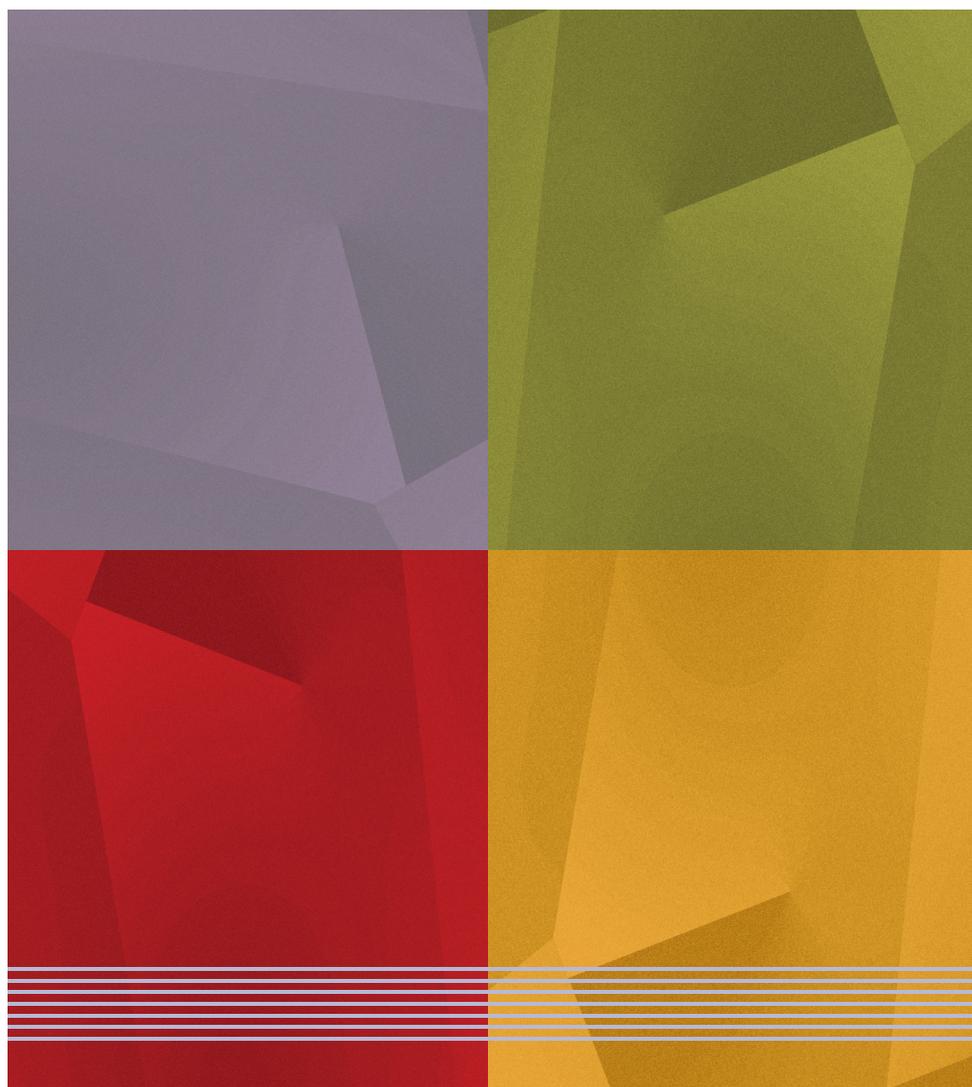


# CANARIAS

Un nuevo pacto local en un mundo global



**Gobierno de Canarias**

Consejería de Presidencia y Justicia

**Dirección General de**

**Administración Territorial y Gobernación**

*una tierra única*

EDITA

Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias

CONSEJERO

D. José Miguel Ruano León

VICECONSEJERO

D. Urbano Medina Hernández

DIRECCIÓN JORNADAS

VICTORIA GONZÁLEZ ARES

*Directora General de Administración Territorial y Gobernación*

RAMÓN DÍAZ HERNÁNDEZ

*(Doctor en Geografía Humana y Profesor de la ULPGC)*

CARLOS DE LA CONCHA BERGILLOS

*(Profesor de Derecho Administrativo de la ULL*

*Profesor colaborador del ICAP)*

• • • • •

COORDINACIÓN DE LA PUBLICACIÓN

Ramón Díaz Hernández

AUTORES

FERNANDO RÍOS RULL

*Profesor de Derecho Constitucional de la ULL*

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA

*Profesor Titular de Derecho Administrativo de la ULPGC*

*Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias*

JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ ÁLVAREZ

*Vocal Asesor. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (MAP)*

*Profesor del Departamento de Ciencia Política*

*y Relaciones Internacionales (UAM)*

JUANA LÓPEZ PAGÁN

*Jefa de Gabinete de la Dirección Adjunta a la Secretaría General*

*de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)*

FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

*Profesor Titular de Derecho Administrativo de la ULL*

LUIS PRIETO GONZÁLEZ

*Profesor de Derecho Administrativo de la ULL*

CARLOS DE LA CONCHA BERGILLOS

*Profesor de Derecho Administrativo de la ULL*

*Profesor colaborador del ICAP*

VICTORIA GONZÁLEZ ARES

*Directora General de Administración Territorial y Gobernación*

ALEJANDRO PARRÉS GARCÍA

*Licenciado en Derecho. Cuerpo Superior de Administradores*

*de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

JOSÉ A. RODRÍGUEZ CASAS

*Funcionario de la Diputación Provincial de*

*Granada, Alcalde Jun (Granada)*

ILUMINADA GARRIDO CRUZ

*Psicóloga, Técnica del Servicio Canario de Empleo*

CRISTINO BARROSO RIBAL

*Departamento de Sociología de la ULL*

RAMÓN DÍAZ HERNÁNDEZ

*Departamento de Geografía de la ULPGC*

MOISÉS SIMANCAS CRUZ

*Departamento de Geografía de la ULL*

PARTICIPANTES EN LOS PANELES DE EXPERTOS

Andrés de Souza Iglesias

Cristina Moya Julián

Alicia Gómez Martín

Ana María Echeandía Mota

José Fierro Álvarez

María Victoria Jiménez González

Juan Dehesa Álvarez

Fernando Bañolas Bolaños

Adrián Mendoza Grimón

José Juan Sánchez Arencibia

Antonio Armas Romero

Ángela Mena Muñoz

Cristina Molina Afonso

Luisa Saavedra Jiménez

Juan Francisco Padrón Rodríguez

ORGANIZACIÓN

Concepción Fonte Moreno

Irene Pérez Baute

• • • • •

DISEÑO

RED. Comunicación

IMPRIME

LINCA

I.S.B.N.: xx-xxxxx-xx

Dep. Legal: GC-XXX-2007

PRESENTACIÓN DEL CONSEJERO ······	7
D. José Miguel Ruano León	

INTRODUCCIÓN GENERAL ······	9
-----------------------------	---

## JORNADA I

INTRODUCCIÓN ······	13
---------------------	----

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CANARIAS ······	15
Fernando Ríos Rull	

