarrollando proyectos y evaluaciones en la mayor parte de países latinoamericanos. En la actualidad es directora del Instituto de Desarrollo Regional de Albacete y Catedrática de Escuela Universitaria en el área de Trabajo Social y Servicios Sociales.

Juan Andrés Ligero Lasa es profesor asociado en el Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Carlos III de Madrid. Posee una reconocida carrera profesional como evaluador externo para la Administración Pública, especialmente en el área de Servicios Sociales. Actualmente ocupa el puesto de Co-Director del Máster Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas ofertado por la Universidad Complutense de Madrid.

Relaciones de puestos de trabajo. ¿Reglamento o acto administrativo? STS de 05 de febrero de 2014 (JUR 2014\1572)

Belén Andrés Segovia

Consellería de Gobernación y Justicia, Generalitat Valenciana
belen.andres@uv.es

Resumen

La Sentencia que ocupará las siguientes páginas, es objeto de un punto de inflexión a través del cual, el Tribunal Supremo cambia años de doctrina jurisprudencial. La figura por excelencia era el Reglamento en las Relaciones de Puesto de Trabajo. A través de este análisis podremos observar, como los criterios han cambiado, y ya no es el régimen normativo a seguir según el Tribunal Supremo. Para terminar realizaremos un análisis a modo de conclusiones extraídas a raíz de su régimen comparativo con la figura jurídica anterior.

Palabras clave

Función Pública, acto administrativo plúrimo, reglamento, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas.

Lists of jobs. Regulation or administrative action? STS February 5, 2014 (JUR 2014 \ 1572)

Abstract

The Sentence analyzed a turning point through which the Supreme Court changed years of jurisprudence. The figure par excellence was the Regulation on Workplace Relations. Through this analysis we can see, the criteria have changed, and is no longer the regulatory regime to follow according to the Supreme Court. Finally make an analysis by way of conclusions drawn following its comparative legal regime with the previous figure.

Keywords

Public service, administrative act, regulations, Central State Administration, autonomous community.

1. ANTECEDENTES DE HECHO

La sentencia de 5 de febrero de 2014¹, de la que sido ponente el magistrado Vicente Conde, resuelve el recurso planteado por Don Mauricio, funcionario de la Administración Pública, contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de abril de 2012 (recurso 484/2012)². Por la misma, se desestimó el recurso administrativo³ que el mismo interpuso contra un acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial, de fecha 24 de octubre de 2002. Como consecuencia del mismo, se modificó la Relación de Puestos de Trabajo (en adelante RPT) de personal funcionario de las Gerencias del Catastro.

La resolución recoge que, desde su introducción en la Ley de 1984, las Relaciones de Puestos de Trabajo han planteado dificultades jurisprudenciales, que ha sido en cuanto a la caracterización jurídica de esta figura “*insegura y no siempre coherente*”. El lastre que ha supuesto durante años esta figura a efectos de seguridad jurídica, queda de forma explícita expuesta en cuanto a su condición se refieren a las RRPPT de la Administración del Estado y organismos dependientes, pero no a las administraciones de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales. En este segundo supuesto, deberá estarse como factor principal para cualquier posible análisis a lo que disponga la Ley de Función Pública de cada Comunidad Autónoma. Asimismo los magistrados señalan que la RPT “*no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se auto-organiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella*”. Tras su argumentación, indica que la RPT es un acto administrativo, y no una disposición general, por lo que no cabe su apertura a la casación. Por ello, declara no haber lugar al recurso planteado por el funcionario.

La sentencia cuenta con el voto particular de dos de los seis magistrados de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso, que la ha dictado. Nicolás Maurandi y Pablo Lucas Murillo de la Cueva discrepan de sus compañeros y consideran que la interpretación ahora abandonada por el Supremo –que asimilaba las RRPPT a disposiciones generales— era “*más respetuosa con el derecho de los empleados públicos a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos*”. Añaden en este supuesto, que con el giro jurisprudencial que se da ahora queda excluida tanto el acceso a la casación de las sentencias pronunciadas sobre ellas, como su posible impugnación indirecta. Adviértase que a pesar de todo, para estos dos magistrados, no cabe reducir las RRPPT a la condición de acto administrativo aunque tampoco quepa equipararlas plenamente a disposiciones generales. Así pues, de acuerdo con lo expuesto, entienden, en contra de sus compañeros, que su no clasificación en ninguna de esas categorías tradicionales no entrañaba inseguridad jurídica.

2. DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha dictado la Sentencia de 5 de febrero de 2014, en la que modifica su doctrina sobre la consideración jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RRPPT) de la Administración del Estado y los organismos directamente dependientes de la misma. La clave del sistema de ordenación del personal son las relaciones con los puestos de trabajo o instrumentos organizativos similares llevados al efecto. Por ello, más prudentemente la Ley de Medidas de 1984, trató el tema con menor ambición. De modo que el problema no es tanto su regulación como calificar las *relaciones de puestos de trabajo*. La Ley de Reforma de la Función Pública, en su artículo 15⁴, introdujo este instrumento de ordenación de las estructuras burocráticas basado en las tradicionales plantillas orgánicas. Dicha Ley no obliga a una descripción pormenorizada de las tareas, cometidos y responsabilidades correspondientes a cada puesto, limitando los contenidos de las relaciones de los puestos de trabajo a una enumeración de éstos, precisando el tipo de empleado, funcionario, laboral o eventual que ha de ocuparlo, así como el sistema de provisión o libre disposición o concurso, los requisitos

1 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 5 de febrero 2014. (RJ 2014\1572)

2 Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), núm. 484/2012 de 12 abril (JUR 2012\231119).

3 El Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia de 12 de abril de 2012 en el recurso administrativo núm. 2825/03. Antecedente de hecho primero de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 5 febrero 2014. (RJ 2014\1572).

4 Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (Vigente hasta el 01 de Enero de 2015) señala en su artículo 15 la regulación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración del Estado, de modo que, en su apartado primero expone que, “*las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes: a) Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada Centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral*”. Y el apartado b) que tras su modificación por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, queda redactado del siguiente modo: “*b) Las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral*”.

para su desempeño, el nivel del complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional, régimen jurídico aplicable cuando sean realizados por personal laboral, así como, los puestos de trabajo de provisión indistinta, por no estar reservados a determinados cuerpos de funcionarios.

Aunque es cuestionable que la mera enumeración de puestos de trabajo tenga un carácter normativo, es innegable que una abundante jurisprudencia le atribuyó previamente su carácter de reglamentario. Objeto de esta expresiva tendencia es la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1995 (RJ 1995, 3397)⁵, que citando a otras anteriores considera:

“Es jurisprudencia consolidada de esta Sala (v. gr. SSTS 14 diciembre 1990 [RJ 1990\10163], 14 julio 1993 [RJ 1993\5641] y 28 noviembre 1994 [RJ 1994\9332]) que las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizatorias tienen naturaleza normativa, atendido su carácter ordinamental y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciándolas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo”⁶.

Esta tendencia jurisprudencial ha sido, modificada o, en sus preceptos matizada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2008 (RJ 2008, 7880)⁷, que limita el alcance a su supuesta naturaleza reglamentaria en los términos expuestos por la misma:

“(…) si bien este Tribunal ha atribuido a los acuerdos sobre regulación de la RPT, a veces, la naturaleza de normas, ello lo ha sido a los solos efectos de admisibilidad de la casación, o en algún caso excepcional cuando la regulación o modificación de la RPT se contiene en un instrumento jurídico, que por su forma de exteriorización, procedimiento de elaboración y modo de publicación, e incluso por su contenido añadido, justifica que se le asigne esa naturaleza reglamentaria. Lo que no consta que sea el caso de autos”⁸.

De esta circunstancia nace el hecho de que, la posibilidad de que un particular pueda articular la solicitud de la revisión de oficio vía artículo 102.2 LRJ-PAC, sea una cuestión abierta⁹. Esta línea de argumentación es desvirtuada por un inminente cambio de rumbo jurisprudencial que nos la ofrece la *Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2013* (Rec. 1260/2012)¹⁰ cuando dispone,

“CUARTO.- En la casación núm. 2986/2012 esta Sala ha planteado a las partes la posible inadmisibilidad de un recurso de casación contra una sentencia dictada en una relación de puestos de trabajo, sobre la base de que pudiese concluirse que no procede otorgarles la consideración de disposición general. Lo cual impone aclarar, al igual que se ha hecho en nuestra reciente sentencia de 30 de octubre de 2012 (casación núm. 3105/2012), que en tanto se decide la anterior cuestión, bien confirmando el criterio hasta ahora seguido de atribuir aquella consideración a las relaciones de puestos de trabajo para franquear el acceso a la casación de las sentencias que las enjuicien, bien variándolo, debe continuar aplicándose, como aquí se hace, la solución hasta ahora seguida.”¹¹

Este punto se puede destacar observando, que pese a que el Supremo confirme la situación por la que se declara la “apertura y vía libre a la casación”, no es garantía de que en el caso de que la Sala, planteara de oficio la posible inadmisibilidad del recurso de casación por tratarse de las Relaciones de Puestos de Trabajo, quedaran desprovistas de la misma tras su paso por las Salas de lo Contencioso-Administrativo.

Resulta especialmente llamativo que el Tribunal Supremo quisiera *alterar el régimen de garantías del instrumento más potente de la Administración*: las Relaciones de Puestos de Trabajo. Esto es así debido a que, un posible debilitamiento de su potestad de control, llevado a cabo por la amplísima discrecionalidad inherente a la potestad de autoorganización, quedaba bajo la sujeción de una posible desaparición de la garantía de la segunda

5 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 25 abril 1995, (RJ 1995\3397). Fundamento de Derecho segundo.

6 Sentencia del Tribunal Supremo de 25 abril 1995, Fundamento jurídico segundo, (RJ 1995\3397).

7 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 12 noviembre 2008 (RJ 2008\7880).

8 Sentencia del Tribunal Supremo de 12 noviembre 2008 (RJ 2008\7880). Fundamento jurídico tercero.

9 DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (2010a), ESCUÍN PALOP, Vicente (2010b), *Impugnación y revisión de la actividad de los Entes Locales (Teoría y práctica)*: 81-82.

10 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 4 diciembre 2013, (RJ 2014\293).

11 Sentencia del Tribunal Supremo de 4 diciembre 2013, Fundamento jurídico cuarto, (RJ 2014\293).

instancia ante el Supremo. Sin embargo, la misma supone una medida de inadmisibilidad de los recursos de casación contra las RPT, que pueda esbozar su desarrollo más allá de su *calificación reglamentaria*. No eran escasas las ocasiones por las que tal recurso de casación, era objeto de coartada y argucia de la Administración a fin de prolongar la vigencia de Relaciones de Puestos de Trabajo declaradas nulas por sentencias de las Salas, en tanto se resolvía el recurso de casación.

Durante dicho transcurso, no se aplican medidas cautelares al respecto, por lo que la RPT seguía aplicándose, y consecuentemente, la Administración tenía la potestad de consolidar dichas situaciones ilegales. En suma, ante tal exposición es objeto de valoración, el abuso de la posibilidad de tal recurso de casación para fines políticos, cuya dilación en el tiempo, justificaba en el tiempo su existencia. A ello debemos añadir el importante dato de que **la ejecución de las sentencias que invalidan las RPT operan sobre un** riguroso tejido burocrático, de modo que frente a los autos dictados en ejecución, cabe recurrir en una casación adicional, la dilatación del proceso era patente en el tiempo, hasta que la Administración admitía la aprobación de una nueva RPT que permitía el acceso a otra nueva dinámica impugnatoria.

Llegados a este punto se estima por la doctrina jurisprudencial que las RPT, muestran su posible impugnación como si se tratase de reglamentos *sui generis* que deben merecer el recurso de casación. Con ello, se gana en seguridad jurídica, se evitan los posibles fraudes procesales, y las RPT son objeto de cosa juzgada con una mayor celeridad, *a sensu contrario* de la figura que envuelve a los actos administrativos. Muy contrario de lo que sucede en la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014 (recurso número 2986/2012 modifica su doctrina sobre la consideración jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RRPPT) de la Administración del Estado (AGE) y los organismos directamente dependientes de la misma. Afirma el Tribunal Supremo, con objeto de terminar con la opacidad que envuelve su concepto, en cuanto a si se refiere a un acto administrativo plúrimo o un reglamento que:

“Sobre esa base, y en la alternativa conceptual de la caracterización como acto administrativo o como norma, entendemos que lo procedente es la caracterización como acto, y no como norma o disposición general. Tal caracterización como acto, según se ha expuesto antes, es por lo demás la que ha venido proclamándose en la jurisprudencia (por todas reiteramos la cita de las sentencias de 19 de junio de 2006 y la de 4 de julio de 2012 [RJ 2012, 7710] y 10 de julio de 2013 [RJ 2013, 6154]), aunque lo fuera en referencia al plano sustantivo, al diferenciarlo del procesal.” Y en tal caso prosigue mencionando que *“en la referida Sentencia de 19 de Junio de 2006 (RJ 2006, 3770) (F.D. 3º) ya se afirmaba respecto de las RRPPT la falta “de la nota de generalidad y demás caracteres propios de las disposiciones reglamentarias”. En esa misma línea argumental de falta “de la nota de generalidad y demás caracteres propios de las disposiciones reglamentarias se insiste” se insiste en la Sentencia de 4 de julio de 2006 (RJ 2006, 3753) -Recurso de casación 3422/2001, F.D. 2º-; y en las de 4 de Julio de 2012 (RJ 2012, 7710) -Recurso de casación 1984/2010, F.D. 5º-; de 10 de julio de 2013 (RJ 2013, 6154) -Recurso de casación nº 2598/2012, F.D. 4º-, en las que se expone la problemática línea evolutiva de la jurisprudencia. Es criterio asentado en la doctrina y en la jurisprudencia, para la distinción entre el acto y la norma, el que se centra en la consideración de si el acto de que se trate innova o no el ordenamiento jurídico, integrándose en él, con carácter general y abstracto, y siendo susceptible de ulteriores y sucesivas aplicaciones; o si se trata de un acto ordenado que no innova el ordenamiento, sino que es un acto aplicativo del mismo, en cuya aplicación se agota la eficacia del acto. Sobre esa base conceptual, y en línea con la doctrina de las sentencias que se acaban de citar, entendemos que la RPT no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella”¹².*

Pese a que la sentencia no pretende extender sus efectos a las Comunidades Autónomas se puede observar que, salvo configuración normativa diferente por sus leyes de función pública, que en la actualidad es inexistente en cuanto a sus instrumentos ordenadores, ya que sin perjuicio de su delegación en órganos inferiores, la competencia de su aprobación y modificación corresponde, de ordinario, al consejo de gobierno; y en las corporaciones locales la competencia se le atribuye al pleno, salvo a los municipios de gran población, que le correspondería a la junta de gobierno¹³. En consecuencia, a efectos jurisdiccionales, las Relaciones de Puestos de Trabajo se consideran disposiciones administrativas recurribles, como los actos dictados en su aplicación.

¹² Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 5 febrero 2014, Fundamento Jurídico tercero. (RJ 2014\1572).

¹³ PARADA VÁZQUEZ, Ramón (2012): 468-470.

En conclusión, pese a la fructuosa doctrina que durante años se ha pronunciado a favor del reglamento como figura que envuelve las RTP, con la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014, se da un cambio jurisprudencial de criterio, de forma que las RRPPTT quedan degradadas por el Tribunal Supremo a simples actos administrativos generales, en aquellos casos que afecten a la Administración General del Estado.

3. COMENTARIO

Un breve apunte sobre la incorporación del personal laboral a la Administración

Hasta entrado el año 1964 podía considerarse que existía un monopolio funcionarial en la Administración. Para mejor entender, todo funcionario que prestaba sus servicios en ella, era considerado funcionario público, y por tanto, se encontraba sometido a una serie de normas de carácter unilateral, por leyes y reglamentos administrativos. Con la entrada en vigor de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, que cambió la conceptualización que se tenía hasta la fecha y que permitió por vez primera, en el ordenamiento administrativo español, la dualidad de regímenes jurídicos en la Administración al permitir la contratación de personal laboral y además, con carácter discrecional¹⁴.

A pesar de sus esfuerzos por regular esta materia, en el Decreto 315/1964 de 7 de febrero, no figuraba ninguna definición ni establecía, ningún criterio orientador para su contratación. Su incorporación era objeto de un importante grado de flexibilidad, de modo que evitaba el encorsetamiento que suponían las normas funcionariales. El hecho de que en esta ley se definiera el concepto de funcionario pero no se dijera nada del personal laboral, ni se establezcan las bases ni ningún tipo de criterio decisivo, ha sido una de las principales causas de los numerosos problemas y disfunciones surgidas con posterioridad¹⁵. Ante tal confusión, el dictamen del Consejo de Estado de 14 de diciembre de 1960 que concibió como una “técnica administrativa”, contribuyó a la opacidad regulatoria, y en consecuencia se reconoció un amplio margen a la Administración en el momento de ejecutar su decisión¹⁶.

Llegados a este punto, ante tal inseguridad normativa, se recogieron estos postulados en la formulación originaria del artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, por la cual se extendió considerablemente la presencia del personal laboral en la Administración con un precepto hasta entonces desconocido, donde el aspecto más decisivo de laboralización fue la redacción originaria del artículo 15.1.c)¹⁷. Para mejor entender, al regular el contenido de las nuevas relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado establecía que todos sus requisitos serían establecidos por el Ministerio de Presidencia, a propuesta de los Ministerios que en tal caso sean competentes en la materia “*debiendo especificarse aquellos puestos que, atendiendo a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos*”. Tras este desafortunado inciso, se entendía que a partir del momento de tal regulación, la figura principal iba a ser el personal laboral y la excepción, los funcionarios públicos¹⁸.

14 El artículo 7.º del Decreto 315/1964 de 7 de febrero en desarrollo de la Base I de la Ley 109/1963:

“1. Son trabajadores al servicio de la Administración civil los contratados por ésta con dicho carácter, de acuerdo con la legislación laboral, que les será plenamente aplicable.

2. En todo caso, la admisión de trabajadores al servicio de la Administración civil deberá estar autorizada reglamentariamente.”

15 JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1989): 258.

16 Dictamen del Consejo de Estado de 14 de diciembre de 1960 “*El régimen administrativo y laboral son técnicas de organización que pueden ser utilizadas indistintamente por la Administración en la configuración de la relación jurídica con los grupos y categorías del personal a su servicio*”.

17 Artículo 15.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

“Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos.

Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral:

- los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo;

- los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos;

- los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;

- los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño, y

- los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.

- los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo”.

18 PALOMAR OLMEDA, Alberto (1996): 168.

Muchos de los problemas planteados por el artículo 15 podían haberse solucionado si el legislador de 1984 hubiera establecido algún tipo de criterio que hubiera podido perfilar una línea divisoria clara entre ambos colectivos, personal laboral y funcionarios. Ello ha supuesto que a día de hoy, nos podamos encontrar en las Relaciones de Puesto de Trabajo situaciones tan paradójicas como que en unas Administraciones un puesto de trabajo se oferta para un laboral, mientras que en otras, esas mismas funciones vienen desempeñadas por personal funcionarial.

El precepto fue impugnado ante el Tribunal Constitucional en la medida en que presuntamente vulneraba la reserva de ley establecida en el artículo 103.3 de la Constitución al otorgar al Ministerio de Presidencia la competencia para especificar los puestos de trabajo que se reservaban a los funcionarios públicos. En esta línea la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987¹⁹, por el que se declara inconstitucional el citado precepto y establece que *“Este apoderamiento indeterminado que la Ley confería al Ministerio de la Presidencia, a efectos de especificar cuáles sean los puestos de trabajo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña una patente conculcación de la reserva de Ley establecida en el art. 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones Públicas y de la propia Función Pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración. Tal necesario encuadramiento legislativo de las decisiones de quienes hayan de aplicar o desarrollar las propias normas de la Ley no viene dado en este precepto, desde luego, por su mención, como pretendido criterio para las decisiones sobre esta reserva de puestos de trabajo, a «la naturaleza de su contenido» propio, imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa. Este último inciso del art. 15.1 («debiendo especificar aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos») es inconstitucional y ha de ser declarado nulo»*²⁰. Declarándose asimismo, *“corresponde sólo a la Ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario”*²¹.

En definitiva, con esta sentencia se clarifica que la opción del Tribunal Constitucional tiende a dar un mayor respaldo a la opción funcionarial. Cabe matizar al respecto, que corresponde al propio legislador y no al Gobierno, la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser ocupados por empleados sometidos al Derecho Laboral. Sin embargo, más recientemente, la jurisprudencia del Tribunal Supremo parece estar realizando una interpretación bastante más restrictiva de estos supuestos. Así en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2012²², a propósito de la naturaleza de un puesto de trabajo de auxiliar administrativo que tenía encomendadas las funciones de apoyo en la realización de tratamientos de textos, cálculo, fotocopias, fax y recepción de llamadas telefónicas, dirá el tribunal que en caso de duda entre la naturaleza funcionarial o laboral del puesto, *“habrá de efectuarse una interpretación que tenga en cuenta cuáles son las notas fundamentales que se toman en consideración en el conjunto de esos casos que directamente son enumerados en el tan repetido precepto como hábiles para encarnar la excepción. Y estas notas son algunas de las siguientes: la temporalidad del puesto; su contenido coincidente con actividades propias de oficios o profesiones existentes en el sector privado, lo que equivale a señalar que se trata de puestos que no difieren en nada con los que puedan existir en dicho sector; su carácter instrumental en todo lo relativo a edificios y demás medios materiales de la Administración; o su carácter siempre secundario, auxiliar o de mera colaboración cuando tengan asignadas funciones administrativas”*²³.

Finalmente ha considerado que dicho puesto tenía naturaleza funcionarial al asimilarse sus tareas a las asignadas a la Escala de Auxiliares Administrativos. Siendo de este modo, dirá el Tribunal que *“no cabe atribuírselas a personal laboral. Debe tenerse en cuenta en este sentido que las funciones auxiliares instrumentales y de apoyo administrativo a las que se refiere el artículo 15.1 c) de la Ley 30/1984 no pueden ser las que ya desempeñan cuerpos o escalas funcionariales. El auxilio instrumental y el apoyo administrativo se sitúan fuera de los cometidos de aquéllos, de ahí la calificación que les da la Ley que contempla factores externos a los propiamente administrativos, es decir, hace hincapié en lo que no son actividades de naturaleza administrativa para aceptar que puedan ser encomendadas a personal laboral”*²⁴.

19 Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno), núm. 99/1987 de 11 junio, (RTC 1987|99).

20 Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 99/1987 de 11 junio, Fundamento Jurídico Tercero.

21 Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 99/1987 de 11 junio, Fundamento Jurídico Octavo.

22 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 9 julio 2012, (RJ 2012|7790).

23 Sentencia del Tribunal Supremo de 9 julio 2012, Fundamento jurídico cuarto (RJ 2012|7790).

24 Sentencia del Tribunal Supremo de 9 julio 2012, Fundamento jurídico tercero (RJ 2012|7790).

La categoría jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo ¿Potestad reglamentaria o Acto Administrativo Plúrimo?

El Estatuto Básico del Empleo Público describe la figura de las Relaciones de Puesto de Trabajo en su artículo 74 del EBEP, como aquellas en que se agrupan los puestos en función de sus características a fin de ordenar la selección, la formación y la movilidad funcional. Las relaciones de puestos de trabajo comprenderán al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias²⁵. Dichos instrumentos serán públicos. Este marco conceptual viene justificado para mejor entender, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014 sobre las Relaciones de Puestos de Trabajo, donde nuevamente se cuestiona si nos encontramos ante actos generales o actos normativos reglamentarios.

En efecto, el Derecho Administrativo es un mecano complejo. Bajo la vieja Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 la potestad de control se ejercía a través del acto administrativo y del reglamento²⁶. Sin embargo, tras la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se cita un tratamiento que da lugar a una actuación administrativa (art. 25 de la Ley 29/98) para dar cobertura a cuatro conceptos: un acto expreso, desestimación presunta, inactividad y finalmente la vía de hecho, manteniéndose a su vez la figura reglamentaria. Pero sutilmente, en medio de este desmembramiento conceptual, aparece una nueva figura que son los denominados “actos plúrimos” o *actos generales* y que a su vez crean otros actos generales de perfil más singular: las *Relaciones de Puestos de Trabajo*, es decir, se debate entre ser un poco más que acto general pero menos que un reglamento. Y esta naturaleza ambigua justifica los problemas a la hora de determinar la naturaleza de esta figura vía jurisprudencial.

Recapitemos brevemente las aportaciones que ha conllevado la existencia de los actos plúrimos. Se debaten en los términos en los que está siendo planteada esta figura de forma que se exige, que el acto administrativo que es recurrido indirectamente carezca de vicio alguno que no sea adquirido de manera directa de la concreta disposición general de la que deriva. Concurriendo esta condición, la posibilidad de reaccionar contra el acto se contrae a la denuncia de los vicios de la disposición y de ahí la importancia de que la misma no sea declarada *consentida* calificándola como acto. El matiz, estrictamente procesal, tiene implicaciones materiales evidentes: el acto administrativo que se limita a aplicar una disposición viciada puede ser considerado conforme a derecho -no declarado como tal, porque la Sentencia no entraría a resolver- si se parte de considerar posible la consolidación de la disposición, a pesar de sus vicios, por el mero transcurso del plazo para recurrir. Si el acto se limita a aplicar la disposición viciada pero consolidada, se dirá que hubo que recurrir la disposición en plazo y asunto resuelto. Como hace mención Francisco José Ojuelos Gómez²⁷, “todo ello, gracias a la calificación de una disposición como acto, *plúrimo* eso sí, con la intención de indicar, sin emplear la denominación “general” la pluralidad de destinatarios. Lingüísticamente, “plúrimo” es un artículo nuevo, que será incorporado a la próxima (vigésima tercera edición del DRAE), que significa *abundante o variado*”. El debate al respecto no ha cesado, resultando que a veces, y sin que en la mayoría de los casos más recientes estudiados se entre en excesivas fundamentaciones, se califica como *acto plúrimo* a efectos de limitar la posibilidad de accionar contra ella aquella misma resolución que en otros supuestos se entiende revisable.