LOS CABILDOS ANTE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS ······	23
Prof. Dr. Manuel J. Sarmiento Acosta	

LA NUEVA LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: ······	65
CLAVES PARA UNA REFORMA	
José Manuel Rodríguez Álvarez	

LOS GOBIERNOS LOCALES ANTE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS ······	77
Y LA FUTURA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL	
Juana López Pagán	

CONCLUSIONES ······	85
---------------------	----

## JORNADA II

INTRODUCCIÓN ······	89
---------------------	----

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CANARIAS ······	91
Luis Prieto González	

EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LOCALES. ······	99
TRANSFERENCIA, DELEGACIÓN Y ENCOMIENDA DE GESTIÓN.	
Francisco L. Hernández González	

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS ······	115
Carlos de la Concha Bergillos	

CONCLUSIONES ······	121
---------------------	-----

## JORNADA III

INTRODUCCIÓN ······	125
---------------------	-----

LIDERAZGO Y GESTIÓN. NUEVOS CONCEPTOS DE TRABAJO ······	129
EN RED, EL DESAFÍO DE LAS ORGANIZACIONES	
Victoria González Ares	

UNA ADMINISTRACIÓN CANARIA PARA EL SIGLO XXI, ······	141
A TRAVÉS DE UN CAMBIO BASADO EN LAS PERSONAS	
Alejandro Parres García	

TELEDEMOCRACIA Y LA M-ADMINISTRACIÓN (ADMINISTRACIÓN MÓVIL) ······	157
José Antonio Rodríguez Salas	

ACERCAR LA ADMINISTRACIÓN A LA CIUDADANÍA: ······	163
ATENCIÓN AL CIUDADANO PRESENCIAL Y TELEMÁTICA	
Iluminada Garrido Cruz	

CONCLUSIONES ······	177
---------------------	-----

## JORNADA IV

INTRODUCCIÓN ·····	181
IDENTIDAD Y PARTICIPACIÓN ····· Cristino Barroso Ribal	183
VOLUNTARIADO FORMAL E INFORMAL EN CANARIAS ····· Ramón Díaz Hernández	207
LA PARTICIPATIVA COMO ELEMENTO DE ARTICULACIÓN DE LAS AGENDAS 21 LOCALES ····· Moisés R. Simancas Cruz	227
CONCLUSIONES ·····	261

# MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN

La mejora y modernización de la Administración autonómica ha sido una de las principales líneas de actuación que ha liderado el Gobierno de Canarias, desde su constitución a principios de los años ochenta, con un único objetivo: ofrecer servicios a la ciudadanía a nivel de excelencia.

El trabajo para llegar hasta la situación actual ha sido difícil pero productivo, gracias al empeño no sólo del Gobierno de Canarias, sino todas las Administraciones Públicas que hemos considerado que la misión esencial de estas instituciones es propiciar buenas prácticas de gobierno y servir a los ciudadanos con la máxima eficacia y eficiencia. No caminar en una dirección como ésta, tan necesaria para el desarrollo de Canarias, sería darle la espalda a nuestro futuro.

Pero para alcanzar esos objetivos no basta sólo con políticas de optimización de recursos humanos y de implementación de las dotaciones tecnológicas de última generación, sino además se requiere avanzar en la ampliación y precisión de las competencias que corresponden a la propia Comunidad Autónoma, tal como esperamos que refleje el próximo Estatuto de Autonomía, así como en las del resto de las administraciones insulares y municipales a fin de evitar duplicidades y espacios de indefinición.

Asumir esta nueva perspectiva en la gestión pública habrá de suponer sin duda un cambio de cultura en todos los actores que concurren en estos procesos, puesto que se tienen que abandonar caducos modelos de Administración y adoptar un nuevo sistema de trabajo en el que la misión de las organizaciones públicas, al nivel que sea, enfatice su carácter de servicios deontológicamente ejemplares y se vuelque en la satisfacción de los ciudadanos como su objetivo prioritario.

Guiados por esta filosofía de trabajo, desde finales de 2005 hasta octubre de 2006 y bajo el lema de *Canarias: un nuevo pacto local en un mundo global*, se celebraron cuatro jornadas simultáneas en Tenerife y Gran Canaria. En realidad se trataba de un foro abierto auspiciado por la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias, a través de la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación, en donde tuvieron la oportunidad de exponer sus puntos de vista diferentes especialistas de los ámbitos académico y administrativo y debatir estos temas desde la diversidad de pareceres. Las jornadas contaron con la asistencia de numeroso público y su finalidad era profundizar sobre la mejor manera de gobernar nuestro territorio, reflexionar sobre cómo adecuar las administraciones a los nuevos tiempos que corren, reunir información interdisciplinar que fuera verdaderamente útil para este objetivo, elaborar alternativas que superen la situación actual, ordenar propuestas y señalar grandes líneas de actuación que nos posibiliten ir construyendo creativamente el marco más idóneo para la futura 'gobernanza' territorial de Canarias.

Dado su indudable interés y para dar constancia documental de la calidad de los trabajos expuestos, que con toda seguridad tendrán buen aprovechamiento en el futuro, se ha decidido hacer una edición especial recopilando todas las aportaciones que hicieron los autores que intervinieron en las cuatro jornadas. Con el deseo de que su lectura resulte útil y fructífera, esta Consejería agradece a todas las personas que han contribuido con sus aportaciones, su presencia y su interés ciudadano al enriquecimiento de los debates que ahora se editan.

José Miguel Ruano León  
Consejero de la Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias



## CANARIAS: UN NUEVO PACTO LOCAL EN UN MUNDO GLOBAL

Desde finales de 2005 hasta octubre de 2006, y bajo el lema de Canarias: un nuevo pacto local en un mundo global, se abrió un debate público auspiciado por la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias a través de la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación con el objeto de reflexionar sobre la mejor manera de gobernar nuestro territorio, discernir cómo adecuar las administraciones a los nuevos tiempos que corren, reunir información interdisciplinar útil, elaborar alternativas, ordenar propuestas y señalar grandes líneas de actuación que posibiliten ir construyendo creativamente el marco más idóneo para la futura 'gobernanza' territorial de Canarias.

Este espacio de encuentro para debatir y reflexionar se distinguió en todo momento por la libertad de pensamiento, por el intercambio de ideas, por la calidad expositiva con que se abordaron temas claves para la futura 'gobernanza' de Canarias y, en definitiva, por el carácter propositivo y pluridisciplinar de los participantes. Reunir todos estos aspectos en un mismo espacio de reflexión supuso una amplia variedad de enfoques que desde nuestro punto de vista, añadieron valor a los resultados. Todo ello, aderezado con el carácter innovador que tuvo el formato elegido y las posibilidades de interacción entre asistentes y ponentes. Se organizaron cuatro jornadas que se celebraron respectivamente en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria. Las primeras (durante los días 14 y 15 de diciembre de 2005) se denominaron "*Canarias, su organización territorial y su administración: claves para la 'gobernanza' territorial*"; las segundas se realizaron los días 16 y 17 de febrero bajo el epígrafe de *El Marco competencial y sistemas de financiación*; las terceras fueron celebradas los días 8 y 9 de junio con el título de *Una administración Moderna para una Sociedad Global* y, finalmente, los días 25 y 26 de octubre de 2006 tuvieron lugar las últimas jornadas para debatir *La Participación Ciudadana en la Sociedad Global*.

La metodología seguida de forma predominante fue la de exposición de ponencias agrupadas por bloques temáticos con debate al término de las mismas. También se hicieron animadas mesas redondas así como, exposiciones exhaustivas de experiencias (*Sistema de Financiación de las Competencias*)<sup>1</sup> e iniciativas concretas (*Gestión y Dinamización de la Participación Ciudadana en Arucas y La Laguna*)<sup>2</sup>. En las mismas se contó con prestigiosos especialistas del mundo universitario, cargos públicos de diversas administraciones insulares y estatales, funcionarios y gestores institucionales con amplia experiencia, además de la asistencia de un numeroso público compuesto por técnicos y cargos electos de las diferentes administraciones canarias, dirigentes asociativos, empresariales y sindicales que con sus aportaciones también contribuyeron a enriquecer los debates. En cada jornada se contó con un panel de expertos que intercambiaba con los ponentes sus puntos de vista y sus resultados fueron vaciados en documentos anexos con lo que se optimizó el esfuerzo intelectual y el aprovechamiento de las propuestas y conclusiones de estos encuentros.

Los textos de las ponencias de las cuatro jornadas constituyen el núcleo esencial de la presente publicación. Partimos de la base que dedicar una publicación monográfica a la cuestión local en la Canarias de comienzos del siglo XXI exige abordar grandes temas que hoy por hoy nutren los debates principales sobre el papel de las administraciones públicas como son las competencias y la financiación. La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (aprobada el 13 de septiembre por la Cámara regional y pendiente de su ratificación por las Cortes Generales) y la próxima

---

<sup>1</sup> En la que participaron D. Fernando Bañolas Bolaños (Alcalde de Santa María de Guía), D. José Juan Sánchez Arencibia (Interventor General del Cabildo de Gran Canaria), D. Adrián Mendoza Grimón (Director General del Tesoro de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias) y D. Antonio Armas Romero (Viceinterventor del Cabildo de Gran Canaria).

<sup>2</sup> En la que participaron D. Juan Francisco Padrón Rodríguez (Presidente de la Federación de Asociaciones de Vecinos del municipio de Arucas "Doramas-San Juan"), Doña Angeles Mena Muñoz y Doña Cristina Molina Afonso (Proyecto "Gestión y Dinamización de la Participación Ciudadana en La Laguna").

nueva Ley Básica del Gobierno y la Administración Local tendrán que dejar despejado de una vez por todas cuál será el papel que los cabildos insulares y los ayuntamientos desempeñarán en el futuro. Pero a todo ello se unen tres elementos más que actúan como un permanente condicionante de los otros dos y que son: la calidad de los servicios de las administraciones públicas, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Por un lado, pues, se presta especial atención a la responsabilidad de los cabildos y municipios en la distribución de competencias en una estructura compleja como es la organización política de la España de las autonomías, máxime en nuestro caso con las especificidades que añade el acervo histórico del Archipiélago. La definición del papel de los cabildos y ayuntamientos canarios no sólo debe adecuarse a los nuevos tiempos que corren, sino que se tiene que aclarar bien cuáles son sus cometidos concretos que se debaten entre las crecientes demandas sociales que reciben estas instituciones tan próximas a los ciudadanos y la obligación constitucional de preservar una posición pan-canaria de los órganos autonómicos que son los responsables hasta el momento de la asunción del proceso de descentralización que ha tenido lugar en España durante la última etapa democrática.

Por otro lado, aparece la eterna y espinosa cuestión de la Hacienda Local. Aspecto sin duda inseparable de la distribución de competencias, pero también como objeto de debate en sí misma. Las seculares penurias económicas de los ayuntamientos constituyen una constante en la larga historia del municipalismo. La dialéctica entre unos recursos siempre juzgados escasos y unas demandas sociales a menudo imparables ha multiplicado las tensiones financieras de los ayuntamientos. El debate en torno a la distribución de competencias adecuadas para cada nivel de gobierno y la financiación más conveniente se ve afectada por la existencia de una amplia variedad de municipios y cabildos, algunos de ellos con tan escasa dimensión que resulta difícil imaginar su funcionalidad. De modo que el número y tamaño de los cabildos y municipios es también un tema del mayor interés.

El papel de las personas y de las nuevas posibilidades que brindan las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión pública fue otro de los pilares de este debate. En junio de 2006 el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público, que regulará por primera vez los derechos y deberes de los funcionarios públicos, siguiendo el mandato constitucional (artículo 103.3: "La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones". El Estatuto del Funcionario es una ley básica que afectará al conjunto de las administraciones (central, autonómica y local). Este Estatuto se une en el mismo *corpus* a la Ley de Agencias y a los convenios iniciados para disponer de una auténtica Administración Electrónica que sea a la vez eficaz y universal. Todas estas medidas responden a una creciente demanda de la ciudadanía de eficacia en la gestión de los recursos públicos que mejore la competencia de la práctica política. Sin embargo, se constata una ralentización en la tramitación de la nueva Ley Básica del Gobierno y la Administración Local lo mismo que le sucede a la Ley de Administración Electrónica cuya aprobación se había anunciado para finales de 2006.