Un ejemplo del tratamiento jurisprudencial de esta nueva figura en el mundo del derecho es la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo del 2012²⁸. La Sala fundamenta con todo ello la exclusión de un juicio cumplido sobre la legalidad de las dos Resoluciones recurridas emanadas de la Convocatoria, en clara contradicción con la doctrina constitucional aplicable y que la propia Sala sentenciadora llega a citar, aunque claro, no reproduce: v. gr., STC Sala Primera, 107/2003, de 2 de junio de 2003: “En todo caso, conviene asimismo precisar que, conforme a nuestra doctrina (SSTC 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 2, y, 93/1995, de 19 de junio, FJ4, por todas y ATC 12/1998, de 15 de enero, FJ4, el hecho de que la demandante no recurriera en su día contra la Orden por la que se publicaron las bases de la convocatoria no es obstáculo para plantear ahora, ante este Tribunal, un recurso de amparo por lesión de sus derechos fundamentales contra los actos de aplicación de dichas bases por la razón de que aquellas se consideran inconstitucionales, puesto que la presunta vulneración del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y empleos públicos (art. 23.2 CE) invocado por la demandante se habría producido, en su caso, de forma concreta y real, en el momento en que el nombramiento para ocupar la plazas controvertidas ha recaído en personas

25 ROQUETA BUJ, Remedios (2012a) y SEVILLA MERINO, Ignacio (2012b): 253-258.

26 BELANDO GARÍN, Beatriz, “Título II (Capítulos 1 y 2)”, en la obra: DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (2010^a) y ESCUÍN PALOP, Vicente (2010^b), *Impugnación y revisión de la actividad de los Entes Locales (Teoría y práctica)*. Pamplona, Civitas, Thomson Reuters, p. 143.

27 OJUELOS GÓMEZ, Francisco José (2014), “El acto administrativo “Plúrimo”. Consecuencias jurídico-procesales de su existencia”, Blog jurídico Crítica procesal y sustantiva. Fecha de publicación: 8 de octubre de 2013. Enlace de la publicación: <http://criticaprocesal.blogspot.com.es/2013/10/procesal-contencioso-administrativo-el.html>. Fecha de visita: 12.06.2014, 14.33 p.m.

28 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a) de 20 de marzo 2012. (RJ 2012\4682)

distintas a la recurrente en amparo, esto es, al dictarse la Resolución de 24 de septiembre de 1999 de la Secretaría de Estado para la Administración pública, por la que se nombran funcionarios de carrera del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social mediante el proceso de consolidación de empleo de carácter temporal, que es el acto administrativo contra el que se dirigió el recurso contencioso-administrativo desestimado por la Sentencia que ahora se recurre en amparo”. Finalmente, la STS que resuelve el recurso acaba estimándolo, en gran medida, en base a dicha doctrina, aunque no se cite expresamente.

Los estudios que han ahondado en el tratamiento del problema concluyen, que es una figura bien irrelevante, bien irresoluble. Para la doctrina más actual y para los Altos Tribunales no siempre es posible determinar qué es acto “plúrimo” y qué disposición general; para la doctrina, ello sucede porque los criterios diferenciadores son divergentes. En el caso de los Tribunales, para un mismo tipo de resolución de la administración, han cambiado su propio criterio, calificándolo a veces como acto y a veces como disposición.

Una vez analizada la figura del acto plúrimo, y sin entrar en consideraciones ni juicios de valor que nos desvíen de su concepto, las Relaciones de Puestos de Trabajo son una especie de “plantilla enriquecida” que muestra todos los efectivos del ejército burocrático, tanto los existentes como los que se necesitan²⁹. Así, la Relación de Puestos de Trabajo es un documento llamado a relacionar o detallar los puestos de trabajo de personal funcionario y los de personal laboral (una RPT para cada colectivo)³⁰.

La Administración autonómica, por su parte lleva años escudándose en el ingenio procesal a fin de evitar un enjuiciamiento de fondo, donde la RPT es calificada bajo la figura de un reglamento, y por lo tanto, el plazo para impugnar disposiciones que la misma comprende es de dos meses tal y como indica el art. 46.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Frente a esta regulación, la figura del acto administrativo, viene representada en el apartado 2 del artículo 26 de la Ley 30/92 donde incide, para mayor claridad al respecto de la intención del Legislador, en la intrascendencia a los efectos del recurso indirecto del transcurso del plazo para recurrir la disposición general e, incluso, de la desestimación de un recurso indirecto anterior interpuesto contra la propia disposición, consagrando *pro actione* por tanto, una suerte de derogación de la *exceptio rei iudicatae*. Cabe destacar ahora, por su trascendencia posterior en las conclusiones de este trabajo, que en la regulación expresa de la cuestión de legalidad prevista en el artículo 27.1, contenida en los artículos del 123 al 126 LJCA, el Legislador emplea (123.1) la expresión preceptos reglamentarios y no, disposición general.

Los fines de este estudio exigen igualmente invocar el artículo 53.2 de la LRJ-PAC que, como exigencias concurrentes para la conformidad a derecho de los actos, establece su necesario *ajuste* a las normas jurídicas más (y) su determinación y adecuación a los fines del propio acto: *El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos*. En principio, y excluidos evidentemente los actos de trámite, contra los que no cabe reacción jurídica más allá de los supuestos referidos en artículo 25.1 de la LJCA, cuya naturaleza específica es propiciar las condiciones para el dictado de otros, el dictado de actos con fundamento en otros actos debería limitarse a los supuestos que pueden extraerse de una interpretación conjunta del citado artículo 53.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del artículo 106.1 de la Constitución (*Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa...*) y del artículo 28 de la LJCA, que confirma *ex lege* la validez de los actos administrativos que, dictados con base en otros, se limitan a *reproducirlos o a confirmarlos* y, por lo tanto, no tendrían contenido novedoso alguno³¹.

Así pues, la Sentencia de 5 de febrero del 2014 representa el replanteamiento de nuestra precedente jurisprudencia, de modo que, en primer lugar, antes de razonar el referido cambio debemos hacer la advertencia de que las consideraciones que seguirán están directamente referidas solo a las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración del Estado u organismos directamente dependientes de la misma.

Estas categorías jurídicas son a las que se refiere el art. 15 Ley 30/1984; por lo que no cabe que de modo apriorístico que dichas consideraciones deban ser necesariamente aplicables también a las Relaciones de Puestos de Trabajo de Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, habida cuenta la derogación de los arts. 16 y 17 de la Ley 30/1984 por la Ley 7/2007 (Disposición Derogatoria Única b³²), y de que, en

29 Ejemplo de RPT: Boletín Oficial de La Rioja: Consejería de Administración Pública y Hacienda, Decreto 4/2013, de 18 de enero, por el que se aprueban las Relaciones de Puestos de Trabajo correspondientes a los funcionarios y al personal laboral de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, núm. 13, p. 1724.

30 Identifica cada puesto con un numerito y un nombre en filas (horizontales) y luego varias columnas (verticales) se dedican para cada puesto a indicar sus complementos retributivos (específico y destino), requisitos, formación, etc.

31 La vinculación positiva o negativa de la Administración a la ley requiere, a nuestro entender, del análisis de los concretos derechos en liza en cada caso. Un tratamiento exhaustivo de la vinculación negativa en ámbito local está disponible en <http://www.cemci.org/revista/numero-8/pdf/articulo2.pdf>: La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local. GALÁN GALÁN, Alfredo (2010). En la página 20 se expresa, en favor del posicionamiento del Tribunal Supremo, la consideración debida al principio constitucional de Autonomía local.

32 ROQUETA BUJ, Remedios (2012a) y SEVILLA MERINO, Ignacio (2012b): 259-262.

definitiva, en cualquier intento de categorización de la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo, u otro instrumento alternativo de ordenación del personal (recuérdese lo dispuesto en el art. 74 Ley 7/2007).

En esta clase de supuestos, deberá estarse como factor principal para cualquier posible análisis a lo que disponga la Ley de la Función Pública de cada Comunidad Autónoma, dentro de los límites marcados al respecto por la legislación básica del Estado (art. 149.1. 18ª CE) y en concreto los que se derivan en cada caso de lo dispuesto en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, arts. 3 y 6.

Por último, tal y como menciona el Fundamento jurídico 4 de la referida Sentencia, *“sobre esa base conceptual, y en línea con la doctrina de las sentencias que se acaban de citar, entendemos que la RPT no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella”*. Por lo que cabe concluir que, no se pueden impugnar ni recurrir en recurso de casación ante el Tribunal Supremo ninguna RPT de la Administración General del Estado, queda desprovista la posibilidad de obtener una instancia más de recurso al personal público. Dichas relaciones deben conceptuarse *“a todos los efectos”* como *actos administrativos*, con la consecuencia de que no cabe contra las mismas el recurso de casación ante el propio Tribunal Supremo.

Ello rectifica la jurisprudencia seguida hasta la fecha, que asimilaba las RPT a disposiciones generales a los efectos del recurso de casación. La sentencia cuenta con el voto particular de dos de los seis magistrados de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso, que disienten de sus compañeros y consideran que la interpretación ahora abandonada por el Supremo –que asimilaba las RPT a disposiciones generales- era *“más respetuosa con el derecho de los empleados públicos a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos”*. Añaden que con el giro jurisprudencial que se da ahora queda excluido tanto el acceso a la casación de las sentencias pronunciadas sobre ellas, como su impugnación indirecta.

4. CONCLUSIONES

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014 (recurso núm. 2986/20129) modifica su doctrina sobre la consideración jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RRPPT) de la Administración del Estado (AGE) y los organismos directamente dependientes de la misma. Esto supone que a partir de esta Sentencia, las RPT, serán declaradas como actos administrativos plúrimos *a sensu contrario* de su calificación precedente, donde su configuración y trato procesal era bajo la figura jurídica de reglamentos. Esta singularidad jurídica, no normativa, como bien se ha ido afirmando a lo largo del texto, será sólo aplicable a la *Administración General del Estado u otros organismos dependientes directamente de la misma*. No así sucederá con el caso de las *Comunidades Autónomas y los Entes Locales*, cuya figura jurídica al respecto, será la reglamentaria.

Afirma el Tribunal Supremo, inspirado en el deseo de acabar con la esquizofrenia de que una actuación jurídica puede ser acto y norma a la vez, en su Fundamento Jurídico Tercero, que *“en tal sentido la función jurídica de la RPT no es la de ser norma de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino la de ser un acto-condición, mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcional. (...) Hemos así de conducir, rectificando expresamente nuestra jurisprudencia precedente, que la RPT debe considerarse a todos los efectos como acto administrativo, y que no procede para lo sucesivo distinguir entre plano sustantivo y procesal”*.

Aunque la sentencia, en cuanto a su contenido, no intenta prejuzgar su efecto en las Comunidades Autónomas es un hecho constatable que, salvo configuración normativa diferente por la ley de función pública, el cambio al considerar las RPT como simples actos administrativo tendrá una serie de consecuencias colaterales. Desde un punto de vista subjetivo, afectará *de facto* a todas las Administraciones Públicas y sus correspondientes RPT. Tendrán también un efecto objetivo, pues todas las casaciones pendientes en el Supremo se verán inadmitidas de forma sobrevenida. Y por último un efecto procesal pues en aquellos pleitos cuya resolución se encuentre en curso, habrá que plantearse la situación de las impugnaciones indirectas, sin que esta figura pueda ser expuesta ante el Tribunal Supremo, con la eventual necesidad posterior de acumulación objetiva de acciones, falta de celeridad en la resolución de conflictos, etc.

Por lo tanto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014, es clave desde el punto de vista de la organización y del empleo público, ya que su criterio no termina con una tradición jurisprudencial, a favor de la figura del acto administrativo plúrimo, dejando la potestad reglamentaria lejos de ser objeto directo de la Administración General del Estado y sus organismos dependientes directamente de la misma, en materia de RRPPTT.

BIBLIOGRAFÍA

- DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (2010a) y ESCUÍN PALOP, Vicente (2010b), *Impugnación y revisión de la actividad de los Entes Locales (Teoría y práctica)*. Pamplona, Civitas, Thomson Reuters, p. 81.
- GALÁN GALÁN, Alfredo (2010), “La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local” *Revista CEMCI*, nº 8, p. 20.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1989), *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, p. 258.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (1996), *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Dykinson, p. 168.
- PARADA, Ramón (2012), *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Madrid, Marcial Pons, Vigésima segunda edición, pp. 468-470.
- ROQUETA BUJ, Remedios (2012a) y SEVILLA MERINO, Ignacio (2012b), *Comentarios a la Ley de Función Pública Valenciana*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 253-258.
- SANCHEZ MORÓN, Miguel (2013), *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Tecnos.

La gestión del ciclo integral del agua: los costes, su recuperación y las buenas prácticas. El caso de Gipuzkoa¹

Ander Ibarloza Arrizabalaga

Profesor Ayudante de Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
ander.ibarloza@ehu.es

Eduardo Malles Fernández

Profesor Doctor Titular de Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
eduardo.malles@ehu.es

Itziar Azkue Irigoien

Profesora Doctora Titular de Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
itziar.azkue@ehu.es

Resumen

Nuestro estudio tiene como objetivo analizar el ciclo integral del agua como servicio básico en las administraciones locales, haciendo especial hincapié en los sistemas de costes de su prestación, así como su repercusión vía tasas al consumidor final y la influencia que tienen las buenas prácticas en la gestión del servicio.

Para alcanzar ese objetivo se analizará su funcionamiento en el Territorio Histórico de Gipuzkoa estudiando el entorno en el que se presta ese servicio tanto desde el ámbito normativo como en el análisis de las distintas etapas del ciclo integral, diferenciando el abastecimiento y el saneamiento del agua y la organización administrativa que se ha creado para poder proporcionar ese servicio.

Palabras clave

Directiva Marco del Agua; Servicio de Aguas; Costes y Tasas; Administración Local; Buenas Prácticas.

The management of the water provision: costings, recovery and good practices. The case of Gipuzkoa

Abstract

The current study aims to analyze the water provision as a basic service in local government service, with particular emphasis on costing systems. The financial implications for the end-users to recover costs through the taxation system and the influence of good practice in service management are contrasted.

Firstly, in order to achieve this objective, we analyze the organization of water provision in Gipuzkoa, focusing on the legal and technical environments in which the service is provided. Subsequently, we analyzed different stages of the complete cycle (water supply and water sanitation) and each water provider organization.

Keywords

Water Framework Directive; Water Service; Costing and Taxes; Local Administration; Good Practices

¹ Este artículo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación NUPV 13/09 “Diseño de un sistema de costes en los servicios públicos municipales de Gipuzkoa y su repercusión en el establecimiento de tasas y precios públicos” de la UPV/EHU y el Convenio de colaboración para el “Diseño de un sistema de costes de los Servicios Públicos Municipales de Gipuzkoa” entre la UPV/EHU y la Diputación Foral de Gipuzkoa (BOG, nº 130, 09-07-2013).

INTRODUCCIÓN

Las entidades locales prestan a sus habitantes determinados servicios que se pueden catalogar como básicos, fundamentales o de interés general, y que persiguen satisfacer unas condiciones de bienestar social mínimos. El abastecimiento de agua potable y el saneamiento de aguas residuales son dos de los servicios esenciales que presta un municipio a su ciudadanía, y son, al mismo tiempo, unos servicios particulares por la forma en la que se ofrecen así como por el análisis de costes que acarrearán las distintas actividades y su recuperación económica y regeneración posteriores.

Para poder llevar a cabo la prestación de estos servicios, las entidades locales disponen de unos recursos y una financiación limitados que provienen de la actividad económica y de sus agentes, como son las empresas y la ciudadanía, mediante las diferentes vías tributarias, además de las transferencias supramunicipales y las subvenciones. La actual crisis, el descenso de la actividad económica y la consiguiente reducción de recursos económicos y financieros en las entidades locales repercuten en que los servicios se tengan que ajustar aún más. Resulta necesario gestionar eficientemente estos servicios para intentar mantener en el tiempo, con criterios de sostenibilidad, los aspectos cualitativos y cuantitativos vinculados a los mismos.

El objetivo de este trabajo es el de mostrar el marco en que se desenvuelve este servicio público esencial en la vida de las personas, incidiendo en el cálculo de los costes y su repercusión, vía tasas, a las personas usuarias de ese servicio. Para ello se acometerá la tarea de revisar el carácter público del servicio y la normativa estatal y europea sobre la materia, y en especial aquella relativa a los costes y su influencia en la fijación de las tarifas. Se incidirá en la Directiva 2000/60/CE², conocida como Directiva Marco del Agua (en adelante, DMA) como instrumento normativo que pretende dirigir a las entidades prestadoras del servicio hacia las buenas prácticas y la transparencia en su gestión. Asimismo se especificarán las fases que conlleva el ciclo integral del agua, diferenciando tanto las actividades en Alta como en Baja, distinguiendo a su vez el abastecimiento y saneamiento de las aguas así como los distintos modelos organizativos que surgen para prestar y gestionar mejor ese servicio, subrayando algunas de las buenas prácticas llevadas a cabo en el ámbito territorial al que dirigimos nuestro estudio, el Territorio Histórico de Gipuzkoa. Para finalizar, se abordará el análisis del cálculo de los costes de este servicio, observando los aspectos que se tienen en consideración al definirlos, la metodología y la forma de fijar las tasas a la ciudadanía usuaria y la relación existente entre los costes y la recuperación de los mismos a través de las tasas establecidas.

EL AGUA COMO SERVICIO PÚBLICO OBLIGATORIO

La normativa estatal determina que el correcto cumplimiento de las competencias municipales requiere que los municipios presten los servicios considerados obligatorios o mínimos. Así, la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local³ (en adelante, LRBRL), modificada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local⁴, en su artículo 26, cataloga entre este tipo de servicios los siguientes⁵: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

En nuestro caso, la captación, abastecimiento, recogida y saneamiento de las aguas, es decir, el ciclo integral del agua, es un servicio esencial para la ciudadanía y de gran relevancia económica para la administración pública, lo que justifica el interés en la realización de un estudio como el que se presenta.

Es importante diferenciar este ciclo integral del ciclo natural del agua y mantener una visión global, de modo que sea posible valorar el impacto de las acciones del ser humano en dicho ciclo natural y el daño irreversible en los ecosistemas y el medioambiente. Estas acciones no provienen únicamente del abastecimiento de agua potable o del ciclo integral del agua, sino que el desarrollo de algunas actividades territoriales también inciden sobre ello: actividades, entre otras, del sector agropecuario (deforestación, técnicas de riego, pesticidas, excedentes de purines...), del sector industrial (polígonos industriales, carreteras, desechos...), del sector comercial (grandes superficies comerciales, aparcamientos...), y del sector turístico (complejos residenciales, puertos, bahías,

² Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, (Diario Oficial de las Comunidades Europeas 22/12/2000).

³ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, (BOE núm. 80 de 03 de Abril de 1985).

⁴ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, (BOE núm. 312 de 30 de Diciembre de 2013).

⁵ Además de éstos hay otros servicios que las entidades locales deben prestar en municipios con población superior a 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes.

canalización de los ríos...), sin dejar a un lado, los avances de áreas urbanas invadiendo las riberas⁶. Es evidente que el debate sobre el ciclo natural del agua podría abarcar un campo mucho más amplio en relación con el desarrollo de las actividades territoriales mencionadas, pero no será objeto de estudio en este trabajo por su amplitud.

Efectivamente tenemos la capacidad tecnológica y técnica de ejecución de todas estas actividades y la política de las últimas décadas ha sido la de construir en vez de la de promover una correcta gestión. Tal y como ha sucedido con otros recursos medioambientales, el desarrollo de la población humana no ha ido acorde a la capacidad natural de servicio y regeneración de este recurso limitado y, en consecuencia, se comenzó a domesticar, dominar o contener el abastecimiento del agua. Para ello se construyeron presas, encauzamientos, canalizaciones, embalses artificiales, estaciones de tratamiento de agua potable (ETAP), y se procedió a los trasvases y a la desalación del agua del mar, con el objetivo de maximizar la producción y garantizar el abastecimiento, a costa de sustraer al medioambiente de este recurso tan valioso, necesario y básico para su supervivencia, reduciendo drásticamente los caudales e incluso eliminando los cauces de los ríos.

Toda esta demanda hídrica evidenció, en un periodo de tiempo relativamente corto, la contaminación de este recurso en los ríos y la muerte biológica que se producía en su transcurso, arrebatando al medioambiente su capacidad de regeneración. El brutal deterioro medioambiental concienció a la sociedad de la necesidad de asumir el coste del saneamiento de las aguas utilizadas y contaminadas, planteándose para ello la construcción de canales de recogida de aguas residuales y de Estaciones de Depuración de Aguas Residuales (EDAR) en el Plan Hidrológico Nacional del 2000 (PHN 2000). Aún así, hay quien cataloga este plan como una mera propuesta de realización de obras hidráulicas, basadas en una memoria económica, que infravaloraba los costes de las obras, y una memoria ambiental, que rehúye la realización de los daños ambientales ocasionados⁷.

La política desarrollada en materia hidrológica en España derivó en que se convirtiera en el país con más presas por kilómetro cuadrado y habitante⁸. Así la capacidad de los embalses se vio duplicada pero también se incrementaron, incluso en mayor medida, las demandas de agua. Para atender este aumento de demanda se realizan, además, trasvases entre cuencas o desalinizaciones de agua y, por supuesto, todo esto tiene un coste económico y medioambiental. Es necesario, por lo tanto, analizar estas demandas y analizar si se hace un uso sostenible de este recurso limitado. Y, por consiguiente, las instituciones públicas también deberán plantearse la cuestión de determinar el capital que será necesario destinar a la construcción, mantenimiento o reposición de estas infraestructuras⁹. Y es que el agua potable es uno de los ejemplos recurrentes de recurso de primera necesidad cuyo valor no se aprecia hasta que no se tiene, debido en gran medida a que la demanda actual está cubierta y tiene una tarifa contenida.

Este servicio, en España, está sujeto a unas tasas que no deben superar el coste del servicio prestado para poder asegurar, de esta manera, el derecho de la ciudadanía a su acceso, entre otras razones, por ser una prestación de servicio ofrecida en régimen de monopolio¹⁰ y ser esencial para la vida de las personas. Según la normativa aplicable a la materia,

“el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate” y “se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio”¹¹

El panorama descrito no es exclusivo del Estado español y muestra evidencias en todos los países del entorno. Así, la Unión Europea en un intento de regular el buen uso del agua, ha desarrollado una conceptualización del mismo en la DMA, al señalar que “el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal”. Esta y otras directivas han sido objeto de incumplimiento por parte de los Estados miembros de la Unión Europea y, por ende, la cuestión se ha judicializado. En este sentido, y en lo que a España se refiere, sirvan como ejemplo las condenas recibidas por parte del Tribunal de Justicia de la UE en

6 MORAL (2009) y JUÁREZ (2008).

7 NAREDO (2006).

8 ARROJO (2004).

9 DOMÈNECH (2011).

10 ORDÓÑEZ y BRU (2003).

11 Art. 19.2 y 3 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, (BOE de 15 de Abril de 1989).

2011¹², señalando que España era culpable del incumplimiento de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas, y en 2012¹³ por no haber iniciado en el año 2008 el procedimiento de información y consulta públicas, ni adoptado (en el 2009) ni presentado (en el 2010) los planes hidrológicos de cuenca a los que obligaba la DMA.

LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA, LA RECUPERACIÓN DE COSTES Y LAS BUENAS PRÁCTICAS

La DMA es el instrumento normativo procedente de la UE que fija los aspectos básicos y objetivos a conseguir por todos los Estados miembros. En este sentido, cada Estado miembro transpone la Directiva a su ordenamiento interno y en el caso del Estado español esta transposición se efectuó a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social que incorpora, a través de su artículo 129, la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas¹⁴ que introducía la DMA al Derecho interno español. Posteriormente, en desarrollo de la anterior normativa estatal, se ha aprobado el Reglamento de Planificación Hidrológica¹⁵. En cuanto al marco normativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, CAPV), normativa que será de aplicación al Territorio Histórico de Gipuzkoa, debe mencionarse la Ley 1/2006 de Aguas¹⁶.

La DMA fija, en su artículo 9, que los Estados miembros de la UE deben tener en cuenta dos principios básicos:

1.- El principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, considerando además de los costes directos e indirectos imputables, los costes medioambientales y los relativos a los recursos naturales, los ingresos por los servicios del agua, el nivel actual de recuperación de costes y las inversiones previstas.

2.- El principio de que quien contamina paga.

Con estos principios se persigue vincular el coste al precio, sensibilizar y concienciar a la ciudadanía de un uso eficiente y sostenible de los recursos hídricos, ya que la política de precios es una de las estrategias más eficaces de valoración e influyentes en el consumo. El abastecimiento de agua potable sigue siendo cuasi-gratuito en algunos municipios¹⁷, aunque cada vez quedan menos, y han sido numerosos los estudios que afirman que los servicios cuasi-gratuitos o subvencionados total o parcialmente, si no van acompañados de otras medidas de sensibilización y concienciación, son peor valorados y consecuentemente malgastados¹⁸.

A lo anterior hay que sumar otro elemento que es la llave de la conducta futura o de la ejecución de la acción: la confianza¹⁹. Es necesario atajar en la medida de lo posible dos hechos que repercuten en ella, aunque se trate de un tema tangencial con respecto al servicio de aguas. Nos referimos al tema de los altos índices registrados en la percepción de la corrupción²⁰ y a las campañas de descrédito suscitadas en el transcurso de esta crisis en relación con la eficiencia de los recursos de las entidades públicas. Para ello, al margen de otras medidas, será necesario incidir en tres aspectos básicos como son la participación ciudadana, la transparencia y las nuevas formas de rendición de cuentas²¹. Los tres, se citan en leyes directamente relacionadas con la prestación de los distintos servicios públicos locales; así, la LRBRL en su artículo 1 establece que,

“Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.”

Por su parte la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria²², en su artículo 2, se refiere a cuatro principios rectores: estabilidad presupuestaria (artículo 3), plurianualidad (artículo 4), transparencia (artículo 5) y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos (artículo 6). Asimismo, con la largamente esperada Ley 19/2013

12 STJUE, de 14 de abril de 2011, Asunto C-343/10, Comisión Europea contra España.

13 STJUE, de 4 de octubre de 2012, Asunto C-403/11, Comisión Europea contra España.

14 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, (BOE núm. 176 de 24 de Julio de 2001).

15 Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, (BOE núm. 162 de 07 de Julio de 2007).

16 Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, (BOPV núm. 137 de 19 de Julio de 2006).