En relación a la participación ciudadana, el voluntariado y el fortalecimiento de la sociedad civil, en esta publicación se recogen tres aportaciones a las cuartas jornadas del pasado mes de octubre. En ellas se abordan cuestiones muy relevantes a este respecto. Pues, a pesar de las transformaciones sociales, económicas y políticas que han tenido lugar en los últimos treinta años, continuamos siendo diferentes en relación con los países europeos de nuestro entorno. En efecto, quedan todavía algunos sectores sociales que siguen manteniendo una concepción de lo público como un asunto marginal en el cual la ciudadanía no tiene aun definidas cuales son sus deberes y responsabilidades colectivas. De la época de la dictadura en donde sólo cabían los deberes, hemos pasado con rapidez a convertirnos en una sociedad en la que solo caben los derechos. Con lo que se ha ahondado la asimetría entre derechos y deberes. Se quiere seguir viendo por una parte al Estado y a las instituciones públicas como un inagotable ente benefactor que debe asumir un creciente número de derechos sin contrapartida alguna. Sin duda debemos desterrar esa simplificación. Pero eso no quita para que constatemos que en nuestro país no se tiene suficientemente desarrollada una clara concepción de lo público como un ámbito de responsabilidad colectiva, ni tampoco se dispone de una presencia fuerte, estructurada y responsable de lo que se conoce como sociedad civil. Ante situaciones así se hace imperiosa la actuación pública y privada favoreciendo sin intervencionismos la asunción de responsabilidades por la ciudadanía, incentivando la participación ciudadana y el voluntariado, así como la construcción de espacios de enraizamiento y consolidación del tejido asociativo.

De forma sintética terminamos señalando que todos estos son los grandes temas que se abordaron en las cuatro jornadas celebradas desde finales de 2005 hasta octubre de 2006. El contenido de las aportaciones de cada ponente se ha incluido en el presente volumen respetando el mismo orden con que se desarrollaron las jornadas de referencia. En su interior se encontrarán las lectoras y lectores algunas ideas novedosas y abiertas; muchas de esas ideas están cargadas de sugerencias que servirán sin duda para seguir profundizando; y en otras tantas puede que esas formulaciones estén todavía en estado embrionario y en donde su consulta quizás invite a un análisis posterior. Este era el objetivo.

Victoria González Ares  
Directora General de Administración Territorial y Gobernación



JORNADA I

Canarias,  
su organización territorial  
y su administración:  
claves para la “gobernanza” territorial



## Presentación

Con este título específico, tuvieron lugar las primeras jornadas del ciclo **Canarias: Un Nuevo Pacto Local en un Mundo Global** celebradas durante los días 14 y 15 de diciembre de 2005. En ellas intervino el profesor Fernando Ríos Rull con la ponencia titulada “**La organización territorial de canarias**”. Su autor expone su propia visión de la organización territorial de Canarias como ente político-administrativo, en la que se implica a las otras dos administraciones, Islas y Municipios, en un modelo que cabe en la Constitución española y que debe estar contenido en el nuevo Estatuto de Autonomía. Diseña un modelo inspirado en el lema “Canarias organizada desde Canarias”, partiendo de lo que somos y de lo que queremos ser (un sistema institucional perfectamente ordenado que va desde los más cercano a lo más lejano). Es decir, un modelo en el que el poder político-administrativo se distribuye en tres niveles: autonómico, insular y municipal y en el que cada uno debe tener perfectamente perfiladas su posición en el sistema y sus funciones. Dos de esos niveles, (Comunidad Autónoma y Municipios) están más o menos bien definidos en la propia Constitución, no así las Islas y sus Cabildos, que únicamente existen en los archipiélagos y que deben estar contemplados de la forma más adecuada en el nuevo Estatuto de Autonomía.

En la segunda ponencia titulada “**Los Cabildos ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias**” su autor, D. Manuel J. Sarmiento Acosta, analiza como los Cabildos Insulares fueron determinados en el Estatuto de Autonomía de Canarias (1982 y 1996) como Corporaciones locales, destinados al gobierno de las Islas, y, además, como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. Esta nueva configuración supone un deseo del legislador estatutario de insertar los Cabildos en el organigrama institucional establecido con puesta en marcha de la Comunidad Autónoma. Eso conlleva disponer de suficientes competencias con qué desarrollar sus funciones como gobiernos insulares. Para comprender las implicaciones que en materia competencial supone la elevación de los Cabildos a la categoría de instituciones autonómicas hay que partir de la circunstancia de que las Corporaciones insulares siguen siendo fundamentalmente entes locales que gobiernan a cada Isla y que, como tales, se rigen por su normativa específica (LRBRL, fundamentalmente). Pero dado su carácter institucional-comunitario se añadió desde entonces a los Cabildos una nueva funcionalidad institucional en la Comunidad Autónoma que tiene su razón de ser en la mejor gestión de los intereses canarios. Esa dimensión de doble naturaleza es la premisa fundamental que se plantea ahora incorporando las competencias adecuadas que ejercerán estas instituciones tanto en el futuro nuevo Estatuto de Canarias como en la reforma de la nueva Ley Básica del Gobierno y la Administración del Gobierno y la Administración Local.

En la tercera ponencia titulada “**La nueva ley Básica del Gobierno y la Administración del Gobierno y la Administración Local: claves para una reforma**”, su autor, D. José Manuel Rodríguez Álvarez, parte de la base de que las reformas que se han ido sucediendo desde la puesta en vigor de La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) no aportaron grandes novedades al régimen local español, ni en el ámbito competencial ni en el organizativo. Posteriormente, la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, supusieron el primer esfuerzo modernizador del sistema de gobierno local español. Asimismo, mediante una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, se mejoró sustancialmente el procedimiento de tramitación de las mociones de censura si bien no se ensanchó el ámbito competencial de los municipios. La Ley 57/2003 (la LMMGL) abordó una mayor profundización de la reforma del sistema de gobierno para las grandes ciudades. Sin embargo y desde un principio quedó claro que la LMMGL tenía una vocación transitoria cuestión que se hace patente en su propia exposición de motivos, donde, al tiempo que se justifica el carácter inaplazable e ineludible de esta reforma de la LRBRL, se declara la necesidad de una nueva ley básica que aborde, con carácter general, una regulación del régimen local básico acorde con las nuevas demandas.

La ponencia de Doña Juana López Pagán se titula “**Los gobiernos locales ante las reformas estatutarias y la futura Ley de Bases de Régimen Local**” y en ella se plantea como desde el año 2003 la Federación Española de Municipios y Provincias viene reclamando un mayor reconocimiento de los Poderes Locales. Recuerda como en 2004 se celebra la sesión constitutiva de la Conferencia de Asuntos Locales en la que, por primera vez en nuestra etapa democrática, se crea un órgano de encuentro entre las tres Administraciones Públicas del Estado (Comunidades Autónomas, Gobiernos Locales y Ministerio de Administraciones Públicas). Es en esta primera reunión donde se presentó el Borrador del Libro Blanco del Gobierno Local cuya finalización suponía el inicio del proceso de redacción de una nueva Ley sobre el Gobierno Local. Durante el año 2004 una Comisión integrada por representantes de la FEMP y el Ministerio de Administraciones Públicas realizó la tarea de redactar de forma rigurosa el estado de situación real de las necesidades de los Gobiernos Locales y de estudiar y plantear las necesarias reformas normativas que puedan dar la respuesta adecuada a nuestras propuestas. La mayoría de esas propuestas han quedado reflejadas en los sucesivos borradores del mencionado Anteproyecto de Ley.

# LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CANARIAS

Fernando Ríos Rull  
Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de La Laguna

Quiero empezar mi intervención agradeciendo a los organizadores su amable invitación a participar en estas jornadas dedicadas a la administración local y la globalización, y quiero felicitarles por la iniciativa pues, en mi opinión, es necesario clarificar el papel de cada Administración en este Estado de las Autonomías y, en particular, en este Archipiélago tan complicado política e institucionalmente.

## 1

Lo que sigue es una particular visión de la organización territorial de Canarias como ente político–administrativo, en la que se implica de manera importante a las otras dos administraciones, Islas y Municipios, en un modelo que cabe perfectamente en la Constitución y que debe estar contenido en el Estatuto. Parte ese modelo del axioma “Canarias organizada desde Canarias”, de lo que somos (un conjunto de islas y municipios que forman una unidad política, la Comunidad Autónoma) y de lo que queremos ser (un sistema institucional perfectamente ordenado que va desde los más cercano a lo más lejano). Es decir, un modelo en el que el poder político–administrativo se distribuye en tres niveles: autonómico, insular y municipal en el que cada uno debe tener perfectamente perfiladas su posición en el sistema y sus funciones. Huelga insistir en los beneficios de la descentralización, tanto política como administrativa, que tan provechosa ha sido en los casi 30 años de democracia tras la Constitución de 1978<sup>1</sup>. Dos de esos niveles, Comunidad Autónoma y Municipios, están más o menos perfilados en la propia Constitución, no así las Islas y sus Cabildos, que únicamente existen en los archipiélagos y que deben estar contemplados, como se verá a continuación, en los Estatutos de Autonomía.

## 2

Históricamente, Canarias se ha organizado de manera diversa. Sucintamente, podemos destacar que desde la conquista fue por islas, con sus antiguos Ayuntamientos, Cabildos, hasta las primeras referencias a provincias y municipios de la Constitución de 1812 (Título VI, Del Gobierno interior, de las provincias y de los pueblos) y la organización provincial de 1933, de Javier de Burgo<sup>2</sup>, de corte igualitario y centralista que afectó a todo el Estado. En

---

<sup>1</sup> En adelante CE.

<sup>2</sup> Ministro de Isabel II, en el Gobierno de Martínez de la Rosa, y autor de una organización territorial de España, propuesta en 1833.

el intento federal frustrado de Pi i Margall, la Constitución *non nata* de 1873 contemplaba a Canarias como un Estado de la federación, pero el que se conoció como el *Compromiso Estévanez* aludía ya a una eventual división de Canarias en dos subestados si cuajaba la República federal, lo que fue una más de las manifestaciones del pleito insular. Sin embargo, la primera plasmación moderna de una organización territorial peculiar en Canarias fue la creación de los Cabildos en 1912. En efecto, fue la Ley de 11 de junio de 1912, sobre reorganización administrativa y representación en Cortes de las Islas Canarias, a la vez que reafirma su unidad (art. 1), crea, como respuesta a las tensiones que desde hacía decenios venían derivándose de nuestro secular “pleito Insular”, unas singulares Corporaciones administrativas en cada una de las Islas que forman el Archipiélago Canario: los Cabildos Insulares (art. 5).

Si bien dicha solución no evitó la posterior división provincial operada por el Real Decreto–Ley dictado bajo la dictadura de Miguel Primo de Rivera, el 21 de septiembre de 1927, hay que reconocer el acierto de la creación de las nuevas Corporaciones dado el arraigo popular que han tenido —ya que sin lugar a equivocarnos son las Administraciones canarias que más aceptación social concitan— pues no supuso sino adaptar la organización jurídico–administrativa al hecho insular, nuestro más característico hecho diferencial. Tan es así que con la llegada de la democracia se garantiza constitucionalmente su existencia (art. 141.5 CE) y es asumida con naturalidad cuando Canarias, como expresión de su identidad singular y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma a través del Estatuto de Autonomía en 1982<sup>3</sup>, que articula la organización territorial de Canarias en Islas, que tendrán su administración propia en forma de Cabildos.

### 3

Esa nueva Canarias, la que surge como una unidad política al albur del Estatuto, se ha construido en base a dos tipos de representatividades (la poblacional, mediante la proporcionalidad del sistema electoral, y la territorial, a través de las circunscripciones insulares), conformando ambas el órgano que toma las decisiones de la Comunidad Autónoma, es decir, de Canarias como entidad política, pero en el que las islas como ente administrativo no participan en esa toma de decisiones; de ahí la necesidad de que se refuerce la posición de los entes insulares no únicamente como gestores administrativos, sino también como sujetos políticos que colaboran con las instituciones autonómicas en el ejercicio de sus funciones. Ello supone avanzar en un modelo propio de corte federal.

En efecto, toda organización política (Estado, en la concepción clásica, Comunidad Autónoma, en el caso que nos ocupa) está constituida de tres elementos: Poder, Pueblo y Territorio; dependiendo de las relaciones del Poder con el elemento territorial surgen organizaciones centralizadas (unitarias) o descentralizadas (federales, autonómicas o regionales, según el grado de descentralización). En los Estados unitarios hay un único centro de Poder que afecta a todo el territorio de la organización política, mientras que en los descentralizados existen múltiples puntos donde se toman decisiones políticas, una central y varias periféricas, esto es, a la vez que existe un Poder central que, en determinadas materias, incide sobre todo el territorio, coexisten otras instancias que, en otras materias, ejercen en régimen de autonomía sus competencias en los respectivos territorios, formando ambas la organización política global.

En las sociedades descentralizadas, algunos órganos del poder central están participadas por sus entes periféricos, con la clara intención de que en las decisiones del Poder central también intervengan dichos entes; es una técnica de integración de las instancias territoriales en la central.

Si trasladamos este esquema a organizaciones políticas reducidas, como es Canarias, el resultado sería, por una parte, el reconocimiento de las Islas como entes en los que se organiza territorialmente el Archipiélago (con la correspondiente atribución de competencias autonómicas) y, por otra, la entrada de las Corporaciones insulares en las instituciones autonómicas en las que se toman decisiones políticas (básicamente, Parlamento y Gobierno).