17 MUÑIZ Y GARCÍA (2004).

18 DEL VILLAR (2010).

19 WELCH ET AL. (2005).

20 Primer Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE publicado por la Comisión Europea: Más del 75% de los ciudadanos europeos, y un 95% de los españoles, coinciden en que la corrupción está muy extendida en su país de origen. COMISIÓN EUROPEA (2009).

21 KIM ET AL. (2005).

22 Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, (BOE núm. 298 de 13 de Diciembre de 2001).

de transparencia²³ el Estado español se suma al amplio grupo de Estados miembros de la Unión Europea con una normativa específica y con un instrumento esencial de profundización y regeneración democrática. Ahora bien, no se ajusta a los estándares internacionales en la materia, pues no reconoce el derecho de acceso a la información como parte integrante de la libertad de información y, por ende, como derecho fundamental²⁴.

De todo ello podemos extraer que una adecuada prestación del servicio del agua conllevaría el respeto de los aspectos que se señalan a continuación:

- **Transparencia y rendición de cuentas:** será necesaria una actitud proactiva para la mejora en la eficiencia en el uso del agua por parte de la ciudadanía consumidora, siendo una de las claves la confianza de los usuarios de este servicio. Que la información con respecto al servicio esté ordenada, sea relevante²⁵ y esté disponible²⁶ es, junto a una correcta gestión, planificación, ejecución y control²⁷, uno de los principales factores que influyen en la confianza del usuario y en su actitud proactiva.
- **Concienciación:** los informes de sostenibilidad de las entidades públicas, aunque todavía no son muy frecuentes²⁸, parecen estar relacionados con las actividades estratégicas reales en términos de sostenibilidad y orientados a ampliar la conciencia social sobre los problemas esenciales de sostenibilidad del ciclo integral del agua, sin tratar de tergiversar la realidad²⁹. Sin embargo, tal y como sugiere la doctrina académica, en las empresas privadas con fines de lucro, el medioambiente está subordinado al éxito financiero³⁰ y los informes de sostenibilidad no abordan las cuestiones básicas de sostenibilidad^{31,32}. Además se deben fomentar actividades de formación dirigidas a un consumo cada vez más responsable y adoptar otra serie de medidas que repercutan en la acción. A modo de muestra, la provincia de Málaga fue pionera a finales de 2013 en aplicar un sistema de tramos por habitante que se rige por habitante empadronado en la vivienda. Aunque *a priori*, todas las partes coinciden en que la asignación de metros cúbicos por habitante empadronado es más justo y puede concienciar sobre el consumo de cada persona y fomentar un uso más responsable, las discrepancias fundamentales estallaron por las cantidades fijadas en los distintos tramos y tarifas.
- **Participación ciudadana:** siendo como es una cuestión fundamental recogida en la DMA y en la LRBRL, se encuentra estrechamente relacionada con el déficit democrático, con la puesta en valor de aquellos aspectos individuales que influyen en la conciencia social³³ y con los procesos de adopción de decisiones como el mencionado anteriormente. Aún queda mucho recorrido en la concienciación sobre la importancia del agua como recurso vital y como bien social y medioambiental. Los costes medioambientales o los costes de los recursos naturales, mencionados en la DMA, necesitan de un consenso democrático para ser explicitados y poder así sensibilizar y concienciar de algún modo a la ciudadanía.
- **Control:** se trata de un instrumento necesario para conocer el desarrollo de los objetivos planteados a consecuencia de las acciones emprendidas y medidas adoptadas. Precisamente, la ausencia de análisis de los resultados obtenidos es una de las carencias más notorias y criticadas en la gestión pública. Aunque la revelación de los indicadores financieros y presupuestarios es relativamente alta, la divulgación de indicadores relativos a la gestión de los servicios públicos locales sigue siendo muy escasa³⁴.

Más allá del establecimiento de principios y pautas para la correcta prestación del servicio del agua, la DMA se refiere de modo explícito al estudio de la recuperación de costes de los servicios de agua. La apuesta de la DMA por las políticas tarifarias tendentes a garantizar la recuperación de costes de los servicios de aguas es clara, pero debido a lo complejo que podría resultar también deja ciertos márgenes para posibles interpretaciones³⁵. Por un

23 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (BOE núm. 295, de 10 de Diciembre de 2013).

24 GUICHOT (2014).

25 PINA ET AL. (2009).

26 CHAN (2003).

27 LEE (2008).

28 MUSSARI Y MONFARDINI (2010).

29 LARRINAGA Y PÉREZ (2008).

30 BEBBINGTON ET AL. (2008).

31 BALL Y GRUBNIC (2007).

32 GRAY (2006).

33 KLUVERS (2010).

34 ROYO ET AL. (2012)

35 MORAL Y ARROJO (2003).

lado están las concreciones de cada uno de los costes y por el otro, el nivel de recuperación de estos costes que evidentemente están directamente relacionados con el establecimiento de las tarifas.

En este sentido y partiendo de que según la Organización Mundial de la Salud (OMS) se requieren entre 50 y 100 litros de agua en unas condiciones mínimas de uso por persona al día para cubrir la mayoría de las necesidades básicas, hay que añadir la repercusión de este servicio en el bienestar social, ya que la higiene tiene una relación directa con la reducción de enfermedades³⁶. Es por ello que se debe garantizar este servicio a todos los sectores de la población pero sin perjuicio de poder restablecer este servicio al conjunto general³⁷. Es habitual en estos casos disponer de distintas tarifas en función de los consumos y según se vayan incrementando éstos, utilizarlos como sensibilizadores, recuperadores de coste o como penalizadores por despilfarro, uso abusivo o malas prácticas. Ahora bien, el establecimiento de unas tarifas excesivamente laxas supone que las entidades locales deberán recurrir a otros recursos para hacer frente a estos costes y reducirán, de este modo, su capacidad para prestar otros servicios.

La Ley de Tasas y Precios Públicos en su artículo 6 conceptualiza las “tasas” como aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público cuando los servicios no se presten o realicen por el sector privado, y en el artículo 19 añade que el importe de las tasas por la prestación de un servicio no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio.

A todo ello hay que añadir que los políticos concededores del, no siempre acertado, punto de vista de que los incrementos de las tasas suscitan el castigo en votos, suelen ser muy reacios a las subidas de estas tasas. Como consecuencia nos enfrentamos a unas tasas que no han sido suficientes para la recuperación de los recursos utilizados y que en épocas pasadas han sido satisfechas por transferencias y subvenciones del Estado español y de la Unión Europea.

En relación a los costes indicaremos que una característica muy importante relacionada con los costes de los servicios de captación, abastecimiento, recogida y saneamiento de aguas es que el porcentaje más alto de sus costes provienen de las amortizaciones de las inversiones realizadas³⁸. De ahí la importancia de la provisión y el peligro de no tener en cuenta la recuperación de los costes, pues aunque en el momento actual se pueda hacer frente a los costes variables con unas tarifas laxas, llegará un momento en el que se va a tener que realizar una reposición o inversión que va a carecer de los recursos financieros necesarios. La ciudadanía tiene que estar dispuesta, concienciada y confiada a pagar más para asegurar la reposición futura del servicio y la regeneración medioambiental. Al mismo tiempo, no resulta fácil aproximarse a la vida útil o al valor de reposición en su caso de estas macroestructuras; instalaciones que los consumidores finales no perciben pero que, tarde o temprano, habrá que renovar, y esto provoca que existan grandes divergencias o distintos puntos de vista sobre el tratamiento de estos aspectos. Por ejemplo, desde un punto de vista económico-financiero, la tarifa debería tener un altísimo porcentaje de cuota fija similar al de los costes del servicio, cuando en realidad tiene un alto porcentaje variable en función del consumo; de ahí la asimetría de la tarifa con respecto a los costes de este servicio. En el actual periodo de crisis, todo esto se agrava, cada vez se manifiestan más las situaciones en las que los relevantes incrementos porcentuales de las tasas, debido a lo bajas que eran, siguen sin poder cubrir parte más o menos significativa de la recuperación de los costes originados por los servicios prestados.

En cuanto a los costes medioambientales y los relativos a los recursos naturales, citados en los principios básicos de la DMA, entendiendo éstos según el enfoque eointegrador, (es decir, el coste de restauración de los deterioros ocasionados y el coste de obtención del agua), nos encontramos con que no se puede adaptar una metodología de cálculo de costes de objetos indeterminados como es el deterioro ambiental y el agua. Aunque, el agua como recurso, se pueda diferenciar de los ecosistemas vinculados a él, la calidad y cantidad de este recurso es un factor determinante en los ecosistemas asociados. Por ello, el coste ambiental del agua debería ser un coste de reposición parcial asociado al logro de objetivos de calidad acordados como de “buen estado”³⁹. En todo caso, en el estudio realizado en Gipuzkoa, ninguna de las entidades locales integra acciones de restauración ambiental como un coste más del servicio de aguas, éstas son partidas generalmente supramunicipales destinadas al desarrollo del plan hidrológico.

36 ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2011).

37 LA ROCA Y FERRER (2007).

38 PRIETO, ZOFÍO Y ÁLVAREZ (2009).

39 NAREDO (2007).

En el primer Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo (2003) se menciona expresamente la necesidad de mejorar la capacidad de autoevaluar y reconocer los problemas relacionados con el estado de sus recursos hídricos,

“Los profesionales del agua necesitan una mejor comprensión del amplio contexto político, económico y social, y los políticos necesitan estar mejor informados de los asuntos relacionados con los recursos hídricos”⁴⁰.

Eso significa que los flujos de información, análisis, debate y consenso entre los distintos responsables de los servicios e institucionales deben prevalecer a la hora de buscar un equilibrio entre las necesidades de los ciudadanos y los aspectos medioambientales.

EL CICLO INTEGRAL, EL MODELO ORGANIZATIVO Y LAS BUENAS PRÁCTICAS EN GIPUZKOA

El ciclo integral del agua supone una sucesión de las siguientes actividades: captación; tratamiento de potabilización (ETAP); recogida o almacenamiento en depósito; distribución del agua; saneamiento; depuración (EDAR); y, vertido al río o al mar.

Estas actividades se agrupan en dos tipos de sistemas o redes: red de Alta (o primaria), y red de Baja (o secundaria).

La red de Alta agrupa tanto el abastecimiento del agua desde embalses y presas mediante una amplia red de canales y tuberías a los depósitos municipales, como el saneamiento en Alta, que incluye la infraestructura para la recogida en colectores, depuración y vertido del agua residual al medio natural.

La red en Baja supone por un lado, la distribución del agua potable a domicilios urbanos, zonas industriales y casas rurales y, por otro lado, el saneamiento, la recogida de las aguas residuales, pluviales e industriales, a través del alcantarillado del municipio. Es decir, la red en Baja consta de abastecimiento en Baja y saneamiento en Baja.



Aunque la gestión de los servicios de agua es una competencia municipal⁴¹, es importante señalar que, salvo en algún caso excepcional, en Gipuzkoa la gestión en Alta está cedida a consorcios o mancomunidades; en bastantes casos se cede incluso la gestión del ciclo integral.

Tanto los consorcios como las mancomunidades son formas asociativas para la prestación conjunta de servicios. La diferencia fundamental es a nivel organizativo o jurídico. Las mancomunidades son asociaciones de municipios para la prestación de servicios, que siendo competencia municipal se ofrecen de manera común, mediante la creación de una entidad local, con presupuesto propio y órganos de gestión diferenciados. Mientras que en los consorcios intervienen administraciones de distinto ámbito normativo; por ejemplo, diputaciones además de ayuntamientos⁴².

Nuestro estudio se concreta en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, que forma parte de la Comunidad Autónoma Vasca y donde la gestión del agua está supeditada a la normativa y directrices emanadas por las

40 UNESCO (2006).

41 Artículos 25 y 26 de la LRBRL.

42 LOZANO Y LOZANO (2008)

instituciones autonómicas, y en especial a la Agencia Vasca del Agua (URA). En consecuencia, debemos mencionar las características de los siguientes entes que son las que tienen la competencia junto a los ayuntamientos de la prestación de este servicio: la Mancomunidad de Aguas de Añarbe, la Mancomunidad de Aguas de Txingudi y el Consorcio de Aguas de Gipuzkoa⁴³.

Así, la Mancomunidad de Aguas del Añarbe y su entidad pública de gestión, Aguas del Añarbe-Añarbeko Urak, S.A (AGASA), tiene como objeto la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua a la comarca de Donostialdea, con una población de más de 300.000 habitantes.

La Mancomunidad de Servicios de Txingudi tiene su ámbito de actuación en la comarca de Bidasoa, constituida por los municipios de Irún y Hondarribia con una población de 78.000 habitantes. Entre sus principales funciones está la gestión del ciclo integral del agua, abastecimiento y saneamiento. Incluye también la recogida de los residuos urbanos y su posterior transporte para su tratamiento, y la limpieza viaria, además de obtener energía renovable derivada de su propia labor, como actividad complementaria.

El Consorcio de Aguas de Gipuzkoa, en el que participa la Diputación Foral de Gipuzkoa además de 72 municipios, presta el servicio de abastecimiento y saneamiento de agua a alrededor de 320.000 ciudadanos. Como se puede observar la distribución de los municipios en las mancomunidades y el consorcio es territorial o geográfico.

Mientras la Mancomunidad de Aguas de Añarbe únicamente ofrece la gestión de Alta, -lo que implica que las inversiones y mantenimiento de las canalizaciones en Baja son competencia de cada ayuntamiento-, el Consorcio de Aguas de Gipuzkoa y la Mancomunidad de Aguas de Txingudi ofrecen el servicio integral de agua. En realidad el Consorcio de Aguas de Gipuzkoa presta sus servicios bien en Alta o bien integral en función de las solicitudes realizadas por los ayuntamientos de su marco de influencia.

En este sentido, el servicio de agua de los 88 ayuntamientos de Gipuzkoa se puede organizar de la siguiente manera, teniendo en cuenta la cesión o no de competencias de los municipios al consorcio o a las mancomunidades:

1. Municipal.
2. Cesión parcial de abastecimiento y/o saneamiento (red de Alta) a la Mancomunidad de Añarbe.
3. Cesión al Consorcio:
 - 3.1. Parcial de abastecimiento y/o saneamiento (red de Alta).
 - 3.2. Gestión de ciclo integral⁴⁴.
4. Gestión de ciclo integral a la Mancomunidad de Txingudi

Es interesante observar la evolución de la clasificación organizativa de los municipios guipuzcoanos en gestión de Alta y en gestión integral, debido a la tendencia clara a favor de la segunda. Los datos que muestran este progreso se resumen en la siguiente tabla:

43 DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO VASCO (2005)

44 En algunos casos, el consorcio además de realizar servicios de abastecimiento y/o saneamiento de red Alta, ha realizado la gestión de abonados que consiste principalmente en la lectura de dispositivos de aforo, confección y cobro de facturas, contratación y suministro y atención a clientes, incluso el mantenimiento de algunas de las redes de saneamiento en Baja, sin llegar a ser gestión integral.

TABLA 1: EVOLUCIÓN DE MUNICIPIOS ADHERIDOS A LA TIPOLOGÍA ORGANIZATIVA DE GESTIÓN DEL AGUA EN GIPUZKOA

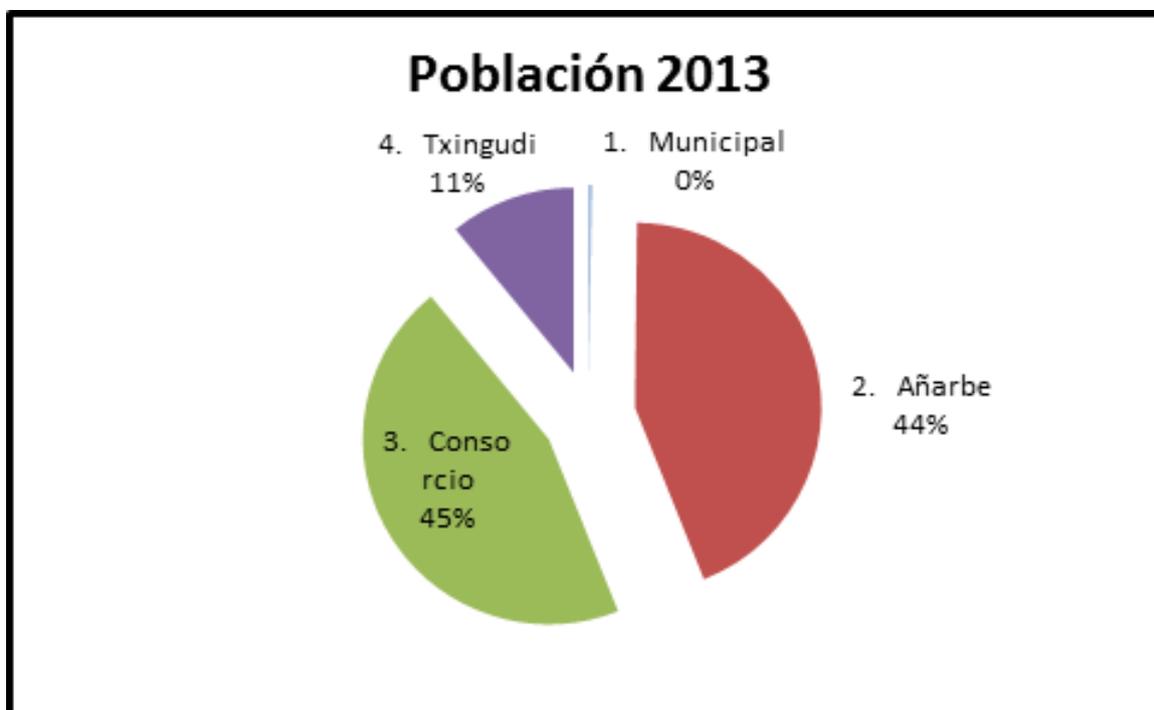
PERIODO 2005-2013

Modelo organizativo	2005				2007				2013				
	Nº municipios		Población		Nº municipios		Población		Nº municipios		Población		
1.Municipal	8	9,1%	3.144	0,5%	7	8,0%	2.914	0,4%	4	4,5%	1.234	0,2%	
2.Añarbe (Alta)	10	11,4%	304.692	44,2%	10	11,4%	306.102	44,0%	10	11,4%	312.583	43,8%	
3.Consorcio	Alta	38	43,2%	139.575	20,3%	34	38,6%	120.553	17,3%	25	28,4%	83.919	11,8%
	Integral	11	12,5%	67.442	9,8%	26	29,5%	126.514	18,2%	45	51,1%	205.788	28,8%
	Alta + abonados	19	21,6%	98.407	14,3%	9	10,2%	62.219	9,0%	2	2,3%	32.386	4,5%
4.Txingudi (integral)	2	2,3%	75.448	11,0%	2	2,3%	76.642	11,0%	2	2,3%	77.908	10,9%	
TOTAL	88		688.708		88		694.944		88		713.818		

Fuente: Datos 2005: (DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO VASCO, 2005); Datos 2007: (DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA, 2009); Datos 2013: estimación realizada utilizando "Recuperación de Costes de los Servicios de Agua en la CAPV" y <https://www.gipuzkoakour.com/Oficina-Virtual/municipios.aspx>

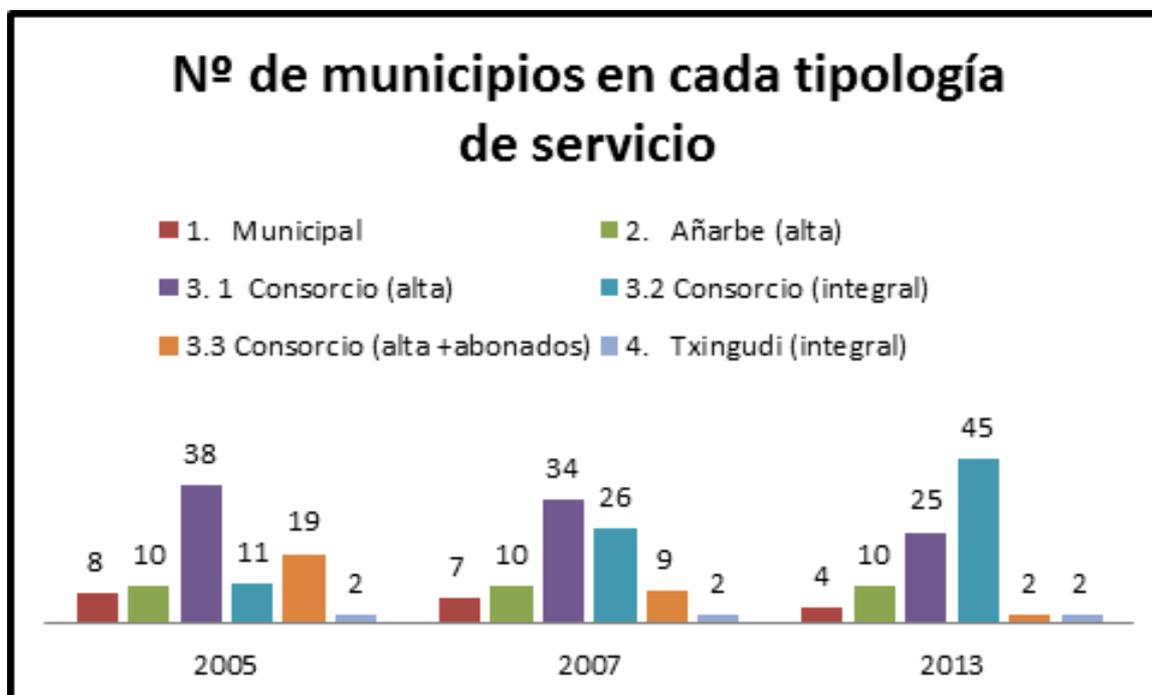
Se puede apreciar que el Consorcio de Aguas de Gipuzkoa proporciona el servicio de Agua a 72 municipios de los 88, abarcando más del 80% del Territorio Histórico y el 45% de la población residente, mientras que Añarbe presta el servicio en Alta a 10 municipios, incluida la capital de Donostia-San Sebastián, y por tanto abastece de agua a casi el 44% de la población de Gipuzkoa. El resto corresponde a la Mancomunidad de Txingudi.

GRÁFICO 1: DISTRIBUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN ATENDIDA POR CADA TIPOLOGÍA ORGANIZATIVA DE GESTIÓN DEL AGUA EN GIPUZKOA, AÑO 2013



Tal y como hemos comentado, existen diferencias en cuanto al tipo de servicio que ofrece cada ente. Las mancomunidades no han modificado su modelo de servicio, pero en cambio se observa una evolución creciente en el número de municipios que contratan la prestación del servicio integral al consorcio de aguas de Gipuzkoa.

GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DE LA TIPOLOGÍA DE SERVICIO OFRECIDO EN GIPUZKOA, PERIODO 2005-2013



Este progreso no es fruto de la casualidad y es interesante detallar, además de las correctas actuaciones, las diferentes buenas prácticas llevadas a cabo por las diferentes entidades gestoras, haciendo hincapié en los apartados comentados anteriormente:

1. **Transparencia y rendición de cuentas:** cabe destacar el primer puesto obtenido por URA-Agencia Vasca del Agua según el Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG) 2013 elaborado por la organización Transparencia Internacional España, extensible a las entidades gestoras y la actitud de transparencia ofrecida en las entrevistas realizadas. Aunque tal y como indican todavía quedan aspectos que mejorar, la respuesta está siendo muy positiva por parte de la ciudadanía que percibe un acercamiento institucional y es cada vez más consciente de la problemática asociada a este servicio. Señalan de una forma muy positiva las posibilidades que ofrece internet para poder ofrecer y poner a disposición de la ciudadanía toda una batería de recursos informativos, documentos oficiales, de formación, de tramitación, de control, el plan hidrológico, etcétera⁴⁵.
2. **Fomentar la participación y concienciación de la sociedad guipuzcoana sobre la importancia del agua como recurso vital y como bien social y medioambiental:** es el primero de los ocho objetivos mencionados en las Directrices sobre el uso sostenible del agua en Gipuzkoa⁴⁶, en él se proponen cuarenta y una actuaciones que desarrollan este objetivo directa o indirectamente. se apuesta por las iniciativas de fomentar la divulgación, formación y sensibilización ambiental, para favorecer la adquisición de conocimientos y fomentar un cambio de mentalidad, como baluarte de la sostenibilidad ambiental. Se trata de integrar todos los elementos y factores, que intervienen en el ciclo hidrológico y fomentar la educación ambiental como estrategia prioritaria para involucrar a la sociedad en un planteamiento de conservación y recuperación del medio hídrico, acorde con los planteamientos de la DMA y los principios de la Nueva Cultura del Agua⁴⁷.
3. **Gestionar de manera sostenible la demanda de agua, favoreciendo políticas de control y ahorro del agua con la finalidad de que se necesite la captación de menos recursos hídricos.** Se toman medidas para que la población realice un uso sostenible del agua. Suele resultar difícil el cambio de hábitos y, a veces, medidas indirectas que afectan económicamente al ciudadano, como es la fijación de un consumo

45 <http://www.uragentzia.euskadi.eus/>

46 IKAUR y EKOLUR (2007)

47 <http://www.uragentzia.euskadi.eus/>

medio por habitante empadronado que sirva de referencia al usuario, pueden ser útiles, gravándose en ese caso en mayor importe los consumos que superen esa cifra. En Gipuzkoa, Oñati es uno de los municipios que se ha sumado a este sistema de tarificación.

4. Control: se va avanzando en la divulgación de cada vez más indicadores de gestión, pero los propios gestores consideran que hay que actuar con prudencia, y que debido a las desiguales características y múltiples formas de gestión, la interpretación de los datos de estos indicadores y el uso mediático que se pueda hacer de esa información puede ser más perjudicial que beneficioso, recordando que toda esta batería de indicadores están en manos del consejo de administración formado por delegados de las entidades locales a los que se da el servicio. Del mismo modo, es destacable la implementación, por parte de la Mancomunidad de Txingudi, del proyecto Erlea, un modelo de gestión integral de sus áreas de actividad, donde las herramientas más destacables son un Sistema de Información Geográfica y una red fija y estable de transmisión de datos, estas posicionan geográficamente toda la información de la empresa y permite obtener lecturas automáticas, de consumos y de caudales de recogida de aguas residuales, dirigidas al control diario de consumos, fugas y filtraciones para evitar despilfarros. Aunque esta inversión no influye a corto plazo en el resultado económico ni positiva ni negativamente, supone un gran avance en el control del ciclo integral del agua.