---

<sup>3</sup> En adelante EAC

La cuestión se circunscribe, pues, al modelo político-organizativo que creemos más conveniente para Canarias, teniendo en cuenta que se trata de un territorio fragmentado en siete islas, que además cuentan con una organización administrativa de ámbito insular; esto es, adaptar las características geopolíticas del Archipiélago a un modelo que equilibre el territorio con la población, por un lado, y la existencia de un Poder político Archipelágico con el tradicional arraigo de los Cabildos insulares, por otro. Y ese modelo, como anuncié antes, no es otro que el federal, en el que hay una división del poder vertical, una descentralización administrativa a la vez que una integración de los territorios (insulares) en los que se produjo la descentralización en la organización autonómica.

## 4

Llegados a este punto (y dado que esa labor de organizar territorialmente a las CCAA<sup>4</sup> escapa al legislador autonómico) debemos destacar la importancia de los Estatutos de Autonomía como normas materialmente constitucionales, pues son las que efectivamente transforman el Estado unitario en descentralizado, concretando el modelo territorial de autonomías políticas instaurado constitucionalmente. Por eso, por crear las CCAA y delimitar su ámbito de autogobierno (organizativo y competencial), conforman, junto a la propia CE, lo que se ha venido en denominar el Bloque constitucional. Son, por decirlo de una manera gráfica, las Constituciones de las CCAA.

Los Estatutos de Autonomía, según ordena el artículo 147.1 CE, deben contener, como normas institucionales básicas de las CCAA y aprobado mediante Ley Orgánica por el Estado (en cuyo procedimiento de aprobación y reforma se manifiesta el carácter pactado del Estatuto), la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; la delimitación de su territorio; la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; y, por último, las competencias asumidas. En lo que aquí interesa, deben ser los Estatutos los que establezcan la organización territorial de la Comunidad; en el caso canario, ha de ser el Estatuto, pues, quien establezca la posición de Islas y Municipios en el entramado institucional y el marco en el que se van a mover dichos entes públicos a la hora de ejercer el poder autonómico.

El primigenio Estatuto, el aprobado en 1982, crea la Comunidad Autónoma, pero hace un expreso reconocimiento del papel de Cabildos y Ayuntamientos en la nueva organización político-administrativa de Canarias. Sin embargo, no es hasta la reforma del Estatuto, operada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, cuando se otorga definitivamente relevancia autonómica a las Islas y sus Cabildos. En efecto, tanto el art. 8 como el art. 23, profundizan en el modelo territorial de Canarias al proclamar que dichos entes se configuran como elementos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, ejerciendo sus competencias en régimen de autonomía a través de los Cabildos, órganos de Gobierno, Administración y representación de las mismas, a la vez que instituciones autonómicas. Esa relevancia estatutaria se refleja en la atribución a los entes insulares de mayores funciones que en 1982, tales como la participación en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares, iniciativa legislativa o la preceptiva audiencia en las modificaciones estatutarias que les afecten directamente, por poner por ahora algunos ejemplos.

## 5

Ello se apoya en que las Islas han dejado de ser meras entidades locales para convertirse en elementos fundamentales de la organización territorial de Canarias, en auténticos entes autonómicos, con expreso apoyo constitucional. Así, el art. 141.5 de la Constitución (CE), que dispone que, en los Archipiélagos, las Islas tendrán administración propia en forma de Cabildos o Consejos, no es sino la plasmación de una garantía constitucional de la existencia de los Cabildos, mientras que el art. 152.3 CE, al prescribir que los Estatutos de Autonomía podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica, supone la confirmación de que

<sup>4</sup> Comunidades Autónomas.



su organización y funcionamiento, en sentido amplio, cae en la esfera autonómica (el art. 137 de la propia CE no enumera a las islas entre los entes en los que se organiza territorialmente el Estado: Municipios, Provincias y Comunidades).

Pero, a mayor abundamiento, tanto el sistema electoral de los entes insulares como su organización y funcionamiento interno son materias que caen en el título competencial del art. 30.1 EAC, en relación con el 23.3 por lo siguiente, a saber: primero, porque, en estrecho paralelismo con los arts. 147.2.c) y 148.1 CE, dentro del concepto de organización de sus instituciones se encuentra, como no podía ser de otra manera, el régimen electoral de las instituciones autonómicas propias y, en su caso, de las circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica que establece el art. 152.3 CE. En este sentido, el único título competencial del Estado central para incidir en esta materia se ciñe al art. 149.1.18º, que reserva al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, título competencial que no alcanza al régimen electoral. De ahí que, y éste es el segundo razonamiento, en puridad jurídico-constitucional las elecciones a órganos insulares no entran en el concepto dado por el Tribunal Constitucional de Régimen Electoral General, ya que no son órganos comunes del Estado; son, es ocioso recordarlo, entes específicos de los Archipiélagos.

## 6

Pero ahí no acaba la relevancia institucional de las Islas, elementos esenciales de la articulación territorial de la CAC, ya que el Estatuto, a) les permite estar legitimados para iniciar el procedimiento legislativo en el Parlamento de Canarias (art. 12.5); b) determina sus Patrimonios (art. 48), sus recursos financieros (art. 50) y les atribuye potestad reglamentaria para la gestión de sus ingresos (art. 60.2); c) garantiza que las Islas, a través de los Cabildos, sean oídos cuando una reforma estatutaria tuviera por objeto una alteración de los poderes de Canarias que les afecten directamente (art. 65) y d) las Islas, también a través de los Cabildos, participarán en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares.

Como también encontramos otras referencias estatutarias, de no menor relevancia, a las islas —consideradas ahora como espacio físico, no como entes territoriales— en los arts. 9.4 (como circunscripción electoral) y 12.4 (donde se contempla el llamado “veto insular”, mecanismo a través del cual los dos tercios de los Diputados representantes de una isla pueden posponer la adopción de un acuerdo para la próxima sesión plenaria). De tales referencias estatutarias se infiere que las Islas, en Canarias, no son meros entes locales, sino que, antes al contrario, son elementos fundamentales en la articulación territorial del poder autonómico, tanto consideradas como entes públicos que como espacio físico y que están presentes en la vida institucional, jurídica y política de la Comunidad Autónoma.

En suma, la posibilidad de que las CCAA puedan establecer un determinado modelo territorial está expresamente previsto por el art. 152.3 CE, precepto que prevé la existencia de circunscripciones territoriales con personalidad jurídica propia lo que permite que los Estatutos contemplen cualquier participación de entes territoriales en sus Instituciones de autogobierno, así como la atribución de cuántas funciones y competencias autonómicas consideren oportunas, sea directamente en el propio Estatuto —como establece el Estatuto balear—, sea a través de su legislación de desarrollo.

## 7

Expuesta, pues, la necesidad de que el Estatuto de Autonomía de Canarias deba organizar territorialmente el Archipiélago desde la perspectiva político-administrativa y de que las Islas y sus Cabildos puedan, como entes específicos de Canarias, tener una posición y naturaleza distinta a la de meros entes locales, seguidamente voy a tratar el denominado Pacto local. Es decir, una vez que el Estatuto instauro el modelo propio organizativo de Canarias, reconociendo la importancia de los Cabildos en el entramado institucional autonómico (atribuyéndoles funciones como la iniciativa legislativa, la participación en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos o dándoles audiencia en las reformas estatutarias), así como plena autonomía para la gestión de sus competencias (incluyéndose un listado de materias que se les transfiere), le corresponde al legislador autonómico completar ese modelo, mediante leyes del Parlamento de Canarias, hasta llegar a los Municipios.

El primer paso debiera ser un mayor reconocimiento estatutario de los Municipios, circunstancia que casi nada realiza el texto vigente. Sin embargo, la reforma en marcha introduce importantes novedades al respecto. Así, además de reconocerles una importancia similar a las Islas y sus Cabildos (pese a que la organización municipal es idéntica en todo el territorio estatal, careciendo de las especificidades insular) como entes básico en la organización administrativa, el nuevo Estatuto les reconoce iniciativa legislativa, les permite recibir competencias de la Comunidad y Cabildos en materias determinadas y crea un órgano autonómico, el Consejo Municipal, que sirva de relación entre la Comunidad y los propios Municipios.

Pero no debe parar ahí la plasmación de esa nueva reorganización, pues requiere de la adaptación de la actual legislación estatal con la finalidad de evitar conflictos normativos entre las leyes estatales (tanto la LOREG como la Ley de bases de régimen local) que los venían regulando. En consecuencia, se debería acordar la modificación de dichas leyes en las Cortes Generales para introducir una disposición adicional en cada una de las leyes referidas otorgándoles únicamente carácter supletorio de la legislación autonómica, ya que el Estado carece de competencias específicas tanto para inducir en la organización territorial de las CCAA, como para ofertar un paquete de materias a los Municipios, más allá de la financiación de los entes locales, por lo que su plasmación dependerá exclusivamente de la Comunidad Autónoma, que es el ente titular de las eventuales competencias que se transfieran, y de los Cabildos Insulares, pues muchas de las competencias que reclaman los Municipios están residenciadas actualmente en ellos.



## 8

Dar cumplimiento a las prescripciones estatutarias, sean las vigentes (arts. 8 y 23 EAC), sean las que resulten del actual proceso de reforma, significa renovar el marco normativo del Gobierno y la Administración de la CA, actualmente fragmentado e incompleto, así como adaptar la vieja ley 14/1990, mal llamada Ley de Cabildos, para que sirva efectivamente de referente a las relaciones interadministrativas entre los tres niveles institucionales. Es decir, el Pacto Local Canario requiere, cuanto menos, de una nueva Ley del Gobierno y la Administración Pública de Canarias; una auténtica Ley de Cabildos; y una Ley de Coordinación y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias que complete el marco normativo de acuerdo con lo que he llamado *efecto cascada*, es decir, una organización administrativa que empiece en la Comunidad Autónoma y llegue hasta los Municipios, pasando por los Cabildos, reordenando las competencias de cada instancia. Esa ordenación administrativa requiere un debate sobre las materias que son de interés general de Canarias, aquéllas que son de interés insular y las de interés infrainsular, comarcal o municipal.

De la misma manera que he mantenido en estas líneas que Canarias necesita de un modelo propio, de inspiración federal, también creo que, dada la dispar estructura de cada isla, la plasmación del Pacto local debe atender a las circunstancias específicas de cada isla. Es decir, no puede ser lo mismo la reordenación administrativa en El Hierro, con sólo dos Municipios, que en Tenerife o Gran Canaria, por poner dos ejemplos, en las que existen una gran cantidad (31 y 21 municipios, respectivamente) y diversidad (urbanos, turísticos o agrícolas). No es que el modelo de una u otras islas sean mejor o peor; son, simplemente, distintos. Por ello creo que los Cabildos han de tener un papel fundamental en ese Pacto pues, además de impulsarlo, deberán atribuir competencias insulares a los Ayuntamientos y, como administración de ámbito territorial mayor, prestarles apoyo administrativo y suplir a los municipios ante cualquier incidencia. Ello implicaría que, de hecho, habría siete pactos, uno por isla, que se implantaría dentro de un marco normativo común y con los mismos instrumentos administrativos, pero con desarrollos, tiempos y concreciones distintas en función de las circunstancias de cada isla y, dentro de ella, de cada municipio.

## 9

Por su parte, se deberían simplificar los distintos regímenes jurídicos de cesión o atribución de competencias. En mi opinión, bastaría con distinguir entre competencias propias (que serían aquellas atribuidas por la legislación básica estatal), las transferidas (las atribuidas por la legislación autonómica) y las delegadas (las atribuidas por decisión del Gobierno de Canarias).

En principio, las diferencias jurídicas entre esas tres figuras no son muy nítidas, ya que las Islas y los Municipios gozan de autonomía, pero de una autonomía administrativa, distinta de la autonomía política de las Comunidades Autónomas. Básicamente, todas las competencias de los entes locales se configuran legalmente (están a disposición del legislador autonómico), puesto que no existen materias reservadas ni constitucional ni estatutariamente en favor de las Islas ni de los Municipios. Es decir, es la Ley quien establece su titularidad y su régimen jurídico. Así, el poder legislativo lo ostenta la Comunidad Autónoma a través del Parlamento, quien dispone y distribuye de las facultades ejecutivas en una determinada materia: se las atribuye al Gobierno de Canarias o a las Islas, que las ejercerán a través de los Cabildos. De esa manera, los contornos entre competencias propias o transferidas quedan desfigurados: el titular de esas facultades es la Isla, pero la Ley puede operar una nueva distribución y residenciarlas en el Gobierno autonómico, al apreciar intereses suprainsulares o, incluso, en los Municipios.

A su vez, entre las transferencias y delegaciones podemos encontrar más diferencias, pues en las delegaciones no se produce, como ocurría en las transferencias, una traslación de la titularidad de la competencia, que la sigue ostentando el Gobierno, sino únicamente del ejercicio; además cuenta con una serie de mecanismos de control sobre los Cabildos como la resolución de los recursos contra los actos de los Cabildos, la alta inspección, la emisión de informes o la celebración de conferencias sectoriales, a lo que hay que unir la suspensión o revocación de la delegación en determinados casos.