LOS COSTES DEL AGUA EN GIPUZKOA Y SU RECUPERACIÓN ECONÓMICA

5.1. Los costes

Una vez analizado el entorno en el que se desenvuelve el servicio del agua en la Administración Local de Gipuzkoa, vamos a centrarnos en el estudio de costes que presentan las tres instituciones (el consorcio y las mancomunidades), para posteriormente introducirnos en el establecimiento de las tasas como forma de recuperación de los costes.

Las tres entidades basan sus estudios de costes de la misma forma que las empresas, es decir, no acuden a la información presupuestaria para realizar sus cálculos, sino que implantan un sistema de costes de la misma forma que lo haría una empresa privada. Las herramientas utilizadas por los órganos decisorios de las empresas son utilizadas aquí por estas organizaciones que proporcionan servicios públicos. Por tanto, en los tres casos la entrada de datos al sistema se realiza a través del análisis de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias y no a través de la liquidación presupuestaria como suele ser habitual en cualquier administración pública local a la hora de calcular los costes de los servicios que presta a sus ciudadanos⁴⁸.

Para una mejor comprensión de la metodología utilizada y de los aspectos relevantes que condicionan el coste del servicio del agua se va a realizar un análisis conjunto de todas las entidades, indicando aquellas particularidades que por su singularidad merecen destacarse.

Los servicios que se prestan a los ciudadanos difieren según sea la institución que la proporcione, pudiéndose ofrecer un servicio Integral, como la Mancomunidad de Txingudi y el Consorcio, como parcial, normalmente en Alta, como la Mancomunidad del Añarbe y el Consorcio, el cual puede proporcionar un servicio “a la carta” según lo solicite el ayuntamiento correspondiente.

Para poder realizar un estudio comparativo adecuado en las entidades que no proporcionan el servicio integral como es la Mancomunidad de Añarbe y el Consorcio en algunas localidades, se deberían estudiar los costes en Baja de éstas para poder realizar un estudio completo de todo el Ciclo del Agua.

Debemos indicar que los estudios de costes no son homogéneos pues cada institución realiza sus estimaciones en función de la metodología que considera más adecuada, realizando interpretaciones que no suelen ser extensibles, por su subjetividad y falta de armonización, al resto de instituciones. Por tanto, la homogenización de la metodología, de los conceptos utilizados y de los criterios de valoración elegidos en todos los servicios públicos, y más en concreto en el que es objeto de este análisis, debería ser prioritaria de cara al futuro.

No obstante, se puede afirmar que al ser la mayor parte un servicio que se presta en exclusiva (excepto en la Mancomunidad de Txingudi) y proporcionados por un organismo supralocal con forma jurídica diferenciada de las corporaciones locales, la mayor parte de sus costes son directos. La utilización de “full-costing” o costes completos no conlleva mayor complejidad siendo el modelo de costes implantado en las tres instituciones, cargando al portador de costes todos los costes originados en la entidad.

48 CARRASCO ET AL. (2011)

En relación a Txingudi, aunque se presta también el servicio de Recogida de Basuras, la mayor parte de los costes están bien identificados con los servicios (más del 80%), y sólo algunos costes indirectos, fundamentalmente de dirección y gestión, de poca importancia relativa en el conjunto de los costes, puede conllevar alguna dificultad en su reparto. Con ello Txingudi se evita una de las dificultades más importantes que suele surgir en el ámbito empresarial como es el de la elección de la clave de reparto más adecuada para distribuir los costes indirectos, y que mejor represente la relación causa-efecto entre el coste surgido y la unidad de obra que lo puede representar. Además desde la óptica del cálculo de coste, sistemas más recientes como el ABC (Costes Basado en las Actividades) que empiezan a ser utilizadas en algunas entidades locales⁴⁹, no tienen razón de ser en estos análisis.

Tal y como se ha indicado anteriormente, la mayor parte de los costes suelen ser fijos, pues conceptos como amortizaciones y personal, por ejemplo, son costes que permanecen a lo largo del tiempo y no dependen de la actividad generada. Este es un gran contratiempo cuando no se deba o pueda, trasladar al usuario final en su totalidad, o en gran parte, ese coste.

Las inversiones en infraestructuras que se realizan para esta clase de servicio suponen un gran desembolso económico y al mismo tiempo repercuten directamente en el cálculo de las amortizaciones, y posteriormente, en su reflejo en las tasas.

La primera dificultad que se plantea es el valor base que va a servir de referencia para la estimación de la amortización. La utilización como base de cálculo de los Costes Históricos o Costes de Reposición adquiere aquí una especial relevancia, y suele ser un tema controvertido pues se plantea cuál es la finalidad de las tasas, si recuperar la inversión que se realizó o poder hacer frente con esos ingresos a las necesidades de renovación de las infraestructuras. Las amortizaciones suelen suponer en todos los casos más de un 20% de los costes de los servicios (y en algunos casos y dependiendo de las inversiones realizadas y de su forma de cálculo, más de un 30%), de ahí la importancia de una valoración adecuada.

El coste de mantenimiento también es un aspecto relevante en esta clase de servicio planteándose en cada caso la potenciación del aspecto preventivo o el correctivo, buscándose un equilibrio entre esos posicionamientos que repercuten en los costes correspondientes. Ya no es tanto la dificultad en la imputación de los costes como en la gestión de los inmovilizados de la entidad para su mejor eficiencia.

Entre el coste de personal, amortizaciones y mantenimiento se llevan en todos los casos más de 70% de los costes totales del Ciclo del agua.

Para hallar el coste total del suministro, canalización, depuración y saneamiento del agua en aquellos ayuntamientos con competencias en Baja no transferidas a la instituciones anteriores, se deben incorporar a los costes anteriores (que en realidad para ellos será la tasa fijada por la Mancomunidad de Añarbe o el Consorcio) sus propios costes en Baja, cuyo cálculo suele realizarse, fundamentalmente, a través de las liquidaciones presupuestarias, utilizando cada uno de ellos su propia metodología que puede ser o no coincidente. De esa forma se obtendría un coste integral que podría compararse (aunque no en su metodología) con el resto de instituciones.

Otra cuestión a considerar es la repercusión de las fugas de agua (mermas) en Alta por ineficiencia de la red de distribución, subcontaje de los instrumentos de medida, etc. Dependiendo de donde se originan tendrán unos costes u otros, complicándose la situación a la hora de plantearse su repercusión o no de ese coste a la tasa a cobrar a los usuarios.

5.2. Las Tasas

Si exceptuamos las ayudas recibidas por distintas instituciones públicas (Europa, Administración Central del Estado, etc.) que normalmente corresponden a transferencias de capital para la realización de grandes inversiones en la canalización o saneamiento de las aguas, la mayor parte de los ingresos relacionados con el agua vienen a través de las tasas o tarifas que se fijan a los usuarios del agua: familias, industrias, sector agrícola, etc. En algunos casos, como Txingudi, aparte de los ingresos normales relacionados con el suministro y depuración del agua también existen ingresos internos procedentes de la creación de energía eléctrica que es utilizada para autoconsumo de su propio proceso integral del agua.

Aunque las fórmulas son distintas a la hora de establecer las tarifas en las 3 instituciones, sin embargo, las variables que las condicionan suelen ser las mismas, desdoblándose en una parte fija y otra variable. Las referencias

49 PRIETO Y ROBLEDA (2006)

para poder fijarlas suelen ser la DMA, las recomendaciones de AEAS (Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento), así como la Ley de Aguas que establece que la,

“Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos”.

Las tarifas tienen en la parte fija dos conceptos que cubrir: el abastecimiento y, la recogida de aguas residuales, su transporte y depuración.

La parte variable se calcula en función del consumo realizado y del tipo de usuario (Doméstico y No Doméstico), desglosándose en 3 conceptos o servicios: abastecimiento, saneamiento y depuración. En algunas instituciones se tienen en cuenta el diámetro de tubería contratado u otras unidades de medida, representativas del comportamiento de los costes, y que sirven, por tanto, para fijar las tarifas en su parte variable como son el número de habitantes y la superficie urbanizada.

Mientras Txingudi realiza el ciclo integral y establece el precio al usuario finalista, en Añarbe, y en algunos casos del Consorcio (en los ayuntamientos que sólo reciben servicios de Alta) se fija una tasa (que podría considerarse como “precio de transferencia o cesión”) al Ayuntamiento para que éste incorpore posteriormente los costes en Baja, dando como resultado la tarifa final que se cobra al usuario finalista. Esta diferencia es fundamental tanto para la gestión del servicio como para la mayor libertad en la toma de decisiones, tanto de inversiones a realizar como de la fijación de la tasa final. Normalmente en aquellos ayuntamientos que proporcionan servicio en Baja hay una mayor influencia en la negociación del importe que van a cobrar las instituciones. Por tanto, la controversia está en si esos costes son aceptados por el órgano responsable a la hora de fijar la tarifa o precio público, pues en este caso son los responsables de las administraciones locales los que debe considerar la repercusión del precio en la ciudadanía.

El gran problema de los costes es poder repercutir en las tarifas el coste de las amortizaciones para hacer frente a las nuevas inversiones, aunque previamente se incorporen, y así se hace, en el coste del servicio. Los razonamientos para la no inclusión en las tarifas suelen ser muy diversos: desde que algunas de las infraestructuras han sido subvencionadas por otras instituciones (Europa, Administración Central, Gobierno Autónomo, etc.) y por tanto, no es necesario repercutirlas a los usuarios, hasta que las infraestructuras ya están amortizadas. En el primer caso, habría que decir que no todas las infraestructuras han sido financiadas por otras instituciones y, aunque así sea, debe tenerse en cuenta que tarde o temprano esas infraestructuras deberán de ser modificadas y alguien deberá haber previsto esa situación para no poner en peligro financiero la propia prestación del servicio, y más si tenemos en cuenta que las distintas administraciones públicas cada vez son más reacias a financiar con sus propios presupuestos esas inversiones. Este último argumento es extensible a la segunda cuestión planteada.

En la Mancomunidad de Txingudi incluso temporalmente durante unos años (hasta el 2008) se incorporó en la tarifa un importe extraordinario para cubrir la financiación de las nuevas infraestructuras de saneamiento hasta cubrir el importe de la inversión, desapareciendo a partir de entonces esa derrama excepcional, aunque el coste de esas inversiones u otras se incorporan como un elemento más dentro del servicio específico que las utiliza.

Estudiando las tarifas que se fijan en las tres instituciones, sin duda, en la que más dispersión existe es en la Mancomunidad de Añarbe. Fundamentalmente se debe a que su estimación se basa en el cálculo de dos costes con metodologías, fuentes de información e instituciones diferenciadas, aparte de los intereses particulares de la corporación local. Al contrario, en las que prestan un servicio integral, esas divergencias no suelen existir.

Por último, indicaremos que un posicionamiento u otro pueden conllevar repercusiones en los presupuestos locales. El interés fundamental del precio que se carga a los ciudadanos es conocer el grado de cobertura, o de financiación, que tiene el servicio con los ingresos que se perciben por el usuario de ese servicio. El resto de los costes no asumidos por el “cliente” deberán ser cubiertos vía presupuestos a través de otros ingresos, normalmente tributarios, no vinculados directamente con ese servicio.

CONCLUSIONES

El agua es un servicio público imprescindible que proporcionan las administraciones locales a sus ciudadanos. Este servicio se presta diferenciando varias fases: Abastecimiento y Saneamiento tanto en Alta como en Baja, siendo cada entidad local la que decide si proporciona con sus propios medios ese ciclo integral o delega en

entidades supralocales parte o la totalidad del servicio. Esa delegación se realiza en aras a una mejor gestión de los recursos hidráulicos tanto en la fase de abastecimiento de agua potable como en el saneamiento del agua utilizada. En el caso del Territorio Histórico de Gipuzkoa existen tres entidades que realizan esa función total o parcialmente, como son las Mancomunidades de Añarbe y de Txingudi y el Consorcio de Gipuzkoa.

Lo anteriormente expuesto provoca que los estudios que se puedan realizar para poder comparar los costes entre las distintas poblaciones y las tarifas sean prácticamente imposibles. Fundamentalmente hay dos motivos:

- El primero es debido a la utilización, en bastantes casos, de cálculos de costes en función de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias (las 3 entidades supralocales citadas) y en otras situaciones se mezcla esa Cuenta con las liquidaciones presupuestaria, si el ayuntamiento presta alguno de los servicios relacionados con el agua. Las fuentes informativas son distintas y los conceptos y criterios de valoración consiguientemente suelen también serlos.
- El segundo se debe a la incorporación o no en cada caso de las amortizaciones de las infraestructuras y el valor de referencia escogido, histórico o de reposición (dependiendo de la antigüedad de las infraestructuras puede llegar a ser más de un 50% entre la elección de un criterio de valoración u otro), en el caso de que se incorpore, también provoca que los costes no puedan ser comparables entre las distintas localidades. La argumentación que en muchos casos se esgrime desde la óptica del analista de presupuestos es que este concepto no supone salida de dinero, no está recogido en los presupuestos, y por tanto no debe recuperarse vía ingresos.

Igualmente hay distintas formas de calcular las tasas de agua, dependiendo en gran parte de quién proporciona el servicio, y por otro lado de la injerencia política a la hora de poner un mayor o menor precio dependiendo en bastantes casos de otras circunstancias ajenas a la recuperación de los costes. Al ser un servicio público suele haber una visión distinta desde el punto de vista del gestor o responsable del servicio proporcionado, del político, como responsable público, cabeza visible ante la ciudadanía y que debe rendir cuentas periódicamente de sus actos, que es quien tiene la competencia de fijar en último término el precio que se cobrará a sus conciudadanos. Teniendo en cuenta el proceso de la toma de decisión en el establecimiento de la tasa de los servicios de las aguas, el cálculo del coste de estos servicios puede considerarse como suficiente en tanto en cuanto las tasas no superan sus costes. Ahora bien, es totalmente insuficiente a la hora de valorar aspectos relacionados con la recuperación de costes, reposición de infraestructuras, regeneración, eficiencias de pérdidas y filtraciones. En general, consiguientemente, las tasas relacionadas con los servicios de agua no son suficientes, en sí mismas, para hacer frente a las futuras inversiones y tal y como están establecidas no garantizan su sostenibilidad.

El análisis anterior provoca que sea inviable poder realizar un estudio comparativo que pueda conllevar a un análisis posterior de la eficacia y eficiencia de los recursos utilizados en ese servicio. Es obvio, además, que para realizar un estudio comparativo en condiciones se deberían considerar otros aspectos como son los geológicos, tipología de las urbanizaciones y viviendas, distribución geográfica y demográfica o la composición de los sectores económicos relacionados con cada municipio. De todo ello se deduce la prudencia y escasa divulgación de indicadores relativos a la gestión del ciclo integral del agua.

Las entidades gestoras del agua gozan de buen prestigio, y el grado de transparencia es cada vez mayor habida cuenta de la información que se proporciona a la ciudadanía. Sin embargo, los informes publicados van más dirigidos a que los usuarios aumenten su sensibilización ambiental y realicen un consumo sostenible, que a reflejar indicadores de gestión de las propias organizaciones.

A pesar de ello, no debe ser excusa para fomentar y potenciar la proactividad en el uso eficiente del agua con instrumentos de control de los malos usos, abusos, filtraciones o fugas como las de la mancomunidad de Txingudi; con políticas de concienciación de un consumo responsable como las del municipio de Oñati, que vayan de la mano de altos índices de participación ciudadana y consenso democrático y, sobre todo potenciar la confianza en las actuaciones de los gestores a través de altos índices de transparencia hacia la ciudadanía, que conllevará una mejor comprensión de las decisiones adoptadas por los responsables institucionales y una mayor involucración de la población en la correcta gestión de este servicio.

Por último, según se vaya avanzando en la sensibilización y la concienciación, habrá que incidir en optimizar la gestión de los recursos públicos mediante indicadores más o menos estandarizados o normalizados que faciliten una toma de decisiones racional, el seguimiento de los objetivos conseguidos y el análisis de las desviaciones. Con ello, sin duda incrementará la confianza de la ciudadanía dispuesta a hacer frente a la recuperación de todos los costes citados en la DMA.

BIBLIOGRAFIA

- AGUAS DEL AÑARBE - AÑARBEO URAK S.A.: <http://www.agasa.es/>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2011). “El derecho al agua”, *Folleto informativo* n° 35.
- ARROJO AGUDO, PEDRO (2004). (Coordinador) *El agua en España: propuestas de futuro* (1ª edición) Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO (AEAS): <http://www.aeas.es/>
- BALL, AMANDA Y GRUBNIC, SUZANA (2007). “Sustainability accounting and accountability in the public sector”, en: UNERMAN, JEFFREY; BEBBINGTON, JAN Y O'DWYER, BRENDAN (EDS), *Sustainability Accounting and Accountability*. London, Routledge, pp. 243-265
- BEBBINGTON, JAN; LARRINAGA GONZÁLEZ, CARLOS. Y MONEVA ABADÍA, JOSE M. (2008) “Corporate Social Responsibility Reporting and Reputation Risk Management”, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 21, n° 3, pp. 337-361.
- CARRASCO DÍAZ, DANIEL; BUENDÍA CARRILLO, DIONISIO Y NAVARRO GALERA, ANDRÉS (2011) *Manual de Procedimiento para la Implantación de un Sistema de Costes en la Administración Local (MAPISCAL)*
- CHAN, JAMES L. (2003). “Government accounting: an assessment of theory, purposes and standards”, *Public Money & Management*, Vol. 23, n° 1, pp. 13-20.
- COMISIÓN EUROPEA (2009). “Indicadores de confianza de la Comisión Europea”, *Índice: revista de estadística y sociedad*, n° 32, pp. 21-23.
- DEL VILLAR, ALBERTO (2010). “Los precios de los servicios del agua. Un análisis prospectivo de demanda sobre los usos domésticos”, *Estudios de economía aplicada*, Vol. 28, n° 2, pp. 333-356.
- DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2009). *Inversiones en materia de Obras Hidráulicas realizadas por la Administración en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. Fase II: Análisis de las Tarifas*.
- DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO VASCO (2005). *Recuperación de Costes de los Servicios de Agua en la CAPV*.
- DOMÈNECH, LAIA (2011). “Rethinking water management: from centralised to decentralised water supply and sanitation models”, *Documents d'anàlisi geogràfica*, Vol. 57, n° 2, pp. 293-310.
- GIPUZKOAKO UR KONTSORTZIOA: <http://www.gipuzkoakour.com/default.aspx>
- GRAY, ROB (2006). “Social, environmental and sustainability reporting and organizational value creation: whose value? Whose creation?” *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 19, n° 6, pp. 793-819.
- GUICHOT, EMILIO. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid, Tecnos, pp. 383.
- IKAUR y EKOLUR (2007). “Directrices sobre el agua sostenible en Gipuzkoa. Objetivos, actuaciones e indicadores” *Diputación Foral de Gipuzkoa, Departamento para el Desarrollo Sostenible*.
- JUÁREZ Sánchez-Rubio, CIPRIANO (2008). “Indicadores hídricos de sostenibilidad y desarrollo turístico y residencial en la Costa Blanca (Alicante)”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 47, pp. 213-243.
- KIM, PAN SUK; HALLIGAN, JOHN; CHO, NAMSHIN; OH, CHEOL H. Y EIKENBERRY, ANGELA M. (2005). “Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government”, *Public Administration Review*, Vol. 65, n° 6, pp. 646-654.
- KLUVERS, RON (2010) “Mechanisms of Accountability in Local Government: An exploratory Study”, *International Journal of Business and Management*, Vol. 5, n° 7, pp.46-53.
- LA ROCA CERVIGÓN, FRANCESC Y FERRER MATVIEYCHUC, GRACIELA (2007). “La economía en el desarrollo de la directiva Marco del Agua”, *Observatorio medioambiental*, n° 10, pp. 179-198.
- LARRINAGA GONZÁLEZ, CARLOS Y PÉREZ CHAMORRO, VICENTE (2008). “Sustainability Accounting and Accountability

in Public Water Companies”, *Public Money & Management*, Vol. 28, nº 6, pp. 337-343.

LEE, JANET (2008). “Preparing Performance Information in The Public Sector: An Australian Perspective”, *Financial Accountability and Management*, Vol. 24, nº 2, pp. 117-149.

LOZANO VALENCIA, MIGUEL ANGEL Y LOZANO VALENCIA, PEIO (2008). “Las Mancomunidades de servicios, un ejemplo de vertebración territorial para Guipúzcoa: caracterización de los residuos domésticos en dicho territorio a partir de la gestión mancomunada”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 48, pp. 155-174.

MORAL ITUARTE, LEANDRO DEL (2009). “Nuevas tendencias en gestión del agua, ordenación del territorio e integración de políticas sectoriales”, *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, nº 13.

MORAL ITUARTE, LEANDRO DEL Y ARROJO AGUDO, PEDRO (2003). (Coordinadores) *La directiva marco del agua: realidades y futuros* (1ª edición) Fundación Nueva Cultura del Agua.

MUÑOZ PÉREZ, Manuel Antonio y García Valiñas, María Ángeles (2004). “Una propuesta para la regulación de precios en el sector del agua: el caso español”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, nº 1, pp. 1-40.

MUSSARI, RICCARDO Y MONFARDINI, PATRIZIO (2010). “Practices of social reporting in public sector and non-profit organizations”, *Public Management Review*, Vol. 12, nº 4, pp. 487-492.

NAREDO PÉREZ, JOSÉ MANUEL (2006). “La encrucijada de la gestión del agua en España”, *El agua en el siglo XXI: gestión y planificación* (1ª ed., pp. 9-28) Institución Fernando el Católico.

NAREDO PÉREZ, JOSÉ MANUEL (2007). “Costes y cuentas del agua”. *Propuestas desde el enfoque ecointegrador Ponencia marco del Seminari sobre costos i comptes de l'aigua a Catalunya en relació amb la Directiva marc de l'aigua, Generalitat de Catalunya. Departament de Medi Ambient i Habitatge, Barcelona*, Vol. 18.

ORDÓÑEZ DE HARO, CARMINA Y BRU MARTÍNEZ, LLUÍS (2003). “Análisis de la privatización y regulación del servicio de abastecimiento de agua en Málaga”, *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 44, pp. 81-98.

PINA, VICENTE; TORRES, LOURDES Y YETANO, ANA. (2009). “Accrual Accounting in EU local governments: one method, several approaches”, *European Accounting Review*, Vol. 18, nº 4, pp. 765-807.

PRIETO GUIJARRO, Ángel; ZOFÍO PRIETO, JOSÉ LUIS Y Álvarez AYUSO, INMACULADA (2009). “Economías de escala, densidad y alcance en la provisión pública de infraestructura básica municipal”, *Hacienda pública española*, nº 190, pp. 59-94.

PRIETO MARTÍN, CARLOS Y ROBLEDA CABEZAS, HELIO (2006). (Coordinadores) *Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración Local*. FEMP.

ROYO MONTAÑÉS, SONIA; ACERETE GIL, BASILIO Y MARTÍ LÓPEZ, CARIDAD (2012). “Rendición de cuentas en los ayuntamientos españoles a través de indicadores de gestión” *Presupuesto y Gasto público*, nº 66, pp. 183-198.

SERVICIOS DE TXINGUDI - TXINGUDIKO ZERBITZUAK (STTZ): <http://www.txinzer.com/>

UNESCO. (2006). *El agua una responsabilidad compartida*. 2do. Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo. Resumen Ejecutivo.

URA UR AGENTZIA – AGENCIA VASCA DEL AGUA: <http://www.uragentzia.euskadi.net>

WELCH, ERIC W., HINNANT, CHARLES C. Y MOON, M. JAE (2005). “Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, nº 3, pp. 371-391.

Descentralización y autonomía Local. Reforma de las competencias municipales en España y Perú

Mónica Tesalia Valcárcel Bustos

Asociación Iberoamericana de Estudios para el Desarrollo
tesaliavalcarcel@yahoo.com

Resumen

España y Perú, desde finales del 70, vienen implementado procesos de descentralización hacia los gobiernos sub-nacionales, a fin de hacer más eficientes las tareas del Estado. El nivel municipal no resulta ser más avanzado que el gobierno regional, pero goza de autonomía local y una esfera de competencias. En los últimos años, la regulación en materia local ha sido cuestionada por falta de claridad de las competencias locales, ya que se han registrado casos de duplicidad de funciones con otros niveles de gobierno. A través de este estudio se analizan, a nivel comparativo, el modelo de descentralización y la duplicidad de competencias locales que ha dado lugar a las reformas emprendidas por ambos países.

Palabras clave

Descentralización, autonomía local, competencias locales y gobiernos locales.

Decentralization and local autonomy. Reform of municipal powers in Spain and Peru

Abstract

Spain and Peru, from the late 70's, are implemented decentralization to sub-national governments in order to streamline the work of the State. The municipal level is not being more advanced than the regional government, but have local autonomy and sphere of competence. In recent years, regulating local matters has been challenged by lack of clarity in local competitions, as there have been cases of duplication of functions with other levels of government. Through this study are discussed, a comparative level, the model of decentralization and local duplication of powers has led to reforms undertaken by both countries.

Keywords

Decentralization, local autonomy, local skills and local governments.

SUMARIO

I. Introducción.- II. El modelo de descentralización hacia los gobiernos locales.- 1. La descentralización y el gobierno local.- 1.1. El Estado Autonómico y los Entes Locales en España.- 1.2. El reciente despegue de la descentralización en Perú.- 2. Configuración jurídico-institucional del Gobierno Local.- 2.1. Los Entes Locales en España.- 2.2. Las Municipalidades en Perú.- 3. Garantía constitucional de la Autonomía local.- 3.1. Reducción de la autonomía local en España.- 3.2. Límites a la autonomía de los gobiernos municipales en Perú.- 4.- Duplicidad de competencias y reformas al régimen local.- 4.1. Reformas a las competencias locales por reducción del gasto público en España.- 4.2. Reformas pendientes por falta de concordancia normativa en Perú.- III. Conclusiones.- Bibliografía.

INTRODUCCION

En Europa y América Latina, a partir del fracaso del centralismo como forma de gobierno, en diferentes momentos y contextos históricos, se iniciaron procesos de descentralización que tuvieron un gran aporte al retorno de la democracia y la existencia de distintos niveles de gobierno. En la actualidad, muchos gobiernos han optado por descentralizar el Estado. Perú y España, a pesar de ubicarse en continentes diferentes, han coincidido en optar por este modelo de organización y dotar a sus gobiernos locales de autonomía. De esta forma, el proceso de descentralización ha evolucionado y se han dado importantes progresos hacia la autonomía local, aunque con distintos grados de profundidad, entre ellos el reconocimiento de competencias locales por la Constitución y leyes especiales. Pese a lo anterior, en los últimos tiempos, ambos países han determinado que existe una falta de delimitación de las competencias locales, para lo cual han implementado importantes reformas. Para conocer los efectos de estas últimas en la descentralización y autonomía local, se hace un análisis comparativo de ambos modelos.

I. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN HACIA LOS GOBIERNOS LOCALES

1. La descentralización y el gobierno local

La descentralización involucra la transferencia de poder desde el nivel central hacia los niveles regionales y municipales. Este modelo se encuentra implantado en España y Perú. En este apartado se hace una revisión sobre el estado de la descentralización en ambos países, con especial énfasis en los gobiernos locales.

1.1. El Estado Autonómico y los Entes Locales en España

La Constitución de 1978 determina el cambio del aparato político y administrativo centralista hacia uno descentralizado. Esta Carta Constitucional reconoce la existencia de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales dotadas de autonomía propia, como partes integrantes de la estructura territorial del Estado¹. No obstante, según algunos autores, los municipios no fueron actores partícipes del proceso de descentralización política, inaugurado por el Constituyente, sino únicamente agentes de una mera descentralización administrativa, por tanto, la descentralización solo estuvo dirigida a dos actores: Estado y Comunidades Autónomas².

Los caracteres actuales del Estado Autonómico producto del desarrollo normativo y jurisprudencial, presentan las siguientes características: a) es un Estado políticamente descentralizado, como una especie del Estado compuesto; b) Esa descentralización política (respecto de los poderes legislativo y ejecutivo) ha alcanzado un nivel equiparable al máximo que sólo tienen algunos Estados Federales; c) con excepción de una pequeña parte del territorio (Ceuta y Melilla), la descentralización política es general y simétrica; d) la articulación jurídica de la estructura territorial del Estado no se contiene únicamente en la Constitución, sino en un bloque normativo, formado por la Constitución y diecinueve Estatutos de Autonomía³.

Pese a estos avances de la descentralización del Estado Autonómico, algunos autores, lo consideran un modelo inacabado, porque desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, se dejó en un total rezago a los gobiernos locales. De esta forma, creen que hacía falta una segunda descentralización hacia los gobiernos locales que viniera de parte de las Comunidades Autónomas⁴.

Desde la dación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local –LRBRL, de 1985, se han dado distintas iniciativas con miras hacia la segunda descentralización, principalmente, con el objetivo de definir las competencias

1 CLAVERO ARÉVALO, M. F. (1999): 49.

2 CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (2004): 162.

3 ARAGON REYES, M., (2006): 87-88.

4 ÁLVAREZ, J.L. y MOLERO, J.C., (2011): 34.

locales, sin embargo no prosperaron. La última reforma que aborda el tema competencial es la reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, denominada de “racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Su fundamento, contenido en el preámbulo, se sustenta, principalmente, en el principio rector de la estabilidad presupuestaria regido bajo la LO 2/2012, del 27 de abril, a raíz de la crisis económica que soporta España. Esta Ley plantea tres objetivos de ajuste: (i) clarificar las competencias locales, para evitar duplicidades con otras administraciones del Estado; (ii) racionalizar la estructura orgánica de la administración local, de conformidad con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; y, (iii) garantizar el control financiero y presupuestal de forma rigurosa. En este estudio, sólo se abordará el primer objetivo por ser el tema que interesa analizar a nivel comparativo.

El legislador se propone “clarificar las competencias”, porque considera que en el modelo competencial anterior no estaban del todo delineadas, por lo que los gobiernos locales ejercían muchas actividades y servicios públicos, aun cuando estos no estuvieran contemplados dentro del ámbito de sus competencias. Esta situación, de acuerdo al preámbulo de la Ley 27/2013, generó problemas y dio lugar, entre otros, al solapamiento de competencias locales con otros niveles de gobierno, prestación de servicios locales sin contar con el título competencial respectivo e insuficiencia de recursos para cubrir dichos servicios. Cuestiones que ha generado una difuminación de responsabilidades de los gobiernos locales y confusión de competencias con otros niveles de gobierno; y, una disfuncionalidad entre el modelo competencial y las finanzas locales. Para resolver estas cuestiones el Estado ha optado por precisar las competencias locales diferenciándolas de las que corresponden a otros niveles de gobierno. Pese a sus buenas intenciones, esta reforma es calificada por algunos expertos de fallida porque podría vulnerar la autonomía local⁵. Un mayor análisis de sus fundamentos se tratará más adelante, en el apartado referido a esta temática.

1.2. El reciente despegue de la descentralización en Perú

El Estado peruano, históricamente, se ha caracterizado por tener un alto grado de centralización. Sin embargo, durante toda su vida independiente, ha tenido un carácter unitario, representativo y descentralizado. La actual Constitución Política de 1993, al igual que su antecesora, de 1979, reconoce tres niveles de gobierno (central, regional y municipal) y concibe que el gobierno del Estado peruano es unitario y descentralizado. Los dos conceptos extremos de unidad y descentralización generan una constante tensión. La unidad, encierra una tendencia centrípeta, significa que sólo posee un centro de impulsión política y gubernamental, que se traduce en el poder político del órgano central, cuyas funciones se extienden y abarcan a toda la población y el territorio del Estado. La descentralización, en cambio, corresponde a la idea de transferencia de poder hacia los gobiernos regionales y municipales⁶. Además, la Constitución garantiza a los tres niveles de gobierno autonomía política, administrativa y económica.

Cabe advertir que, durante mucho tiempo, el poder transferido a los gobiernos regionales y municipales fue meramente administrativo. Sólo se delegaban funciones, pero las decisiones se encontraban centralizadas, por tanto, sólo existía una descentralización administrativa. Años más tarde, las regiones exigieron mayor dosis de descentralización. De esa forma, el proceso de descentralización avanzó hacia el traspaso de un mayor número de competencias y recursos hacia los gobiernos regionales, pero en menor medida hacia los gobiernos locales.

El proceso de descentralización en el Perú, ha atravesado por diferentes etapas. La primera, comprendida del 2002 al 2006, se dedica a sentar las bases jurídicas de la descentralización, a partir de la reforma constitucional y la primera elección de los gobiernos regionales, el referéndum regional y la transferencia de funciones a los gobiernos regionales. Entre el 2006 al 2011, se acelera la transferencia de funciones, a través de planes anuales de transferencia de funciones; y se exigen reformas a la descentralización fiscal. La transferencia de funciones a los gobiernos regionales constituye el avance más significativo, a mayo del 2012, se transfirieron el 92.6 % de las funciones previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales⁷. En cuanto a los Gobiernos Locales, se les transfirieron algunos programas sociales⁸, a través de un proceso de acreditación. El año 2007, el gobierno promovió la municipalización educativa y de salud. La primera, en el nivel inicial y primario, se implementó en 35 municipalidades hasta el 2011, pero el Ministerio de Educación revirtió ese proceso, por las limitaciones en el diseño e implementación⁹. En el ámbito de la salud, se transfirieron competencias a los gobiernos locales para la gestión de la atención primaria de salud¹⁰, es decir, acciones de planificación, programación, monitoreo, supervisión y

5 INSTITUTO DE ECONOMÍA DE BARCELONA (2013): 4 y ss.

6 BLUME FORTIN, E., (2006): 5.

7 PCM (2012b).

8 Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y proyectos de infraestructura social del Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES).

9 Decreto Supremo n° 019-2011-ED.

10 DS 077-2006-PCM, de 30 de octubre de 2006.

evaluación¹¹, así mismo, se implementaron experiencias piloto en varias regiones del país, pero aún no se ha concretado en la transferencia de funciones. Así, a enero de 2012 se había avanzado con el 57% de la transferencia de los programas y servicios sociales¹².

Pese a los avances que muestra el proceso de descentralización, uno de los problemas que enfrenta es la falta de claridad de las competencias entre los tres niveles de gobierno, especialmente, entre los niveles locales. Para resolverlo se han planteado propuestas de solución que aún no terminan de dar un resultado positivo. En el ámbito local, las más controvertidas son las competencias compartidas entre las municipalidades provinciales y distritales, por no encontrarse claramente establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades. Este aspecto será tratado en otro apartado específico.

En suma, ambos países son unitarios y descentralizados, y poseen tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). Sin embargo, España presenta mayor maduración en el proceso de descentralización. El último proceso de descentralización en el Perú, iniciado el 2002, con la reforma constitucional, tiene casi catorce años, por lo que es un proceso joven y sus avances son relativos. En cambio, España, desde el año 1978, tiene más de 35 años de experiencia. La expresión más avanzada de autonomía y descentralización se expresa a través de la conformación de las Comunidades Autónomas.

A pesar de las diferencias encontradas, ambos países comparten una preocupación semejante: la falta de claridad de las competencias locales. En el caso de Perú, debido a que éstas no se encuentran debidamente delimitadas entre los diferentes niveles de gobierno, y a la falta de dimensionamiento de los costes efectivos para el ejercicio de las funciones transferidas. Cuestiones que tienen efectos negativos en la prestación de servicios y las relaciones entre los niveles de gobierno¹³. En España, esta problemática surge a partir de la crisis financiera, que ha dado lugar a la reforma de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, con el objetivo de reducir los costes que involucra la duplicidad de funciones y recursos.

2. Configuración jurídico- institucional del Gobierno Local

Al constituir el Gobierno Local el actor central del presente estudio, conviene analizar su configuración jurídica e institucional en ambos países.

2.1. Los Entes Locales en España

La Constitución Española de 1978 establece la organización territorial del Estado y permite diferenciar tres niveles de gobierno: estatal, autonómico y local (Título VIII). En el nivel local se distinguen varias modalidades de Entes Locales. La Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL), concordante con la norma constitucional, establece el listado de las Entidades Locales, clasificándolas en territoriales y funcionales.

El reconocimiento diferenciado de estas dos categorías de Entidades Locales: territorial y funcional, responde a la diferencia de potestades atribuidas a unas y no a otras. Así, las territoriales cuentan con la integridad de potestades contenidas en el artículo 4.1 de la LRBRL, entre las cuales se encuentran las potestades administrativas en materias tributaria y financiera; mientras que, su acceso de las funcionales no está garantizado, pudiendo ser las Comunidades Autónomas las que determinen de qué potestades disponen.

Las Entidades Territoriales, entre las cuales se hallan el Municipio, la Provincia y la Isla, están generalizadas en toda la nación. En ellas el territorio juega un papel sustantivo, por tanto, no se conciben sin su territorio¹⁴. Estas entidades, se hallan expresamente contempladas y definidas en el Título VIII del texto constitucional, y en el art. 3.1 de la LRBRL.

Adicionalmente, se reconocen otras Entidades Locales que aparecen contempladas en el art. 3.2 de la LRBRL, las mismas que se han reducido a tres de las cuatro que existían antes de la reforma. Reciben dicho tratamiento: a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas; b) Las Áreas Metropolitanas; y, c) Las Mancomunidades de Municipios. Las Entidades Inferiores al Municipio han sido suprimidas con la última reforma¹⁵. De acuerdo a su configuración, todas las entidades locales, anteriormente nombradas, tienen la condición de territoriales, excepto las mancomunidades que cumplen el rol de funcionales como lo prescribe el art. 4.3 LRBRL.

11 RESOLUCIÓN MINISTERIAL 1204-2006-SA, de 28 de diciembre de 2006.

12 PCM (2011): 20-23.

13 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ (2012a): 17-18.

14 EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS, (1988): 70-71.

15 Según la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 27/2013. Sin embargo, conservan su condición de Ente Local, si existían al momento de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 y realizan su informe de cuentas al Estado y las CC.AA., al 31 de diciembre, para no ser disueltos.

2.2. Las Municipalidades en Perú

Los gobiernos locales se encuentran regulados en la Constitución Política del Estado, por el título IV, correspondiente a la estructura del Estado y el capítulo XIV de la descentralización; por la Ley Orgánica de Municipalidades – LOM (Ley n° 27972) y otras normas conexas. Si bien la norma constitucional no los define, sí lo hace la LOM. Son concebidos como las entidades básicas de la organización territorial del Estado. Como tal, constituyen el canal inmediato de participación vecinal en los asuntos públicos. Se reconoce, por tanto, que las Municipalidades son el primer nivel de gobierno que rigen los destinos de una determinada circunscripción territorial. A diferencia de los otros niveles superiores de gobierno (regional y nacional), las municipalidades, al estar más cerca a los vecinos, son reconocidas por su capacidad de conocer de cerca las necesidades de su población, lo que les permite brindar servicios públicos más acordes a las preferencias de los ciudadanos.

Los órganos de gobierno local en Perú, según la norma constitucional y la Ley Orgánica de Municipalidades, están clasificados según su jurisdicción, atendiendo a su ubicación territorial; y, conforme al régimen especial que se les asigna cumplir. Por su jurisdicción, se contemplan tres tipos de municipalidades, en función que el territorio se ubique en la provincia, distrito o poblado menor: a) municipalidades provinciales corresponderán al territorio de la provincia y cercado respectivo; b) municipalidades distritales vinculadas al territorio del distrito; c) municipalidades de centros poblados serán determinadas por el Consejo Provincial, a propuesta del nivel distrital. Con régimen especial se encuentran dos tipos de municipalidades, una ubicada en la capital de la república y otra en las zonas de frontera del país: a) La municipalidad metropolitana de Lima, ejercerá sus funciones dentro del ámbito de la provincia de Lima; y, b) las municipalidades de frontera, funcionan en las capitales de provincia y distritos ubicados en la zona de frontera¹⁶.

Si bien esta agrupación de las municipalidades en dos grupos distintos, podría parecer irrelevante, lo cierto es que existen diferencias importantes entre unas y otras. Las municipalidades provinciales y distritales tienen algunas ventajas prácticas relevantes con relación a su autonomía, de las que no disfrutaban las restantes. La Norma Constitucional, en su artículo 194, establece que los órganos provinciales y distritales tienen “autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”, es decir, tienen capacidad de decisión en esas materias. Esto significa que los centros poblados y las municipalidades de frontera quedarían excluidos y, por tanto, no gozarían de autonomía en su quehacer.

De acuerdo a sus características, las municipalidades provinciales y distritales constituyen entidades territoriales, porque, conforme a la doctrina, el territorio juega un papel sustantivo en su configuración, y están generalizadas en todo el territorio del Estado¹⁷. En cambio, las demás municipalidades, excepto la metropolitana, se podrían considerar entidades funcionales porque son creadas para determinados fines específicos. Así, las municipalidades fronterizas son creadas con fines de integración y los centros poblados para realizar servicios públicos delegados¹⁸; mientras, la metropolitana, conforme a lo regulado por la Constitución, ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima, conforme a las competencias recogidas en la LOM¹⁹, por lo que se asimila a una municipalidad provincial, pero con determinados privilegios por constituirse la metropolitana en la capital de la república.

En síntesis, en ambos países los Gobiernos Locales están reconocidos por la Constitución y las leyes específicas, como el primer nivel de gobierno. Existen unas entidades territoriales y otras funcionales, pero, sólo las primeras gozan de autonomía local, como las propias normas lo establecen. Por tanto, las entidades que gozan de esta atribución son: los municipios, provincias e islas (España); y, las municipalidades provinciales y distritales (Perú).

3. Garantía constitucional de la Autonomía local

La autonomía local es un atributo reconocido a los gobiernos locales tanto de España como de Perú. Sin embargo, tienen sus particularidades que es necesario conocer, para lo cual, a continuación se hace un análisis de cada modelo.

3.1. Reducción de la autonomía local en España

La autonomía local es una institución establecida constitucionalmente como principio rector del régimen local. Este reconocimiento ha sido útil para garantizar la existencia de los municipios como entidades locales constitucionalizadas y otorgarles un contenido funcional mínimo. Así, la actual Constitución ha puesto de manifiesto la existencia del Ente Local, encargándose la LRBRL en reconocerle las potestades mínimas y la LHL de

16 Art. 3° Ley 27972, concordante con el Art. 194° y 198 CPE.

17 MIR, J., (1987): 200-202.

18 Art. 133 y 137 de la Ley n° 27972

19 Art. 157 y ss., de la Ley n° 27972

garantizarle los recursos necesarios para que pueda actuar autónomamente. Esta regulación, sin embargo, no logra superar los problemas que arrastra la autonomía local, a raíz de la ausencia constitucional de un elenco concreto de competencias locales. Y, en específico, por la carencia de una lista de competencias propias y específicas de los Entes Locales²⁰. Adicionalmente a lo anterior, con la reciente la reforma de la Ley 27/2013, de 30 de diciembre de 2013, se cree que existe una afectación a la autonomía local, como se comentará más adelante.

La Constitución, después de reconocer la organización territorial del Estado en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, establece que “todas las entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (Art. 137 CE). Sin embargo, el término “todas”, refiriéndose a las Entidades Locales, no incluye a los Entes funcionales, por lo que, se debe entender aplicable únicamente a los Entes territoriales, es decir, a los Municipios, Provincias e Islas. Adicionalmente, cabe advertir que el Art. 140 de la CE garantiza la autonomía únicamente de los Municipios. Por tanto, pareciera existir una incoherencia entre lo establecido por los artículos 137 y 140, ya que, si el primero reconoce la autonomía de todos los entes territoriales, se supone que la misma debiera estar garantizada para todos ellos. Esta ambigüedad es aclarada por la LBRL, indicando que la autonomía es la misma para todas las entidades territoriales, con lo cual, queda claro que las entidades funcionales carecen de ella.

La autonomía local, como se expuso antes, no implica libertad total y absoluta, ya que tiene ciertos límites. El Tribunal Constitucional así lo reconoce en su sentencia 4/1981, de 2 de febrero. Sostiene que es necesario interpretar el art. 137 de la CE y delimitar el ámbito que corresponde al principio de autonomía, con especial referencia a los municipios, para lo cual será necesario relacionar este principio con otros establecidos en la norma constitucional. Esta sentencia aclara que “la autonomía hace referencia a un poder limitado”. Sustenta que todo poder tiene sus límites, incluso la soberanía que no se equipara a la autonomía. Concibe que cada organización territorial del Estado, como es el caso de los Entes Locales, tiene una cuota de autonomía pero forma parte integrante del Estado, por lo que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad. En consecuencia, considera que el art. 137 de la CE “exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”. Los intereses corresponden ya sea al Municipio, Provincia o a la Comunidad Autónoma y el ordenamiento es el instrumento que sirve para que las entidades gestionen sus respectivos intereses. En efecto, de acuerdo a la Constitución, la Ley es la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes y ubica al Estado en una posición superior, como establecen determinados preceptos de la norma constitucional en relación a los entes locales (art. 148.1.2º)²¹. En definitiva, para el Tribunal Constitucional, forma parte de la garantía institucional de la autonomía local constitucionalmente garantizada el derecho de la corporación local a intervenir en aquellos asuntos que afecten a sus intereses de naturaleza local²².

Ojeda sostiene que el límite máximo de la autonomía está constituido por los intereses que no le son propios, por imperio nacional y por la autonomía de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la autonomía local también tiene un límite mínimo que viene establecido por la garantía institucional²³. Con el afán de clarificar el concepto de autonomía, una posición de la doctrina se interesa por distinguir la autonomía política y la administrativa, atribuidas a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales²⁴. Así, varios autores reconocen la naturaleza política de la autonomía local, por las características representativas y democráticas de los entes locales; sin embargo, observa que la dimensión política de los Entes Locales es menor que el de las Comunidades Autónomas²⁵.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la década de los 80, sostenía que las administraciones locales contaban, únicamente, con una autonomía administrativa, porque sólo tenían capacidad para aprobar reglamentos y dictar actos administrativos, a diferencia de las Comunidades Autónomas y el Estado que sí contaban con una autonomía política consistente en la capacidad legislativa²⁶. La condición administrativa de la autonomía local, explicitada por esta jurisprudencia, determinó que las Entidades Locales estuvieran bajo el control de los Entes Autonómicos y el Estado, siendo concebida la autonomía local como una simple “garantía institucional”²⁷.

En ese sentido, la profusa jurisprudencia del Tribunal Constitucional concibió la autonomía local como “la distribución territorial del poder del Estado en sentido amplio del término” así como “un derecho de la comunidad

20 CUBERO, J.I. (2013): 44.

21 STC 4/1981, de 2 de febrero.

22 STC 121/2012, de 5 de junio.

23 OJEDA, A., (1992): 669.

24 LEGUINA, J., (1985): 433; PAREJO ALFONSO, L., (1981): 127-131.

25 SOSA WAGNER, F., (1988): 13-14; ORTEGA, L., (1988): 24-25; SANCHEZ MORON, M., (1989): 174; MIR, J., (1991): 233- 235.

26 SSTC 4/1981, de 2 de febrero y 170/1989, de 19 de octubre.

27 SSTC 84/1982, de 23 de diciembre y 32/1981, de 28 de julio.

local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no podía oponerse al principio de unidad estatal”²⁸.

Esta visión tradicional de la autonomía administrativa ha virado hacia una visión de autonomía política más adelantada, a partir de la aplicación de la normativa europea. La Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), ratificada por España²⁹, define la autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (Art. 3.1º). Según algunos autores, los artículos 137 CE y 2.25, 2.26 y 43.4 LRBRL deberían interpretarse de acuerdo con el Art. 3º de la CEAL³⁰, conforme al cual, las competencias no deberían ser tuteladas, controladas administrativa ni políticamente por los entes superiores (art. 4.4. CEAL). Sin embargo, esta interpretación no fue aceptada por el Tribunal Constitucional, alegando su clásica doctrina de que los Tratados Internacionales no pueden ser incluidos en el bloque de constitucionalidad³¹. Posteriormente es cuando se definió a la autonomía local en los términos de lo establecido por la CEAL, aunque de manera restrictiva.

La concreción del principio constitucional de autonomía local se encuentra expresado en la Ley de Bases de Régimen Local. Así, en su art. 1, reconoce la autonomía de los Municipios, Provincias e Islas en la gestión de los intereses propios de sus colectividades; y, en el art. 2, exige la atribución de competencias por parte de la legislación nacional y autonómica, para asegurar el ejercicio efectivo de la autonomía, la cual se sujeta a determinados principios tales como la descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, conforme establece su art. 2.1, reformado por la Ley 27/2013. En la primera parte del precepto, ante la ausencia de una atribución directa constitucional, se explicita la necesaria intervención legislativa para que se distribuyan las competencias. La segunda parte del precepto es la que interesa comentar, por haber sido objeto de reciente reforma y por sus efectos en la autonomía local.

En la versión original del precepto se hacía referencia a los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. En la actualidad, se mantiene el principio de descentralización, pero se ha modificado el segundo principio por “proximidad”. Además de ello, se han agregado los principios de eficacia y eficiencia. Todos, sujetos a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Según la doctrina, esta transformación hacia la búsqueda de eficiencia y ahorro, permite excluir la proximidad más cercana del Gobierno Local para resolver los asuntos de la comunidad, por otro nivel de gobierno que resulte más eficiente o rentable, aunque no resulte ser el más cercano a las necesidades, problemas o intereses de la colectividad. En esas condiciones, se pretenden omitir los principios de subsidiariedad y capacidad autónoma de gestión de las Entidades Locales, que están vinculados a la máxima proximidad. Por tanto, el riesgo de la reforma es priorizar la eficiencia, el control del gasto y la estabilidad presupuestaria, al poner por debajo los principios de la conformación competencial. Los diferentes cambios, a propósito de la reforma de la Ley 27/2013, consistentes en la reducción de materias, que aparecen en el art. 25.2; y, la supresión del art. 28, con relación a la competencia complementaria, dan cuenta de una minusvaloración de la autonomía local hacia una mera autonomía administrativa o de ejecución, en tanto que, esta reforma les ha colocado cortapisas a los Entes Locales para tener iniciativa en el ámbito de sus competencias³².

De lo anterior se puede colegir que la autonomía local en España se encuentra garantizada por la norma constitucional y desarrollada por el ordenamiento jurídico. La Ley Reguladora de Bases del Régimen Local es la que establece un mínimo de competencias para los entes locales; mientras, el Estado y las Comunidades Autónomas tienen facultades para dotarles de un mayor número de competencias. Sin embargo, con la reciente reforma, la autonomía local, al parecer podría ser reducida a un ámbito menor de competencias, las mismas que serán objeto de estudio, de acuerdo a los recientes cambios que han sufrido las competencias locales.

3.2. Límites a la autonomía municipal en Perú

Un aspecto que fortalece el papel de los gobiernos locales en el Perú es el reconocimiento constitucional de su autonomía. El art. 194 de la Constitución les atribuye una autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia³³. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sostiene “el carácter descentralizado del Estado peruano (...) no es incompatible con la configuración de Estado unitario, desde el momento que si

28 SSTC 4/1981, de 2 de febrero y 32/1981, de 28 de julio, SSTC 27/1987, de 27 de febrero, STC 170/1989, de 19 de octubre, 109/1998, de 21 de mayo, y 159/2001, de 5 de julio.

29 Ratificada el 20 de enero de 1988, en vigor el 1 de marzo d 1989.

30 RODRIGUEZ ARANA, J., (1999): 339-340.

31 STC 235/2000, de 5 de octubre.

32 MELLADO RUIZ, L., (2014): 500 y ss.

33 Artículo modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28607, publicada el 04 Octubre 2005.

bien ella supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa, sin embargo, su ejercicio debe realizarse dentro de lo previsto por la Constitución y las leyes marco que regulan el reparto competencial de los gobiernos regionales y municipales”.³⁴

Esta autonomía se refiere a que los gobiernos municipales podrán tomar decisiones de orden político, económico y administrativo, pero únicamente en las materias que son de su competencia, por lo que, en cada caso, será importante analizar las competencias que correspondan a cada nivel municipal. Los sujetos beneficiarios de tal autonomía son las municipalidades provinciales y distritales, como se puede advertir de la redacción del citado artículo. Por tanto, el resto de municipalidades quedan desamparadas de tal atributo.

Ahora bien, la norma constitucional no define lo que se entiende por autonomía local, por lo que es necesario recurrir a la LBD. Esta norma, en su art. 8, define la autonomía como “el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación”. El alcance de la autonomía, por tanto, se encuentra limitado por el propio ordenamiento.

Como se ha advertido al inicio, el art. 194 de la CPE de 1993 les reconoce a las municipalidades provinciales y distritales tres dimensiones de autonomía: política, económica y administrativa. Para no generar una interpretación antojadiza, éstas han sido desarrolladas por la LBD, a la cual también se remite la jurisprudencia del TC. La autonomía política significa que tienen capacidad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes; por la autonomía administrativa tienen la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad; finalmente, en la autonomía económica tienen la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto³⁵.

El Tribunal Constitucional ha establecido que “la autonomía municipal supone capacidad de autodesarrollo en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean estas provinciales o distritales; y que esta garantía permite a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad en dichos ámbitos; es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente le atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias que garanticen su autogobierno”³⁶.

Un aspecto fundamental de la autonomía es que atienda a su propósito, consistente en la satisfacción del interés de los vecinos. Al respecto, la jurisprudencia del TC sostiene que la autonomía, garantizada por la Constitución a favor de las municipalidades, debe ser ejercida buscando satisfacer el interés de los vecinos. El sustento de esta afirmación se encuentra en el rol que cumplen los gobiernos locales como instituciones representativas de los vecinos de una determinada localidad. Por tanto, las municipalidades se encuentran obligadas a brindar una adecuada prestación de servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de sus circunscripciones, ajustada a las necesidades de sus pobladores³⁷.

Corresponde apuntar que uno de los riesgos de la autonomía municipal es que puede ser vulnerada por el ordenamiento establecido a nivel del gobierno nacional, sometiendo o condicionando con ello el actuar de los gobiernos locales. Ante ello, el TC se ha pronunciado y señala que el legislador nacional puede regular el régimen jurídico de la autonomía municipal, siempre que respete su contenido esencial, es decir, que no sujete o condicione la capacidad de desarrollo pleno de las municipalidades. Aclara que la autonomía no es autarquía, por lo que, la garantía institucional que se le reconoce a los gobiernos locales constituye la capacidad de autonormación y administración dentro del ordenamiento jurídico y, en particular, dentro de los límites establecidos por la Constitución. Concluye señalando que la autonomía es un poder limitado en el que se ejercita un conjunto de atribuciones, respetando el principio de unidad del Estado, referido en el art. 43 de la Carta Constitucional³⁸.

Otra amenaza a la autonomía municipal surge producto de los conflictos de competencias entre los gobiernos locales provinciales y distritales. Ocurre que, con el objeto de invalidar las disposiciones emanadas por uno, el otro utiliza las ordenanzas omitiendo lo establecido por el artículo 200, inciso 4 de la Constitución, donde se establece que las ordenanzas tienen rango de ley, por lo que su inaplicación o invalidación sólo tiene efectos mediante control constitucional. Por tanto, los órganos constitucionales facultados para declarar inaplicables las ordenanzas

34 STC en expediente n° 00027-2010-AI, 16 de junio 2011.

35 STC en el expediente n° 0015-2005-PI-TC, de 5 de enero de 2006.

36 STC en el expediente n° 0001-2010-AI, del 21 de septiembre de 2010.

37 STC en el expediente 0010-2003-AI-TC, de 15 de diciembre de 2004.

38 STC en el expediente 0010-2001-AI-TC, de 26 de agosto de 2003.

son el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones o el Tribunal Constitucional. En ese sentido, los demás órganos, como es el caso de las municipalidades no pueden irrogarse tales facultades. Y, como se comentó antes, los conflictos competenciales no sólo surgen entre los gobiernos locales, sino también con y entre los gobiernos regionales y los sectores del Estado, debido a que la legislación no se encuentra debidamente concordada y existe posibilidad de duplicidad de funciones, por ello en la actualidad se está implementando una política destinada a delimitar las competencias entre todos los niveles de gobierno, especialmente, respecto de las competencias compartidas.

En conclusión, la autonomía local, tanto en España como en Perú, se encuentra reconocida a nivel constitucional y está reservada a los gobiernos locales territoriales. Las competencias y los recursos económicos son los presupuestos que garantizan la autonomía, por ello, son reconocidos por la regulación. En España, a través de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local y, la Ley Reguladora de Haciendas Locales; y, en Perú, de la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Tributación Municipal. Sin embargo, existen algunos cuestionamientos en torno a las competencias que ameritan análisis.

4. Duplicidad de competencias y reformas al régimen local

Las competencias locales son las atribuciones que tienen reconocidos los gobiernos locales, a través de la Constitución y las leyes, para la prestación de los servicios públicos y el desarrollo local. Tanto en España como en Perú, se han identificado problemas de duplicidad de competencias entre los distintos niveles de gobierno, ante lo cual se han adoptado variadas políticas. En España se han reformado las competencias locales y en Perú se vienen implementando mecanismos para delimitarlas. Estas reformas tienen incidencia en la autonomía local y la descentralización de ambos países.

4.1. Reformas a las competencias locales por reducción del gasto público en España

Las competencias locales en España no están definidas constitucionalmente, se remiten a lo establecido por la legislación del nivel nacional y de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, en este estudio sólo se analiza la legislación estatal, para facilitar el análisis comparativo. La norma constitucional brinda una regulación general a los Entes Locales y desarrolla unos principios locales que son los pilares en los que se funda la legislación para desarrollar sus competencias. A continuación se profundiza el análisis en la Ley de Regulación Básica del Régimen Local, en especial, con relación a la reciente reforma en el ámbito competencial.

La Ley Reguladora de Régimen Local -LRBRL³⁹, como se señaló antes, es la norma que especifica las materias vinculadas a las competencias mínimas de los gobiernos locales. Esta norma ha sido modificada recientemente, a través de la Ley 27/2013, de 30 de diciembre de 2013, con el objetivo de reorientar la situación de déficit presupuestario de España. Así, el régimen local ha cambiado, principalmente, en el ámbito competencial, con varios objetivos, entre ellos clarificar las competencias locales, para evitar duplicidades con otras administraciones del Estado. Según el nuevo modelo, se hace una precisión y reducción de las competencias propias; se introducen novedosos preceptos respecto de las competencias delegadas; y, se restringe la asunción de competencias impropias, denominadas “distintas de las propias” para las cuales se contemplan determinados requisitos. A continuación, se analiza brevemente en qué consisten estas novedades y si han logrado conseguir el objetivo planteado.

El marco general de las “competencias”, contenido en el art. 25.2 LRBRL, ha sido precisado después de la reforma. Ahora alude de manera concreta a las “competencias propias” cuyas materias se encuentran anotadas en dicho artículo. Con la nueva redacción, para algunos, pareciera que estas constituyen el máximo de competencias propias a ser asumidas por los gobiernos locales, impidiéndose que las mismas puedan ser ampliadas por las CC.AA., como se regulaba hasta antes de la reforma⁴⁰. Otro sector de la doctrina, en cambio, señala que este precepto contempla un ámbito material en el que se reservan competencias propias al municipio, por lo tanto se trata de competencias propias garantizadas. Adicionalmente a ellas, sostienen que las CC.AA. pueden asignarles otras competencias que estimen resulten propias para los municipios, las cuales a diferencia de las anteriores no están protegidas por una garantía básica de atribución como las primeras, pero no dejan de ser propias a tenor del art. 7.2 LRBRL⁴¹.

Para mayor fundamento, es necesario conocer cuáles son los niveles de gobierno autorizados en asignar estas competencias a las Entidades Locales y los instrumentos legales habilitantes para ello. La STC 214/1989, FJ3, declara que el Estado puede definir los “principios básicos en orden a las competencias”, es decir el sistema

39 Ley Reguladora de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril.

40 MEDINA GUERRERO, M., (2014): 41 y 42.

41 MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), (2014): 85-86.

competencial local. Sin embargo, no es competencia del Estado atribuir competencias específicas a las Entidades Locales en materias sectoriales propias de las Comunidades Autónomas. Los instrumentos legales a través de los cuales se aprueban las competencias propias son la Ley estatal y las leyes autonómicas, dentro de sus ámbitos competenciales en este último caso. Por tanto, el art. 25.2 LRBRL no contiene una lista cerrada de competencias municipales, sino más bien un listado de materias obligatorias, sobre las cuales las leyes estatales y autonómicas deben atribuir competencias específicas a los gobiernos locales. Pero, más allá de esas materias, las CC.AA. tienen capacidad, dentro del ámbito de sus competencias, de atribuirles más competencias⁴². Por tanto, existen unas competencias propias necesarias, atribuidas por el legislador estatal o autonómico en las materias contenidas en el art. 25.2 LRBRL; así como otras competencias propias suplementarias, atribuidas por los mismos en materias distintas a las consignadas⁴³.

Otra reforma encontrada en el art. 25.2 LRBRL es la reducción de las materias vinculadas a las competencias propias. Concretamente, se han suprimido algunas materias -Educación, Sanidad y Servicios Sociales-, que constituían el ámbito competencial mínimo de los gobiernos locales. Así, los servicios vinculados a la protección de la salubridad pública quedan excluidos de su prestación; en sanidad desaparece como materia competencial la gestión de la atención primaria de salud; y, en servicios sociales se recorta la acción municipal. Algunos expertos⁴⁴ califican esta situación como un vaciamiento de competencias, lo cual genera un choque con el principio de autonomía local, ya que estos servicios debieran ser atendidos por el nivel de gobierno más próximo a la población como son los ayuntamientos⁴⁵. Sin embargo, para otro segmento de la doctrina no existe vulneración a la autonomía local, porque las materias referidas a las competencias propias necesarias pasan a formar parte de las competencias necesarias suplementarias, con lo cual no se reduce la autonomía local. Tanto más que, la LRBRL no tiene la función de atribuir competencias sino de garantizar un ámbito competencial mínimo⁴⁶. Con la aclaración efectuada antes, se debe entender que, la reducción o supresión de materias del listado del art. 25.2 LRBRL, reduce la garantía funcional mínima a un menor número de materias sobre las cuales se deben entregar competencias locales, pero no restringe la posibilidad que le sean asignadas o delegadas más competencias fuera de ese marco.

El otro tipo de competencias reconocidas por la LRBRL es la delegada, a través de la cual se transfiere el ejercicio de la competencia más no la titularidad. A este respecto existen aspectos novedosos con la reforma. Estos se refieren al sentido de la delegación, restricción de los actores delegantes, el ámbito materia de delegación, el procedimiento, entre otros aspectos. El sentido de la delegación involucra una ampliación del poder local, a partir del interés no sólo estatal, autonómico, sino local. Los actores delegantes no estaban definidos antes, ahora están restringidos al Estado y las Comunidades Autónomas, con lo cual quedan excluidas otras entidades. La inclusión de un catálogo de materias delegables, aunque con un carácter orientativo, ya que en caso contrario se trataría de una limitación en el ejercicio de las competencias autonómicas. Las normas que fijan los términos de la delegación son el dispositivo o acuerdo de delegación. Se precisan algunos requisitos previos para la administración delegante. Así, se debe determinar su alcance, contenido, condiciones, duración no menor de 5 años, efectuar un control de eficiencia y contar con todos los medios (personales, materiales y económicos) necesarios para ser asignada determinada competencia. Se contempla la aceptación de la delegación efectuada por los municipios, con la cual desaparecen las delegaciones impuestas por ley.

Sin perjuicio de lo anterior, el aporte más destacado de la reforma, contenido en el apartado 6 del art. 27 LRBRL, es la imposibilidad de delegar competencias sin la financiación respectiva. La introducción de este precepto constituye una noticia positiva para los gobiernos locales, porque no tendrán que usar sus propios recursos económicos para cubrir los servicios delegados⁴⁷. Finalmente, el propósito de fondo de la reforma, a través de la delegación, es reducir el gasto, para lo cual se prevé que se mejore la eficiencia de la gestión pública y se contribuya a eliminar las duplicidades administrativas⁴⁸.

Finalmente, corresponde abordar las “competencias impropias”, hoy denominadas “competencias distintas de las propias”. A juicio del legislador, una de las causas para las disfuncionalidades del modelo competencial anterior fue que los gobiernos locales ejercían competencias que no les correspondían, pero que eran demandadas y no eran asumidas por otros niveles de gobierno. El marco normativo anterior garantizaba la asunción de estas

42 VELASCO CABALLERO, F., en ZABALLOS, D. (Coord.), (2014): 54 y 57.

43 ALMEIDA CERREDA, M., en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), (2014): 116, 130-131.

44 INSTITUTO DE ECONOMÍA DE BARCELONA (2013): 5 y ss.

45 Como dispone la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España el 20 de enero de 1988, se contempla el principio de subsidiariedad como principio básico de la autonomía local.

46 ALMEIDA CERREDA, M., en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), 2014; VELASCO CABALLERO, F., en ZABALLOS, D. (Coord.), 2014.

47 CAMPUS ACUÑA, C., y LAGO PENAS, S., (2013): 9 y ss.

48 Segundo párrafo del art. 27.1 y 27.3 LRBRL

competencias, ya que el art. 25.1 LRBRL hacía referencia a que el Municipio podía asumir toda clase de actividades y cuantos servicios públicos fueran necesarios. Con la reforma, este precepto ha sido cambiado. Se han suprimido los términos “toda clase” y “cuantos”, por tanto, estas actividades y servicios, deben atender únicamente a las competencias que les son atribuidas, con lo cual están prohibidos de atender competencias impropias como lo refiere el propio preámbulo de la Ley 27/2013⁴⁹. Añadido a ello, se ha suprimido el art. 28 LRBRL sobre actividades complementarias, con lo cual, se cierra también esta vía de asumir más competencias de las prescritas.

A pesar de lo anterior, la Ley 27/2013, en su art. 7.4, deja abierta la posibilidad que las Entidades Locales ejerzan competencias potestativas, pero, siempre y cuando se cumplan dos supuestos: Que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal, es decir, de las finanzas locales; y, que no exista ejecución simultánea de servicio público con otra Administración Pública. Para garantizar el cumplimiento de estos presupuestos, se refuerza la posición de las CC.AA., en tanto que, se exigen unos informes previos donde se indique que no existen duplicidades, con lo cual, la municipalidad se sujeta a las Comunidades Autónomas y se restringe su autonomía local.

Luego del análisis anterior, la valoración sobre la última reforma, en el ámbito de las competencias locales, es que no se ha cumplido del todo el objetivo previsto de clarificar las competencias y evitar las duplicidades con otras administraciones del Estado. Por una parte, se ha precisado el ámbito competencial mínimo, a través de las competencias propias y delegadas; se han suprimido las competencias impropias, para evitar las duplicidades, pero se ha admitido la existencia de una categoría de “competencias distintas de las propias”, aunque con serias restricciones sometidas al control de las CC.AA.

Con el fin de reducir los costes, se han reducido las competencias propias locales, en los ámbitos de educación, sanidad y servicios sociales para ser transferidas a las CC.AA., no obstante, será el ámbito autonómico el que decida si son los Entes Locales los que continúen prestando estos servicios, a través de competencias propias suplementarias o vía delegación, con lo cual, nuevamente se refuerza el poder de las CC.AA.

Por tanto, por una parte, sí bien se ha reducido el ámbito competencial de los gobiernos locales respecto de las competencias propias necesarias; por otra, en cambio, existe incertidumbre para los ciudadanos sobre las entidades que llevarán a cabo la prestación de los servicios en las materias reducidas o suprimidas. Por consiguiente, no existen propuestas cooperativas para evitar las duplicidades con otras administraciones del Estado, sino más bien imperativas por Ley.

Este nuevo régimen de las competencias locales, si bien son más específicas; la reducción del ámbito competencial, basada en la eficiencia, podría dar lugar a una recentralización, ya que se restringen las potestades de los Gobiernos Locales y se las somete a las decisiones de las Comunidades Autónomas. Con una última reforma, se cree que, las ineficiencias del sistema competencial no logran superarse, por cuanto, no se ha realizado una revisión completa del sistema competencial de todos los niveles de gobierno que permita avanzar desde un modelo dependiente del Estado y las Comunidades Autónomas, hacia uno más integrado y cooperativo, en la cual los tres niveles de gobierno puedan actuar de forma coordinada para satisfacer las necesidades de los ciudadanos⁵⁰.

4.2. Duplicidad de competencias locales por falta de concordancia normativa en Perú

Uno de los problemas que presenta Perú, al igual que España, es la duplicidad de las competencias locales. La causa del problema parece simple, se trata de una falta de concordancia normativa. En determinados casos, varios niveles de gobierno gozan de las mismas competencias; y, en otros, los niveles municipales tienen dificultades para determinar sus competencias compartidas. El Estado, para corregirlo, ha implementado una serie de políticas e instrumentos, como se verá más adelante, pero no corrige de raíz el problema, porque en el ámbito local, no hay ninguna propuesta de reforma en materia competencial.

La Constitución Política de 1993 se detiene en concretar un conjunto de materias de competencia a los Gobiernos Locales y, al mismo tiempo, les reconoce suficiente autonomía local. Sin embargo, sólo lo hace a favor de las municipalidades provinciales y distritales. Las materias competenciales se desprenden del contenido del Título IV “de la estructura del estado” y el capítulo XIV “de la descentralización”. Por tanto, los gobiernos locales disponen de un campo de actuación constitucionalmente reconocido y delimitado frente al nivel estatal y regional. Así lo reconoce el TC, sostiene “el carácter descentralizado del Estado peruano (...) no es incompatible con la configuración de Estado unitario, desde el momento que si bien ella supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa, sin

49 “Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que les atribuye la Ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada”.

50 ARENILLA, SÁEZ, M., (2013): 48-52.

embargo, su ejercicio debe realizarse dentro de lo previsto por la Constitución y las leyes marco que regulan el reparto competencial de los gobiernos regionales y municipales”⁵¹.

Las competencias reconocidas a nivel constitucional se encuentran definidas en el art. 195. Esto significa que ninguna norma de rango inferior puede reducir las competencias allí reconocidas. El legislador afirma, a modo de objetivos, que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, así como la prestación de los servicios públicos bajo su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Para el cumplimiento de esos objetivos, el referido artículo les reconoce diez competencias que comprende aspectos administrativos internos, potestades a nivel tributario y normativo, además de otras cuestiones.

Como se anunció al inicio de este apartado, la Constitución reconoce la autonomía de las Municipalidades provinciales y distritales, en las materias de su competencia. Por lo tanto, la autonomía constituye un blindaje que brinda protección a las entidades locales, en las competencias especificadas en el art. 195 de la Norma Constitucional y desarrolladas en la Ley Orgánica de Municipalidades-LOM. Se trata, por tanto, de una institución que garantiza el cumplimiento de las competencias y funciones de los Gobiernos Locales, ya que éstos tienen efecto en el bienestar de la comunidad.

Si bien la LOM desarrolla las competencias específicas y compartidas de las municipalidades provinciales y distritales, esta desagregación no es muy clara. El problema se halla en la dualidad municipal (provincial y distrital), es decir, en la complejidad del reparto de competencias, ya que el tratamiento de las competencias es general y ambiguo, no se explicitan las que corresponden a cada cual, especialmente, cuando se trata de las competencias compartidas.

Para entender de mejor forma esta cuestión, conviene revisar alguna de las competencias que establece la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades-LOM, en relación con una materia. Así, en materia de salud, es “exclusiva o compartida” para las Municipalidades Provinciales o Distritales⁵². Si bien, en la LOM, se definen las competencias específicas y las compartidas, sólo se explicitan las específicas para cada tipo de municipalidad y se omiten las compartidas⁵³. Por tanto, en este último caso, resulta difícil diferenciar las competencias cooperativas que corresponden a cada tipo de municipalidad, con lo cual se podrían duplicar las acciones que realicen ambas municipalidades por separado. Este riesgo se acrecienta en caso de no existir coordinación interinstitucional.

Ante esta cuestión, la Defensoría del Pueblo, el año 2008, expresó que ésta no es la única observación que presenta la aplicación de la LOM. La forma en que define esta norma las competencias locales genera conflictos con otros niveles de gobierno. Así ocurre, cuando se pretenden diferenciar las competencias locales de las regionales y sectoriales. Existe conflicto de competencias entre las normas sectoriales y las descentralizadoras⁵⁴. Para contrastar esta hipótesis, conviene examinar las normas que regulan las competencias locales.

Entre las principales normas que actualmente rigen las competencias de las municipalidades, después de la Constitución, se encuentran la Ley de Bases de la Descentralización-LBD⁵⁵ y la Ley Orgánica de Municipalidades-LOM⁵⁶. Las competencias que éstas recogen son obligatorias para los gobiernos locales. Así, el Tribunal Constitucional, en uno de sus pronunciamientos, establece que estas competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador como para las municipalidades en los asuntos de su competencia y dentro de su jurisdicción⁵⁷.

Los cometidos que deben cumplir las municipalidades, a decir de la vigente LOM, en las materias de su competencia son: promover, normar, regular, ejecutar, fiscalizar y controlar⁵⁸. La LBD se encarga de definir los tipos de competencias y los criterios de asignación de las mismas; mientras, la LOM tiene la misión de distribuir las competencias municipales de acuerdo a la jurisdicción provincial o distrital, con precisión de los niveles y funciones⁵⁹. Las competencias son clasificadas en exclusivas, compartidas y delegables, pero sólo se explicitan las primeras, dirigidas a las municipalidades provinciales y distritales. Al tratarse de las competencias exclusivas, éstas además se pueden delegar entre las propias municipalidades o a otras entidades del Estado, en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala⁶⁰.

51 STC en el expediente n° 00027-2010-AI, del 16 de junio de 2011.

52 Art. 73 de la LOM.

53 Art. 80 de la LOM.

54 Resolución Defensorial n° 004-2008/DP, 22 de febrero de 2008.

55 Ley n° 27783, de 17 de julio de 2002.

56 Ley n° 27972, de mayo de 2003.

57 STC en el expediente n° 0010-2003-AI-TC, de 15 de diciembre de 2004.

58 Art. 74° de la Ley 27972

59 STC en el expediente n° 00027-2007-AI, del 10 de julio de 2009.

60 Art. 76 de la Ley 27972

Consiguientemente, las municipalidades provinciales y distritales tienen asignadas competencias exclusivas y compartidas; los centros poblados tienen las delegadas; y las municipalidades bajo otros regímenes especiales acceden a las competencias diferenciadas.

La asignación y transferencia de competencias se rige por los cuatro criterios de asignación: subsidiariedad, selectividad y proporcionalidad, provisión y concurrencia. De todos ellos, el más idóneo a los Gobiernos Locales es el de subsidiariedad. Se funda en que el gobierno más cercano a la población, es decir, el que tiene máxima proximidad con la comunidad, es el más idóneo para ejercer la competencia. La selectividad y proporcionalidad privilegia la capacidad de gestión efectiva de los niveles de gobierno. La provisión exige que la transferencia de competencias venga acompañada de los recursos necesarios y suficientes a fin de que los servicios resulten eficientes; y, finalmente, la concurrencia, indica que todos los gobiernos deben actuar de manera eficiente, en el momento oportuno, es decir, de acuerdo a las tareas encomendadas. Este último criterio es aplicable a las competencias compartidas. Sin embargo, en la realidad parece que no se emplea a cabalidad, por la falta de delimitación de las competencias de los distintos niveles de gobierno.

Las dificultades que presenta la Ley Orgánica de Municipalidades en el reparto de competencias, son a nivel municipal como de otros niveles de gobierno. En el ámbito municipal, al existir una dualidad provincial y distrital, en algunas materias no se distinguen las competencias específicas compartidas y exclusivas para cada nivel; en otras materias, en cambio, se establece una formulación genérica de funciones donde no se asigna ningún responsable concreto, pudiéndolo asumir cualquiera de los niveles municipales. Finalmente, el reparto competencial con los otros niveles de gobierno se sostiene en la desarticulación de funciones que existe a nivel normativo, para que puedan asumir competencias los tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal), principalmente, cuando se trata de competencias compartidas⁶¹.

Un potencial conflicto de competencias compartidas se podría dar en torno a la gestión educativa. La participación en la gestión educativa es una de las competencias compartidas entre los niveles de gobierno local, regional y nacional⁶². De acuerdo a la LOM, esta materia contiene veinte funciones a ser compartidas entre los tres niveles de gobierno. Al hacer un análisis comparativo de las funciones atribuidas por la LOM y la Ley General de Educación, éstas resultan iguales para las Municipalidades y los Gobiernos Regionales, a través de las Unidades de Gestión Educativa Descentralizadas. Esto significa que, no se encuentran debidamente delimitadas las competencias entre estos niveles de gobierno. Por tanto, la aplicación de la regulación puede generar efectos perversos al momento del ejercicio de las funciones que hagan estas instancias, ya que pueden excederse en su autonomía y/o duplicar acciones o servicios.

Una explicación a esta problemática la otorga la Defensoría del Pueblo. Afirma que la debilidad del reparto competencial tiene su base en la etapa previa al último proceso de descentralización, iniciado el año 2000. La situación ideal hubiera sido que una vez aprobada la reforma de la Constitución de 1993, respecto del capítulo XIV, Título IV, sobre descentralización, se aprobara de forma articulada todo el marco normativo descentralizador (Ley de Descentralización, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades). Esto no ocurrió, el proceso de descentralización se inició con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que no contenía las funciones que corresponden a cada sector de gobierno, sino que se remitía a las Leyes de Organización y Funciones de cada sector; y, con la LOM no ajustada al nuevo modelo de Estado descentralizado⁶³. En la actualidad, sólo algunos sectores han realizado la tarea de discriminar las competencias compartidas con todos los niveles de gobierno, las mismas que se hallan contenidas en sus Leyes de Organización y Funciones. En otros sectores, en cambio, la falta de delimitación de competencias continúa, con lo cual persisten los potenciales conflictos de competencias.

Esta situación se repite a nivel municipal, entre el nivel provincial y distrital. Como se enunció líneas arriba, uno de los problemas se encuentra en la forma general en la cual están establecidas sus competencias en la Ley Orgánica de Municipalidades. Ello dificulta determinar las facultades específicas que corresponde a cada nivel (provincial y/o distrital) respecto de una misma competencia. Esta problemática se evidencia en los servicios públicos locales de saneamiento, salubridad y salud⁶⁴.

Otra observación advertida en la LOM es que no distingue entre competencias específicas exclusivas y compartidas de los niveles provinciales y distritales⁶⁵. Particularmente, esto ocurre en las competencias en materia

61 PCM (2012a).

62 Art. 43 de la LBD.

63 Resolución Defensorial n° 004-2008/DP, 22 de febrero de 2008.

64 Art. 80 de la LOM.

65 VALCÁRCEL BUSTOS, M., (2013)

de educación, cultura, deporte y recreación⁶⁶. Las competencias específicas son establecidas por la norma, pero no se señala a qué nivel de gobierno le corresponde asumir, con lo cual, lo pueden hacer indistintamente las municipalidades provinciales y/o distritales. Lo único que queda claro es que en defecto de las distritales lo deben llevar a cabo las provinciales. En esas condiciones, la LOM deja a criterio de las municipalidades la definición de responsabilidades o cómo compartir las mismas. En estas mismas materias de Educación, Cultura y Deporte existe otro problema de distribución de competencias con los Gobiernos Regionales (Unidades del Gobierno Regional) y las Municipalidades, ya que, tanto la LOM como la Ley General de Educación les asignan las mismas funciones. Por tanto, su aplicación puede generar una duplicidad de esfuerzos, así como conflictos de competencias entre los gobiernos regionales y municipales, por la falta de concordancia de la LOM con la Ley General de Educación.

En forma preventiva, para hacer frente a estos posibles conflictos de competencias, la Defensoría del Pueblo propuso que el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Municipales hagan una evaluación de las deficiencias encontradas en el reparto de competencias para proponer alternativas de solución, a fin de evitar futuros conflictos de competencias que perjudiquen el proceso de descentralización⁶⁷.

Ante ese desafío, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Congreso de la República y otros sectores de la sociedad civil, han elaborado una serie de estudios y balances de la descentralización⁶⁸. Entre los problemas identificados, en el ámbito de la descentralización administrativa, se encuentra la falta de claridad de las competencias de los tres niveles de gobierno. Para resolverlo se ha formulado el objetivo de “mejorar la asignación de competencias en los tres niveles de gobierno, evitando la duplicidad de funciones y recursos, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios”. Para hacer efectivo este objetivo se han impulsado varias acciones.

Entre los años 2007-2012, se determinó que los ministerios elaborasen Leyes de Organización y Funciones-LOF, donde se contemplaran las funciones compartidas, pero no fue completada por todos los sectores⁶⁹. Para implementar las LOF, se previó construir matrices de delimitación de competencias por cada ministerio, para clarificar las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, pero han tenido limitaciones en su aplicación⁷⁰. Para ello, cada sector debía aprobar su Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales, donde se introdujese el enfoque de desarrollo de la gestión descentralizada de los bienes y servicios públicos que involucraba competencias compartidas entre los diferentes niveles de gobierno. Los resultados permitirían identificar el ámbito de competencia y las duplicidades existentes con otros niveles de gobierno. A partir de allí, en función de la existencia de superposición de funciones entre una entidad y un órgano de un ministerio, el Poder Ejecutivo podría definir la estructura organizacional del mismo para su adecuado funcionamiento⁷¹.

Consideramos que hace falta una reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades, respecto de la duplicidad de competencias existentes entre los distintos niveles de gobierno local. De esta forma se evitarían los conflictos de competencias y se tendría más claridad de lo que les corresponde hacer a las municipalidades provinciales y distritales. Sin embargo, no hay ninguna propuesta en el legislativo para lograr esta reforma.

Cabe advertir que, en la actualidad, no existe una hoja de ruta que delimite las responsabilidades de cada nivel de gobierno, conforme a lo establecido por la Constitución Política del Perú, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y leyes específicas de cada sector. Por tanto, se espera que con el esfuerzo efectuado por los ministerios y estos niveles sub-nacionales se delimiten las competencias locales y regionales; y una vez determinadas las superposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, que en determinados casos impiden determinar la responsabilidad de cada nivel de gobierno, se puedan realizar las modificatorias que correspondan.

En suma, se espera que con la política nacional de delimitación de las competencias compartidas, entre los sectores del Estado y los gobiernos locales, se resuelva parte de la debilidad competencial que enfrentan los gobiernos locales. Quedarán pendientes aquellas procedentes de la redacción de las normas municipales, como es la LOM, por la forma genérica de las competencias o por la falta de precisión de las competencias compartidas entre los niveles provinciales y distritales.

66 Art. 82 de la LOM.

67 Resolución Defensorial n° 004-2008/DP, 22 de febrero de 2008

68 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ (2012b); PCM (2011); PCM (2012).

69 Los ministerios que tienen su LOF son Agricultura, Ambiente, Cultura, Mides, Producción, Transporte y Comunicaciones; y, Trabajo y Promoción del Empleo.

70 D. S n° 002-2010-TR, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Asignación de Funciones de los sectores Trabajo y Promoción del Empleo en los tres niveles de gobierno, 10/04/10; D.S n° 019-2011-MTC, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de gobierno nacional, regional y local, 13/05/2011.

71 PCM (2010):17

IV. CONCLUSIONES

En Perú y España, la descentralización se ha dirigido tanto a los gobiernos locales como regionales. La experiencia española sobresale respecto de la peruana, principalmente, en el ámbito regional, por la maduración del proceso de descentralización; y, la autonomía política conseguida por los gobiernos regionales o Comunidades Autónomas. Si bien, el ámbito local no tiene igual recorrido que el regional, ha logrado importantes conquistas vinculadas a la autonomía municipal y a las competencias locales.

Ambos países han reconocido la autonomía local a nivel constitucional y, para garantizarla, les han reservado competencias y recursos a los gobiernos locales. En cuanto a competencias locales, en España, están contempladas en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local; mientras, en Perú es la propia Constitución la que la establece y la legislación específica la desarrolla. Esta previsión, que podría parecer mera formalidad, constituye una garantía para los gobiernos locales, ya que la jerarquía que posee la Constitución por sobre todas las leyes les brinda una mayor protección. Quizás, por ello le fue sencillo para el legislador español reformar el ámbito competencial municipal, al estar contemplado en una Ley y no en la Constitución. La regulación en materia de recursos, en España está establecida en la Ley Reguladora de Haciendas Locales y en Perú en la Ley de Tributación Municipal.

A pesar de la diferencia de garantías, una preocupación común es el diferente tratamiento otorgado a los gobiernos locales, en tanto que sólo algunos tienen reconocido el atributo de la autonomía local. Así, en España están dirigidas a favor de los Municipios, Provincias e Islas; y, en Perú, están reservadas a las municipalidades provinciales y distritales. Ello significa que el resto de gobiernos locales sólo gozan del atributo de la descentralización administrativa, es decir, que no tienen capacidad de decisión, sino sólo de ejecución.

La materia competencial resulta trascendente porque ha sido cuestionada y se han formulado reformas. La cuestión identificada, en ambos países, es la falta de claridad de las competencias municipales, lo que da lugar a duplicidades y solapamientos competenciales con otros niveles de gobierno. Se debe aclarar que los factores que han llevado a este escenario son distintos. En España lo ha generado la crisis económica y su afán de reducir el gasto público, que constituyen la base de la Ley 27/2013. En Perú, en cambio, los conflictos de competencias, es a raíz de la falta de concordancia del marco normativo actual, lo que ha dado lugar a políticas dirigidas a delimitar las competencias.

En el caso de España, el aspecto que resulta cuestionado sobre la reforma a la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local es el efecto que genera sobre la autonomía local. Se han hecho ajustes profundos a las competencias locales: se especifican las competencias propias, se reduce el ámbito competencial propio y se restringe la autonomía local. En cambio, en Perú, el problema es que el proceso de descentralización, retomado la década del 2000, después de la reforma de la Constitución de 1993, comenzó de arriba hacia abajo. Primero se aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sin contar con las funciones que correspondían a cada sector, ni con la adecuación de la nueva Ley Orgánica de municipalidades al nuevo proceso descentralizador. En esas condiciones, existe una duplicidad de competencias, incluso entre las propias municipalidades. Para resolverla, desde el año 2007 se están implementando instrumentos normativos, para delimitar las competencias compartidas entre los sectores del Estado, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, a fin de clarificar las competencias, pero aún no existen resultados exitosos. Ante ello, convendría que, al menos, en el ámbito municipal, se reforme la Ley Orgánica de Municipalidades para clarificar o especificar las competencias de cada nivel municipal, pero no existen propuestas legislativas.

Se debe reconocer que la legislación del Régimen Local de España es más avanzada que la peruana. Las competencias que les otorgan a los gobiernos locales son de mayor calado, pero lo eran mucho más antes de la reforma. Les daban mucha más apertura para atender todos los bienes y servicios que demandaba la ciudadanía.

Afortunadamente, las competencias locales en España no sólo dependen de lo que establezca la Ley del gobierno central, sino de las atribuciones que les confieran las Comunidades Autónomas. De esa forma, se garantiza que sus competencias se ensanchen, para seguir conociendo las materias suprimidas, ya sea como competencias propias suplementarias o como competencias delegadas. Situación que no ocurre en Perú, ya que las competencias locales dependen exclusivamente de lo establecido por el gobierno central.

Ante este panorama, para enfrentar las ineficiencias en el reparto competencial, en Perú, es necesario que, después de culminar con la delimitación de competencias de los tres niveles de gobierno, se haga una reforma en la Ley Orgánica de Municipalidades. Sin reducir las competencias, reconocidas a nivel constitucional, hace falta precisar las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno local, en especial las compartidas, a fin de evitar los conflictos de competencias en el nivel provincial y distrital. Todo con el propósito de asegurar el fortalecimiento de la descentralización y la autonomía local.

BIBLIOGRAFÍA

REALA, n° 3, enero-junio 2015, ISSN: 1989-8975 – DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i3.10251>

ALMEIDA CERREDA, M., (2014). “La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las comunidades autónomas”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), *La reforma del régimen local*, tirant lo banch, Valencia.

ÁLVAREZ, J.L. y MOLERO, J.C., (2011) “Federalismo fiscal y descentralización: España, un caso atípico, en Círculo de empresarios, *Como reformas las administraciones territoriales*, Madrid.

ARAGON REYES, M., “La construcción del Estado autonómico”, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, nº 54-55, 2006, pp. 87-88.

ARENILLA, SÁEZ, M., (2013) “El nuevo sistema de competencias locales”, en SANTA MARIA PASTOR, J.A. (Coord.) *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

BLUME FORTIN, E. (2006) “La Descentralización en la Constitución del Perú, derecho constitucional para el siglo XXI”, actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Vol. 2.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., (2004) “Autonomía local y constitución, dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 24, nº 70, Enero-Abril.

CAMPUS ACUÑA, C., y LAGO PENAS, S., (2013) “La necesaria (y fallida reforma de la Administración local” en INSTITUTO DE ECONOMÍA DE BARCELONA, *Informe IEB sobre Federalismo y Finanzas Públicas*, Barcelona.

CLAVERO ARÉVALO, M. F., (1999) “Organización territorial del Estado desde 1950 al 2000”, *Revista de Administración Pública*, nº 150, Septiembre-diciembre.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ, (2012a) “Evaluación del proceso de descentralización a 10 años de su inicio” *Informe Anual 2012-2013*, Lima.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ, (2012b), *Brújula de la descentralización 2012-2013*, USAID PERU, Prodescentralización.

CUBERO MARCOS, J.I. (2013) “Efectos y alcance de las medidas anticrisis en el ejercicio y desenvolvimiento de la autonomía local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 95, enero-abril.

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS: *Nuevo Régimen Local*, (1988) Vol. I, Abella, Madrid.

INSTITUTO DE ECONOMÍA DE BARCELONA (2013) *Informe IEB sobre Federalismo y Finanzas Públicas*, Barcelona.

LEGUINA, J., (1985) “La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 227.

MEDINA GUERRERO, M., (2014) *La reforma del régimen local*, Tirand lo Blanch, Valencia.

MELLADO RUIZ, L., (2014) “Consecuencias derivadas de la supresión del principio de mayor proximidad”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 5, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 de mar. 2014.

MIR, J., (1991) *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid.

MIR, J., (1987) *Cuaderno Municipal: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., (2014) “Las competencias de las entidades locales”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *La reforma del régimen local*, tirant lo Blanch, Valencia.

OJEDA, A., (1992) “El ámbito de la autonomía financiera en las provincias y municipios”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 255-256.

ORTEGA, L., (1988) *El Régimen Constitucional de las Competencias Locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

PCM (2012a) *Plan Nacional de Descentralización 2012-2016*, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima.

PCM (2012b) *Resumen del Estado Situacional de la transferencia de competencias y funciones, fondos, programas, proyectos y activos a los gobiernos regionales y locales*, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima.

PCM (2011) *Informe Anual del Proceso de Descentralización*, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima.

PCM (2010) Memoria del proceso de implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Lima.

PAREJO ALFONSO, L., (1981) Garantía institucional y autonomías locales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

SANCHEZ MORON, M., (1989) La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional, Cívitas, Madrid.

SOSA WAGNER, F., (1988) “La autonomía local”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 239, 1988.

RODRIGUEZ ARANA, J., (1999) “El Pacto Local”, Revista Vasca de Administración Pública, nº 54.

VALCÁRCEL BUSTOS, M., (2013) Tesis Doctoral: “Avances y límites jurídicos a la autonomía tributaria en el Perú, a la luz de la experiencia española. Especial referencia a las tasas, contribuciones e impuestos”, Universidad del País Vasco.

VELASCO CABALLERO, F., (2014) “La ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en el sistema de derecho local”, ZABALLOS, D. (Coord.), Reforma del Régimen Local.

Reseñas de Libros

NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, *Energías Renovables y Sostenibilidad en la provincia de Almería. Régimen jurídico, infraestructuras y planes de optimización energética*, Instituto de Estudios Almerienses, septiembre de 2014.

El título del libro objeto de este comentario: “Energías Renovables y Sostenibilidad en la provincia de Almería. Régimen jurídico, infraestructuras y planes de optimización energética”, ya lo hace suficientemente sugestivo e interesante para todos aquellos interesados en conocer los avances que en materia de Energías Renovables y Sostenibilidad se han producido en los últimos lustros en la provincia de Almería.

La oportunidad de esta obra es por tanto innegable, no sólo por el interés del tema (energías renovables y competencias municipales) sino también por su constante actualidad, ya que por un lado las energías renovables son una materia que no puede estar más en boga, ni ser objeto de mayores controversias, y por otro lado acabamos de asistir a la reciente reforma del régimen jurídico municipal, mediante la aprobación de la Ley de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local.

Temas sobre los que el que suscribe estas líneas ya tuvo ocasión de pronunciarse hace tres lustros. Así, en mi Tesis Doctoral, hace ya quince años, reclamaba la potestad de las Administraciones Públicas (en concreto de los Ayuntamientos) “*para imponer, con carácter forzoso, la instalación de sistemas solares en edificaciones*”. Y concluía que esta potestad pasaba por la aprobación de una “norma con rango de ley” que habilitara tal imposición y en general la obligación de adoptar medidas de ahorro y eficiencia energética en edificios².

Esta norma con rango de ley vio la luz en apenas dos años: fue la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE). Y a esta norma le han seguido otras muchas, especialmente en los últimos años, cuando se han aprobado distintas disposiciones de rango legal, fundamentalmente a través del recurso a la figura del De-

creto-ley, que han dado un vuelco a la regulación estatal afectando de lleno y de forma retroactiva al régimen que hasta ahora primaba las distintas fuentes de energías renovables. Medidas polémicas que continuarán, sin duda, en los próximos meses en desarrollo de la llamada “reforma energética”, aprobada en Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, y que incluye un importante paquete de medidas (el Real Decreto-Ley 9/2013 de Estabilidad Financiera del Sistema Eléctrico, un Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Sector Eléctrico, ocho Reales Decretos dos Órdenes Ministeriales), que han culminado (al menos por ahora) con la aprobación de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, de Reforma del Sector Eléctrico.

En ese contexto, y con certero Prólogo del Secretario General de Innovación, Industria y Energía de la Junta de Andalucía y Letrado de la Junta de Andalucía, D. Vicente Fernández Guerrero, en el que se realiza una brillante fotografía del régimen jurídico existente en Andalucía y en el que se destaca la importancia práctica que esta normativa ha tenido en el desarrollo económico de las energías renovables, el libro consta de dos partes: una primera parte dedicada a la contribución de las entidades locales de la provincia de Almería en el cumplimiento de la Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local, y una segunda parte dedicada al desarrollo de todos los instrumentos puestos en marcha en nuestra provincia en materia de Energías Renovables.

Como punto de partida, tanto el prologuista como la Profesora Navarro, comienzan dando cuenta de la enorme especialización y complejidad la regulación del sector energético y la importancia de las energías renovables, tanto en la Comunidad Autónoma de Andalucía en general como en la provincia de Almería en especial. Como muestra, un botón: con unas condiciones climáticas inmejorables, Andalucía dispone según los datos oficiales del 16% de la potencia total instalada renovable en España, pudiendo generar una media de más de 40.000 empleos al año, lo que implica un innegable potencial de generación de riqueza y de promoción de proyectos I+D+i que no se debe desaprovechar.

En la primera parte de la obra, la autora aborda la cuestión de la imperiosa necesidad de adoptar medidas contra los efectos del cambio climático a nivel local, destacando el instrumento de la Agenda 21 Local, la Adhesión de los Municipios almerienses a la Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía (RECSA), y el Pacto de los Alcaldes y su implementación en la provincia de Almería.

Ya en la segunda parte, se analizan cuestiones tan relevantes como el complejo sistema de reparto competencial en materia de Energías Renovables entre las distintas Administraciones en liza (estatal, autonómica y local), en el que el punto de partida es la competencia del Estado para fijar las bases del régimen minero y energético (ex artículo 149.1.22 y 25 de la CE). Pero este reparto que se hace más

¹ Tesis Doctoral titulada “*Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y la cogeneración eléctrica en España*” y defendida en la Universidad de Almería en 1997. Fue publicada con el mismo título por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 2000.

² Y citaba al Tribunal Supremo: “*Para que la Administración pueda imponer a los propietarios de edificios unos condicionamientos que superando las restricciones ordenan la realización de obras, no sólo de adaptación sino de construcción de servicios externos e internos, no es bastante el acto administrativo de aprobación de la ordenanza, sino que es necesario una norma jurídica con categoría de Ley que atribuya a la Administración facultades para hacerlo, y al no haberla la Corporación carece del suficiente respaldo normativo para establecerla, no contando con un título para imponer al administrado la obligación de soportar esta carga*” (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 15 de noviembre de 1983, RJ 1983\6050).

complejo aún en este caso, dada la importancia del sector energético como sector estratégico con repercusión en la planificación de la actividad económica (ex artículo 149.1.13 de la CE) y la incidencia horizontal de otras materias, como el Medio Ambiente.

Además de ello, y como complemento lógico, se realiza una visión completa sobre la estructura organizativa de la Administración energética en la provincia de Almería, donde destacan, además de otros organismos como el Instituto Andaluz de las Energías Renovables y el Centro Tecnológico Avanzado de Energías Renovables en Andalucía, el Centro de Investigaciones de la Energía Solar (CIESOL) y la Plataforma Solar de Almería (PSA).

Por último, se aborda el estudio de las Infraestructuras energéticas y los Planes de Optimización Energética (POEs) aprobados en la provincia de Almería y se aportan una serie de fichas de actuaciones energéticas desarrolladas en los municipios de la referida provincia.

En suma, se trata de una obra de extraordinaria actualidad e interés que resulta imprescindible no sólo para los juristas y demás operadores del sector, sino para cualquier ciudadano interesado en el desarrollo sostenible y la implantación de las energías renovables en la provincia de Almería.

Enrique Domingo López
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, Editorial Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 7ª Edición, septiembre de 2014.

El Manual de Derecho Local del profesor Rivero Ysern es por derecho propio una obra de referencia en el panorama del Derecho Local Español, considerada por la mayoría de la doctrina como obra fundamental y de ineludible cita para todo estudio o publicación sobre la materia, que está, a su vez, escrita por un “autor clásico y justamente respetado en la bibliografía local”³ como es José Luis Rivero.

Y si ya de por sí es importante la obra objeto del presente comentario, no lo es menos su séptima actualización (publicada en 2014), que responde a dos motivaciones bien diferentes, a saber, (i) de un lado, a la imprescindible adecuación de sus contenidos a la profunda (y varias veces demorada en el tiempo) reforma que se ha efectuado en nuestra Administración Local por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁴ (en adelante, también, la “LRSAL”) y (ii) de otro lado, la onomástica que se cumple durante 2014, ya que este año se celebran las “bodas de plata” de la publicación de la primera edición del Manual.

Centrándonos en el primero de los motivos citados, y tal y como el propio Rivero aclara en su Nota a la Séptima Edición, “la LRSAL no constituye realmente una nueva Ley de Régimen Local que sustituya a la LBRL, pero sí una modificación de buena parte de su contenido, y sobre todo de su espíritu.”

De ahí la importancia de que se aborden con gran detalle y profundidad asuntos tan relevantes desde el punto de vista jurídico y político como el sistema competencial de municipios y provincias; la Planta local (incidiendo en competencias autonómicas) la propia iniciativa pública local; el sistema normativo del servicio público y sus medios gestores, la contratación local (en el inicio de una nueva etapa marcada por el nuevo paquete de directivas comunitarias); la función pública; la apertura de cauces específicos para la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional; la mejora de los medios de control político en el gobierno local (esto es, corrección de disfunciones en la tramitación de la moción de censura e introducción

3 Así se refiere al autor de la obra aquí comentada otro clásico en el Derecho Local como es Francisco Sosa Wagner en “El cangilón de la provincia; a propósito de unos recientes comentarios a la reforma local”, *Diario de Derecho Municipal* de 6 de octubre de 2014.

4 Una Ley cuyo fundamento último no es tanto la evaluación negativa del funcionamiento de la Administración local (ese fue, sin duda, el germen de la anterior reforma local) como la necesidad de poner en marcha el programa de reformas de la Administración española que viene impuesto por compromisos políticos y obligaciones jurídicas contraídas con Europa, constitucionalmente integradas en nuestro ordenamiento, al menos en lo referido a la necesidad de contener el gasto público y el déficit y de mejorar la eficiencia administrativa, en virtud de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española.

de la cuestión de confianza); una nueva redistribución de competencias entre el Alcalde y el Pleno; y las modificaciones puntuales en el ejercicio del poder de ordenanza. Todo ello (como expone el propio autor en las correspondientes lecciones del Manual), esgrimiendo títulos competenciales de dudosa validez y con escaso respeto a las recientes reformas estatutarias y las nuevas leyes autonómicas de Régimen local. Pero si todas esas reformas son relevantes, lo es más aún a juicio del autor la reforma de la Provincia que los borradores iniciales del Proyecto de la LRSAL consideraron pieza básica de la reforma competencial en un intento de “provincialización de la gestión de competencias municipales” en los supuestos, tan habituales, de municipios en dificultades (sí no quiebra) económica. Al estudio en profundidad de esta reforma de gran calado se dedica la Lección 5ª, dedicada por completo a “La Provincia”.

También se aborda en el Manual, como no podía ser de otra manera, las reformas que afectan al régimen sustantivo y especialmente procedimental del control jurisdiccional de la actividad local operadas en virtud de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992 y por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero no queda ahí la enumeración de las actualizaciones abordadas por esta séptima edición, sino que además de darse el debido tratamiento a las modificaciones legislativas precisadas, se incluyen en el texto de esta revisión las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales de mayor interés sobre cada una de las materias estudiadas en las diferentes Lecciones del Manual, quedando de esta forma afectada la práctica totalidad de los temas objeto de estudio.

Por todo lo dicho, y volviendo al principio, no cabe duda de que esta 7ª edición del Manual de Derecho Local, va a seguir siendo una referencia imprescindible para todos aquellos que quieran acercarse al Derecho Local con rigor y profundidad.

Pilar Navarro Rodríguez
Juan Antonio Carrillo Donaire
Profesores de Derecho Administrativo
Universidad Loyola Andalucía

TOLIVAR ALAS, Leopoldo, *Los poderes públicos y el fuego. Una aproximación jurídica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014. 325 páginas.

La doctrina jurídica se ha ocupado con profusión del agua, pero curiosamente nunca del fuego. Ha tenido que aguardarse a la obra de Leopoldo Tolivar (Oviedo, 1955), para encontrar la primera que compendia en nuestro país, en un único texto y de forma coherente, todo lo que procede conocer sobre el complejo mundo de las repercusiones legales del fuego. Publicada por una prestigiosa casa editorial de una tierra especialmente sensible a esta materia, Valencia, por *Los poderes públicos y el fuego* desfilan el pasado y el presente de los incendios y su prevención o combate; la reacción penal, civil o administrativa frente a los mismos; o, en fin, la utilización de las llamas y otros artefactos incendiarios a efectos culturales o de espectáculos, para fines funerarios o de mera incineración de residuos. Absolutamente cuanto interesa conocer de esta materia se comprende en el libro de Tolivar, abriendo y cerrando el tema para presentes y futuras generaciones de juristas e interesados en el tema.

Tolivar, sin embargo, no se limita a reflejar en su obra hasta el más mínimo rastro legal derivado del fuego, sino que adereza cada página con recuerdos eruditos de sumo interés cultural que sin duda realzan la trascendencia de la cuestión abordada y que, como se ha dicho, jamás hasta ahora habían sido objeto de interés particularizado entre nosotros. Antropología, historia, literatura, religión, mitología, cuestiones técnicas, derecho..., todos estos saberes se dan la mano en libro de Tolivar Alas, permitiendo al lector un ameno recorrido por los pormenores y entresijos del fuego en nuestro sistema jurídico y entorno social. Para darle, además, neto valor práctico, el volumen se cierra con una trabajada síntesis de la principal doctrina legal y consultiva sobre la materia, así como un completo repertorio bibliográfico.

Si, conforme a la conocida máxima de Ulpiano, *jurisprudencia est divinarum atque humanarum rerum notitia, iusti atque iniusti scientia* (Digesto 1, 1, 10,2), sin duda el nuevo libro del Profesor Tolivar encaja a la perfección en este tradicional esquema del derecho, según el cual nada puede resultar ajeno al hombre de leyes, constituyendo precisamente el fuego una referencia inveterada desde el comienzo de los tiempos, extrañamente descuidada para la dogmática.

La nueva obra de Leopoldo Tolivar, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Oviedo desde 1992 y presidente de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia desde 2010, se suma así a su relevante producción científica, de la que dan fe ocho libros y centenar y medio de otras publicaciones, todas ellas guiadas por la originalidad de enfoque y, en determinados casos, por la

elección de la materia objeto de análisis. Parafraseando a Samuel Johnson, estamos ante un libro que es bueno y original, en el que la parte que es buena es original y en el que la parte que es original es igualmente buena.

Sin duda, una obra que no procede quemar. Ni aunque sea para purificar.

Javier Junceda Moreno
Director del Área de Derecho Administrativo
Universitat Internacional de Catalunya (UIC)

Autores

FERNANDO GARCÍA RUBIO

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1990). Doctor en derecho por la Universidad Rey Juan Carlos (2006). Diplomado en Derecho Inmobiliario por la Escuela Práctica Jurídica de la Universidad Complutense de Madrid (1993) y Diplomado en Derecho Urbanístico por la Universidad Autónoma de Madrid (1993). Técnico de Administración General, rama jurídica de los Ayuntamientos de Madrid (desde el 18/12/1991) y Majadahonda (desde 1995). Ha sido titular de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Alcalá de Henares (2005-2012) y actualmente se desempeña como titular de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes. Abogado colegiado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Ha sido secretario del Consejo de Administración de las sociedades Euroland Consulting, S.L., Yemeni-sabana, S.A, y los Reales de Sierra Bermeja, S.L. Ha impartido clases de pregrado y postgrado y dirigió numerosos cursos y seminarios en las Universidades Rey Juan Carlos, Politécnica de Madrid, Complutense de Madrid, Cantabria, la Laguna, Almería, Antonio de Nebrija, Europea de Madrid, Francisco de Vitoria y Salamanca, entre otras. Profesor Titular de Escuela Universitaria, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos Profesor del curso de preparación de oposiciones para la Administración Pública, del Colegio oficial de aparejadores y de arquitectos técnicos de Madrid y ponente en numerosos cursos, seminarios y congresos de ámbito nacional e internacional. Ha publicado diversas monografías así como artículos científicos en revistas académicas y obras colectivas.

FRANCISCO TOSCANO GIL

Profesor Contratado Doctor en el Área de Derecho Administrativo (Departamento de Derecho Público) de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

Forma parte del Comité Ejecutivo y de Redacción del Diario del Derecho Municipal de Iustel, y es miembro del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid.

Entre sus publicaciones cabe destacar, en materia de régimen local, “Autonomía y potestad normativa local” (Comares, 2006), que fue Premio Nacional Fernando Albi a Estudios sobre Administración Local, así como sus libros, “El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas” (Iustel, 2010), y “Los consorcios metropolitanos” (Fundación Democracia y Gobierno Local, IAAP, 2011). Su artículo más reciente sobre esta materia ha sido publicado en el nº 165 de la Revista Española de Derecho Administrativo, bajo el título de “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” (2014).

IGNACIO JIMÉNEZ SOTO

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada. MEDALLA DE BRONCE DE LA REAL ORDEN AL MERITO DEPORTIVO, otorgada por el Secretario de Estado-Presidente del Consejo Superior de Deportes (Boletín Oficial del Estado de 6 de diciembre de 2001) como Jurista deportivo. Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Ciencias del Deporte de la Universidad de Granada.-Profesor invitado Master de Gestión del Deporte del Instituto Universitario Olímpico de Madrid(1994-95 y 96). Profesor invitado Master de Administración y Dirección del Deporte de la Universidad de Extremadura.(1999). Profesor y director del área jurídica del Master Interuniversitario en Administración y Dirección de Entidades Deportivas de la Universidad de Almería y Granada (Desde 2004 hasta la actualidad) , en la actualidad Master Interuniversitario en Gestión Deportiva. Profesor invitado Master Oficial en Dirección de Entidades Deportivas Universidad Católica de Murcia (2011, 2012, 2013). Profesor invitado Master en Gestión del Deporte de la Universidad de Valencia (2003 y 2005). Profesor invitado Master oficial en Derecho Deportivo de la Universidad Europea de Madrid y Real Madrid (2012). Profesor y Coordinador del módulo jurídico del Master Profesional en Periodismo Deportivo. ESCO (2012) y Universidad de Gales. Becario del Instituto de Ciencias de la Educación Física y el Deporte del Consejo Superior de Deportes.(1989-

1991). Vicepresidente del Comité Andaluz de Disciplina Deportiva (1991-1995). Vocal y Vice- Presidente 2º del Comité Andaluz de Disciplina Deportiva (2002 a la actualidad de 2013). (En total 15 años en el CADD tres veces Vicepresidente). Representante del Consejo Superior de Deportes en el VII Comité de Expertos de «Economía y Deporte» del Consejo de Europa en Estrasburgo.(1992). Consultor de la Agencia Española de Cooperación para Bolivia en materia de Centralización y Descentralización Administrativa (2007). Conferenciante en el 40 Aniversario de la Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) julio de 2007, sobre la figura del Defensor Universitario en España. Participante en el Seminario de Derecho Deportivo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Bolonia dirigido por el profesor Carlo Bottari (2007). Ha impartido docencia en la Universidad de Bolonia y IUAV de Venecia (2013). Conferenciante en el IV Seminario Internacional sobre Senderismo y Territorio en Europa: Derecho deportivo: uso abierto y propiedad privada; Málaga, 2008, European Ramblers Association y Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada.

Autor de unas cuarenta publicaciones en: Revista Española de Derecho Deportivo, Revue juridique et économique de sport de la Université de Limoges, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, Revista Motricidad, Revista Actualidad Administrativa, Revista Española de Seguros, Revista Andaluza de Administración Pública. Coautor de los siguientes libros: El régimen Sancionador del Deporte en Andalucía en la Editorial Bosch (1999) y Guía Jurídica de la navegación de recreo, Edit. Juventud (2001). Panorama Jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI, Edit. BOE, (2001). Comentario a la Constitución socioeconómica de España, Edit. Comares (2002). Las leyes del Deporte de la democracia. Bases para una Ley del siglo XXI, Edt. Dykinson (2002). I Jornadas sobre el Defensor del Pueblo Andaluz, “los Defensores sectoriales. La especial configuración de los Defensores Universitarios” Edit. Defensor del Pueblo Andaluz, 2002. El Deporte Universitario en España: Actualidad y perspectivas de futuro, Edit. Dickinson, (2005). Comentario a la Ley Orgánica de Universidades, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, (2009), Fundamentos de Derecho Deportivo, Director Eduardo Gamero, Tecnos, 2013; Derecho Ambiental materiales para el Espacio Europeo de Educación Superior, direct. María Asunción Torres López y Estanislao Arana, Tecnos, 2013. Director y autor del *Derecho Deportivo en España 1975-2005*, Edit. Junta de Andalucía, (2006). Monografías: *El Defensor Universitario, una Institución Singular en la Universidad Española* en la Colección de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Granada.(1998), *el Ejercicio Profesional de las Titulaciones del Deporte*, Bosch, 2001, *Si madrugan los arqueros. Un estudio sobre socialización política a finales del franquismo*, Port-Royal, 2005; *Derechos y deberes en la Comunidad Universitaria*, Marcial Pons, 2009. Defensor del Estudiante de la Fundación Euroárabe de Altos Estudios (Fundación pública del Ministerio de Educación) (2002-2004).

JOAN RIDAO I MARTÍN

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona, doctor en Ciencia Política y de la Administración, diplomado en Estudios Avanzados en Ciencia Política por la Universidad de Barcelona y diplomado especialista en Justicia Constitucional y tutela de derechos fundamentales por la Universidad de Pisa. Es profesor titular acreditado de Derecho Constitucional. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona y en la Universitat Oberta de Catalunya. También lo ha sido en la Facultad de Derecho de ESADE-URL y en la Universidad Rovira i Virgili, de la que actualmente es profesor *ad honorem*. Es miembro del Consejo de Garantías Estatutarias de Catalunya.

Es autor de casi dos centenares de monografías, manuales académicos, ensayos y artículos en diferentes revistas especializadas.

Miembro del Grupo de investigación consolidado sobre estudios constitucionales y europeos (AGAUR), ha participado en los proyectos de investigación «La reforma constitucional del Estado autonómico en la perspectiva del federalismo del siglo XXI» (MEC), «Acuerdos coalicionales y formación de Gobiernos en España, 1979-2011» (MEC) y «¿Merece la pena pactar? Determinantes, Rendimientos y estrategias multinivel de los Acuerdos de Coalición autonómicos en perspectiva comparada» (MEC). También es miembro del equipo del Observatorio de Coaliciones y del Grupo de investigación sobre gobernabilidad y coaliciones (UB), y colaborador del programa PARTNERS del Instituto de Gobernanza y Administración Pública de ESADE para cuestiones relativas a la colaboración público-privada.

ALFONS GARCÍA MARTÍNEZ

Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona, ha desarrollado su carrera en la administración municipal, con responsabilidades directivas en las áreas de promoción económica local, ordenación del comercio y planificación turística en el Ayuntamiento de Rubí (1989-1995) y en el Ayuntamiento de Barcelona (1995-2003). Ocupó el cargo de secretario general del Departamento de Comercio, Turismo y Consumo de la Generalitat de Catalunya (2003-2006). Fue director del Instituto de Estudios Económicos y Sociales de la Fundación

Josep Irla (2004-2006) e impartió clases de macroeconomía en la Universitat Oberta de Catalunya (2008-2007). Entre 2007 y 2010 fue asesor de la Consejería de Innovación, Universidades y Empresa de la Generalitat de Catalunya y miembro del comité de expertos sobre la reforma de la legislación de haciendas locales en Catalunya (2008-2009). Ha publicado diversos trabajos sobre el sistema de financiación de las administraciones autonómicas, el régimen de contratos de colaboración público-privada y los sistemas electorales.

ÁNGEL ANTONIO ALGARRA PAREDES

Ingresó en el Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa en 1986. Ha ejercido su profesión en la Z. M. del Cantábrico, Intervención General de la Defensa y Secretaría General de la Escuela Militar de Intervención. En 1998 se incorporó al Tribunal de Cuentas como funcionario de los Cuerpos Superiores de la Administración al servicio de dicha Institución. Es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, impartiendo docencia como profesor de *Fundamentos de Análisis Económicos* desde 1990. Asimismo, fue Director de CEU Business School y es autor de diversos libros y artículos publicados en revistas científicas nacionales e internacionales sobre Economía.

ÓSCAR ROMERA JIMÉNEZ

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad San Pablo CEU de Madrid y licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Dirección Económico-Financiera y Bancaria por el Instituto Directivos de Empresa IDE-CESEM. Diploma de estudios avanzados (DEA) en política económica por la Universidad Complutense de Madrid. Diplomado en Liderazgo Público por IE Business School y Liderazgo en Gestión Pública por IESE Business School. Asesor del Secretario de Estado de Administraciones Públicas en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y consejero de SEPI Desarrollo Empresarial. Experiencia de gestión en Administración local y regional. Profesor colaborador en EAE Business School. Asesor de servicios financieros en excedencia de Caixabank. Ponente en jornadas, cursos, congresos relacionados con la Economía Pública y la Administración local y publicaciones especializadas en el campo de la Economía y el Derecho.

RAFAEL GARCÍA MATÍES

Presidente de Musol desde su constitución en 1998. Funcionario con Habilitación Nacional. Subescala de Secretaría Municipal. Categoría Superior en activo, ha sido Secretario de varios Ayuntamientos en la Comunidad Valenciana y ha desempeñado cargos de nombramiento mediante Decreto del Consell de la Generalitat Valenciana tales como Director General de Función Pública y Secretario General de la Consellería de Medio Ambiente. Actualmente es Secretario del Ayuntamiento de L'Elia (Valencia).

JOAQUÍN ALONSO VARO

Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, perteneciente a las subescalas de Secretaría y Secretaría-Intervención. Licenciado en derecho por la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE).

Ha desarrollado su actividad profesional tanto en el ejercicio privado de la abogacía como en la Administración Local, donde ha desempeñado los puestos de Secretario de los ayuntamientos de Fuentes de Andalucía, Montalbán de Córdoba, Rute y Aguilar de la Frontera.

Ha participado como ponente en diversos cursos y jornadas relacionadas con el derecho local, organizadas por diversas entidades supramunicipales cordobesas, como la Excm. Diputación Provincial de Córdoba, la Mancomunidad de la Subbética o la Mancomunidad Campiña Sur Cordobesa.

AGUSTÍN JUAN GIL FRANCO

Funcionario de carrera perteneciente a la Escala de Técnicos Superiores de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid.

Licenciado en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Doctor en Derecho con la calificación “*cum Laude*” por la UNED.

Especialista en Dirección Pública y Gestión de Recursos Humanos, por el Instituto Nacional de Administración Pública (Ministerio de Administraciones Públicas). Madrid 2000-2001.

He sido profesor Tutor Externo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (Curso 2006/ 2007), profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de

Madrid (Curso Académico 2007/2008; 2008/2009; 2009/2010; 2010/2011; 2011/2012) y en la actualidad lo soy de la Universidad Politécnica de Madrid.

He prestado servicio en puestos directivos de diversas Universidades públicas: Vicegerente de la Universidad de Extremadura, Jefe del Servicio de Contratación y Asuntos Generales de la Universidad de Burgos, Jefe del Servicio de Recursos Humanos y Organización y Adjunto a la Secretaría General de la Universidad Rey Juan Carlos, entre otros.

He prestado servicios como Letrado del Gabinete Técnico de la Sala 3ª del Tribunal Supremo.

De igual forma, he desempeñado en el Ayuntamiento de Madrid, el puesto de Jefe del Departamento de Administración y Régimen Jurídico de Personal en la Policía Municipal de Madrid, Jefe del Servicio de Gestión Administrativa de la Agencia de Gestión de Licencias de Actividades.

ADOLFO LÓPEZ CARMONA

Becario FPU. Departamento de Matemática Aplicada, Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad de Granada

Artículos publicados:

- Ramírez González, Victoriano y LÓPEZ CARMONA, Adolfo (2012): “Sistemas electorales basados en la representación proporcional”. *Revista Extoikos*, 6: 29-39.
- Ramírez González, Victoriano, LÓPEZ CARMONA, Adolfo, Palomares Bautista, Antonio y Delgado Márquez, Blanca Luisa (2013): “Aplicación de escaños compensatorios para una representación justa de los partidos”. *Revista Española de Ciencia Política*, 32: 117-141.
- Delgado Márquez, Blanca Luisa, Ramírez González, Victoriano y LÓPEZ CARMONA, Adolfo (2013): “Ensuring Parliamentary Gender Equality Through a New Zipper Method: An Application to Finland”. *Social Indicators Research*, DOI 10.1007/s11205-013-0301-3.
- Ramírez González, Victoriano, Delgado Márquez, Blanca Luisa, Palomares Bautista, Antonio, LÓPEZ CARMONA, Adolfo (2013): “Evaluation and possible improvements of the SWEDISH electoral system”. *Annals Operations Research*, DOI 10.1007/s10479-013-1457-6.
- Ramírez González, Victoriano, LÓPEZ CARMONA, Adolfo y otros (2013). *Sistema electoral para el Congreso de los Diputados: Propuesta para un parlamento más ecuánime, representativo y gobernable*, Granada, Editorial de la Universidad de Granada.

BLANCA LUISA DELGADO MÁRQUEZ

Profesora Doctora del Departamento de Economía Internacional y de España, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Granada.

Artículos publicados:

- Ramírez González, Victoriano, López Carmona, Adolfo, Palomares Bautista, Antonio y Delgado Márquez, Blanca Luisa (2013): “Aplicación de escaños compensatorios para una representación justa de los partidos”. *Revista Española de Ciencia Política*, 32: 117-141.
- Delgado Márquez, Blanca Luisa, Ramírez González, Victoriano and López Carmona, Adolfo (2013): “Ensuring Parliamentary Gender Equality Through a New Zipper Method: An Application to Finland”. *Social Indicators Research*, DOI 10.1007/s11205-013-0301-3.
- Ramírez González, Victoriano, Delgado Márquez, Blanca Luisa, Palomares Bautista, Antonio, and López Carmona, Adolfo (2013): “Evaluation and possible improvements of the SWEDISH electoral system”. *Annals Operations Research*, DOI 10.1007/s10479-013-1457-6.
- Ramírez González, Victoriano, López Carmona, Adolfo, Delgado Márquez, Blanca Luisa y otros (2013). *Sistema electoral para el Congreso de los Diputados: Propuesta para un parlamento más ecuánime, representativo y gobernable*, Granada, Editorial de la Universidad de Granada.

ANA CRISTINA PÉREZ RODRÍGUEZ

Doctora por la Universidad de A Coruña, MENCIÓN DOCTOR INTERNACIONAL, con la calificación APTO CUM LAUDE a la tesis “Administración, gestión y poder político en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela, 1845-1868”.

-Licenciada en Historia con grado SOBRESALIENTE, por la Universidad de Santiago de Compostela (1994-1998), con la tesina de licenciatura “Santiago a través del padrón de 1924: presentación y análisis de los datos”.

-Becaria de investigación como Fellow Researcher en el Centro Cañada Blanch Centre dirigido por los profesores Paul Preston y Sebastian Balfour (London School of Economics and Political Science” y de la Xunta de Galicia para la realización de la tesis doctoral.

COLABORACIÓN EN LOS PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN:

-“*Fontes para o estudio da historia social urbana da Galicia Contemporánea (siglos XIX y XX)*”, (XUGA 21001B91).

-“*Fontes censuais e notariais para o estudio da historia social urbana da Galicia Contemporánea, (siglos XIX y XX)*” (XUGA 21002B94);

-“*A aportación das fontes censuais e notariais á historia social urbana da Galicia Contemporánea. Propostas para a análise dos datos*”. (XUGA 21005B96) dirigidos por la Profa. M. Carmen Fernández Casanova. Es autora de: IGLESIAS OTERO, M.L. y PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C., “Consideraciones generales sobre la actividad comercial en Santiago a través de la documentación de arbitrios y consumos (1845-principios del siglo XX)”, en FERNÁNDEZ CASANOVA, C; (coord.), *Comerciantes y artesanos*, SEMATA, 12, Santiago de Compostela, 2000. Pp. 92-108. PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C. “La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al Liberalismo”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autónoma REALA*, Nueva Época, N° 1, Enero-Junio, 2014. Pp. 52-66. PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C. *Administración, gestión y poder político en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela 1845-1868*. Tesis doctoral, A Coruña, 2012. <http://hdl.handle.net/2183/10058>. Ha colaborado en: PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C. “Los colegios mayores de la Universidad de Santiago de Compostela durante la dictadura de Franco, en NAVAJAS ZUBELDIA (Coord.). *Actas del IV Simposio de Historia Actual: Logroño, 2004*. Pp. 505-516. AYALA FLORES, A.; PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C; “*El hispanoamericanismo y la Universidad de Santiago de Compostela 1900-1936*”, en GUTIERREZ ESCUDERO, A. y LAVIANA CUETOS, M.L. (Coord.). *Estudios sobre América, siglos XVI-XX*, Sevilla, AEA, 2005. Pp. 305-320. PÉREZ RODRÍGUEZ, A. C. “La emigración de Santiago de Compostela a América a través del padrón de habitantes de 1924” en SANCHEZ BAENA, J.J. PROVENCIO GARRIGÓS, L. (COORD). *El Mediterráneo y América: Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Americanistas*, Vol. 1, 2006. Pág. 299-314. PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C. “Legislación, situación administrativa y realidad de la inmigración en España en el siglo XXI” en *Orbis incognitus: avisos y legajos del Nuevo Mundo: homenaje al profesor Luis Navarro García*, NAVARRO ANTOLÍN, F. (Coord.). Vol 2, 2007. Pp. 753-763.

RUBÉN ARRIAZU MUÑOZ

Profesor en el Departamento de Dirección de Empresas y Sociología de la Universidad de Extremadura. Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Sociología y Diplomado en Trabajo Social. Sus áreas de interés se centran en la Evaluación de Políticas Públicas, los Métodos y Técnicas de Investigación Social *on-line*, los Sistemas e-learning y los Procesos de Formación/Alfabetización digital en el entorno virtual, la Etnografía Virtual, la Cibercultura y los Instrumentos de interacción *on-line* en espacios asincrónicos. Ha participado como docente en los cursos de formación digital para Trabajadores Sociales organizados por el Colegio Profesional de Trabajadores Sociales de Madrid durante varios años y ha impartido diferentes charlas sobre Etnografía virtual.

BELÉN ANDRÉS SEGOVIA

Licenciada en Derecho por la Universidad Jaume I. Máster Oficial en Derecho Administrativo y de la Administración Pública de la Universitat de València y cursa sus estudios Doctorado en Derecho Administrativo en la misma Universidad. Actualmente colabora en el Proyecto de Investigación y es becaria de la Generalitat Valenciana, en la Consellería de Gobernación y Justicia, Dirección de Desarrollo Autonómico. Periodos de formación e investigación en diferentes Universidades españolas (Universidad de Valladolid (2011), la Universidad Autónoma de Madrid (2012), Universidad Oberta de Cataluña, donde realizó una ponencia sobre “Las insuficiencias de la transparencia en la Administración electrónica” (2014); y formación profesional en la Subdelegación del Gobierno de Castellón y en el Ayuntamiento de Moncofa.

ANDER IBARLOZA ARRIZABALAGA

Profesor Ayudante de Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).

EDUARDO MALLES FERNÁNDEZ

Profesor Doctor Titular de Escuela Universitaria de Estudios Empresariales. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).

ITZIAR AZKUE IRIGOIEN

Profesora Doctora Titular de Escuela Universitaria de Estudios Empresariales. Universidad del País Vasco/
Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

MONICA TESALIA VALCÁRCEL BUSTOS

Licenciada en Derecho. Doctora en Derecho y Master en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco. Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Actual presidenta de la Asociación Iberoamericana de Estudios para el Desarrollo y docente de postgrado.

Criterios formales para la presentación y publicación de originales

TEMAS DE INTERÉS

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* publica trabajos originales sobre temas relacionados con la Administración local y autonómica y lo hace con un carácter multidisciplinar, especialmente en aquellas ciencias sociales que contribuyen a la comprensión del objeto de la revista: derecho, ciencia de la administración, ciencia política, gestión pública, sociología y economía.

Excepcionalmente se aceptarán trabajos relevantes ya publicados, siempre y cuando representen una contribución importante al conocimiento en las áreas de la REALA, y su publicación previa se haya producido en una lengua no española.

Las “Experiencias y Casos” deberán informar sobre innovaciones, nuevas aportaciones, debates en curso, hallazgos singulares en la Administración española y extranjera y sólo en estos casos se puede justificar su publicación sin la extensión y desarrollo teórico o el detalle analítico requerido a otros artículos, así como sin una extensa bibliografía.

ENVÍO DE ORIGINALES

Los originales, que deberán ser inéditos, se enviarán escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se pueden hacer llegar por correo electrónico a la dirección de la Secretaría de la revista.

FORMATO

Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no deberá superar las 30 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. Los gráficos, tablas y otros dibujos e imágenes deberán integrarse dentro del texto e ir numerados consecutivamente. Además, deberá adjuntarse por correo electrónico una carpeta con todas ellas en tamaño original y resolución suficiente para página web. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica o profesional, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de un máximo de 150 palabras cada uno y entre tres y cinco palabras clave (en los dos idiomas). Se acompañará también un breve currículum vitae del autor o autores, con una extensión máxima de 8 a 10 líneas incluidas referencias bibliográficas.

NORMAS DE EDICIÓN

a) **Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título “Bibliografía” y al final del original. Ejemplo:

LÓPEZ LÓPEZ, Juan (2005): “La reforma de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 80, pags. 20-35.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): “La convalidación de los actos administrativos”, *Revista de Administración Pública*, nº 151, págs. 9-30.

LÓPEZ LÓPEZ, Juan (2004): *Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: LÓPEZ LÓPEZ (2005a) y LÓPEZ LÓPEZ (2005b).

b) **Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. No se incluirán las referencias bibliográficas completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: LÓPEZ LÓPEZ (2005): 90.

c) **Citas.** Las citas irán entrecorchetadas. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo. Cualquier cambio introducido en la cita original deberá indicarse encerrándolo entre corchetes.

d) **Números DOI.** Todas las referencias bibliográficas deberán estar acompañadas de su correspondiente n.º DOI, si lo tuviesen.

e) **Imágenes.** Las imágenes, gráficos, etc. si las tuviese el artículo, deben adjuntarse en una carpeta aparte en tamaño/resolución web.

PROCESO DE PUBLICACIÓN

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* acusará recibo de todos los originales en el plazo de treinta días desde su recepción. El Consejo de Redacción decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble anónimo. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original motivada por el resultado de las evaluaciones. En este caso, los autores dispondrán de dos semanas para comunicar a la Secretaría de la revista si acceden a realizar tales modificaciones en el sentido propuesto por el Consejo Editorial, así como el plazo en el que se comprometen a entregar la versión revisada, que en ningún caso será superior a un mes. La decisión sobre la publicación no excederá de seis meses. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 48 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS AUTORES

Los autores/as que propongan manuscritos para su publicación en la revista tienen los siguientes derechos:

1. A recibir acuse de recibo, por correo electrónico, de sus comunicaciones con la Secretaría de la REALA, especialmente en lo que se refiere al envío del manuscrito y materiales complementarios.
2. A que la Secretaría de la revista mantenga el anonimato de su autoría y no difunda su manuscrito más allá de lo necesario para el proceso de evaluación.
3. A formular quejas y reclamaciones mediante escrito dirigido a la Secretaría de la revista, de las que también recibirá acuse de recibo por correo electrónico.
4. A recibir una respuesta motivada sobre la decisión final del Consejo Editorial, salvo en el caso de los manuscritos rechazados en la selección previa.

Los autores/as tienen las siguientes obligaciones:

1. El envío de un manuscrito a la REALA supone la lectura y aceptación de las normas editoriales y las instrucciones a los autores de la revista.
2. Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación por parte de la revista, los autores/as no lo presentarán, para su evaluación, a otras revistas. Para ello adjuntarán al texto una declaración formal en la que deben hacer constar que el contenido esencial del mismo no ha sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras esté en proceso de evaluación.
3. Los autores/as se comprometen a no publicar su artículo en ninguna otra revista, sea en formato de papel o electrónico, salvo que la REALA les autorice expresamente a hacerlo.

COPYRIGHT

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción. Si se producen peticiones de terceros para reproducir o traducir artículos o partes de los mismos, la decisión corresponderá al INAP.

ADVERTENCIA

Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

Secretaría de la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación

Instituto Nacional de Administración Pública

C/ Atocha, 106. 28012 MADRID

Teléfono: (91) 273 9211. FAX: (91) 2739287

Correo electrónico: reala@inap.es