## 10

En conclusión, la organización territorial de Canarias pasa ineludiblemente porque el Estatuto de Autonomía profundice en un modelo propio, de corte federal, en el que se reconozca que las islas, además de entes con plena autonomía para el ejercicio de sus funciones, participen activamente en la toma de decisiones autonómicas, sobre todo, en aquellas cuestiones que después han de gestionar los Cabildos, para lo cual han de integrarse a través de distintos mecanismos en las instituciones de la Comunidad Autónoma. Pero esa organización territorial tiene que llegar hasta el ámbito municipal, primero, con un reconocimiento al municipalismo en el propio Estatuto (como hace la actual reforma del Estatuto) y, después, con un proceso de descentralización administrativa, el denominado Pacto Local, que redimensione a cada nivel (autonómico, insular y municipal) de acuerdo con sus intereses respectivos.

Ese Pacto Local Canario debe estar presidido por el *efecto cascada*, esto es, debe realizarse a través de una reforma normativa que afecte tanto a la propia Comunidad Autónoma (nueva Ley del Gobierno y de la Administración), como a las Islas (auténtica Ley de Cabildos) y a los Municipios (eventualmente, una Ley de Régimen Local), a lo que se añadiría una Ley de Coordinación y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias que contendría los mecanismos de relación interadministrativa. Ese bloque normativo debe, a partir del marco estatuario, tanto adecuar la organización y funcionamiento de cada nivel, como proceder a una reordenación competencial en virtud del interés preponderante pero adaptado a las peculiaridades de cada isla.

Quiero pensar, aunque peque de ingenuo, que este modelo puede contribuir a superar los conflictos interinsulares e interadministrativos en los que hemos estado inmersos los canarios desde tiempos inmemoriales y aspirar a una Canarias sólida políticamente construida sobre la base de las entidades administrativas esenciales más cercanas a los ciudadanos (Municipios e Islas).



# LOS CABILDOS ANTE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

Prof. Dr. Manuel J. Sarmiento Acosta  
Profesor Titular de Universidad de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

## I. INTRODUCCIÓN

Las competencias o funciones que tiene atribuidas una Administración Pública constituye uno de los problemas jurídicos más arduos y complejos que existen en el vigente Derecho de Organización, máxime en un Estado *compuesto*, como es el español, en el cual existe una pluralidad de entes con autonomía propia para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137, CE.); autonomía que, en el terreno concreto, se manifiesta en un conjunto más o menos extenso de competencias, que permite a dichos entes actuar en los distintos sectores de la acción pública (aguas, urbanismo, servicios sociales, deporte, turismo, medio ambiente, etc.). Esta dificultad intrínseca del tema competencial se intensifica, asimismo, debido, por un lado, a los problemas y tensiones políticas que condicionan la distribución de competencias —pues no debe olvidarse nunca que hablar de competencias es, en realidad, aludir al ejercicio efectivo del poder<sup>1</sup>—, y, por otro lado, a las dificultades conceptuales y dogmáticas que se detectan en el vigente Derecho de Organización, que en muchos extremos carece de la madurez precisa, lo cual desemboca, en muchas ocasiones, en situaciones paradójicas o en debates sin salida, toda vez que, en puridad, se está hablando de realidades distintas. Piénsese, por ejemplo, en el debate sobre el “Estado Federal”, en las imprecisiones en que de forma reiterada incurre el legislador para hacer referencia a la coordinación y la colaboración, en la tosquedad con que se emplean conceptos distintos, como el de ente y órgano, o, en fin, la incapacidad casi patológica para trazar una diferencia clara y neta entre Entidad local y Corporación local. Y todo ello, como se sabe, entronca directamente con el Derecho de Organización, que, sin duda, debería tener entre sus objetivos una depuración clara y precisa de las categorías, conceptos e instrumentos, para poder resolver los grandes y complejos conflictos que la distribución del poder en el Estado autonómico comporta.

La distribución de competencias es, precisamente, una de esas cuestiones que se suman a la inesquivable complejidad del actual modelo de Estado. Una mala configuración dogmática y conceptual, que hace que la oscuridad y la confusión se conviertan en protagonistas, no puede sostenerse en un Estado de Derecho que reconoce y garantiza la seguridad jurídica (cfr. art. 9. 3, CE.), esto es, la necesidad de saber cuáles son las funciones que ejerce efectivamente una Administración Pública, para, de esta manera, poder exigir su responsabilidad, y su control real. Como ha destacado el Consejo de Estado (*Memoria 1992*, p.99), lo que garantiza el artículo 9.3 de la Carta Magna es que “*todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos sepan a qué atenerse*”. Y, como es obvio, para saber a qué atenerse es imprescindible conocer quién es el que debe ejercer la competencia para actuar.

---

<sup>1</sup> A. MARTÍN DEL BURGO Y MERCHÁN, *El principio general de competencia en Derecho Administrativo (con estudio preliminar sobre el poder)*, Madrid, 1989, p. 288, afirma: “a la técnica sólo se le puede reservar un papel secundario en la configuración del conjunto de competencias que sirven al Estado y de sus distintas Administraciones”.

## II. LAS COMPETENCIAS: NOCIONES FUNDAMENTALES

En una primera aproximación la competencia no es otra cosa que el conjunto de potestades o funciones conferidas por el Ordenamiento jurídico a un ente público o a un órgano (STS de 15 de abril de 1983). Tradicionalmente, se ha definido la competencia como “*la medida de la capacidad de cada órgano y también como el conjunto de funciones o potestades que el Ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano y que unos y otros están autorizados y obligados a ejercitar*”<sup>2</sup>.

La competencia ocupa un papel crucial en un Estado de Derecho, pues es un mecanismo vinculado a la legalidad a través del cual se concreta o delimita el poder público que se ejerce<sup>3</sup>. De manera que sólo un determinado ente u órgano puede ejercerla, y, si no la tiene atribuida, lo actuado será inválido y nulo. Es, precisamente, esta la idea que anima lo establecido en el artículo 62.1, b), LRJAP y PAC, cuando dispone que son nulos de pleno derecho los actos administrativos “dictados por órganos manifiestamente incompetentes por razón de la materia o del territorio”<sup>4</sup>.

Para atribuir o conferir competencias es necesario tener en cuenta distintos criterios, aunque lo cierto es que sin duda priman los de naturaleza política, sin que ello suponga un menosprecio a los estrictamente técnicos, que es obvio que deben manejarse de forma adecuada y eficaz. Pero lo que es palmario es que, en último término, la decisión de otorgar más funciones a un ente u órgano pasa por una opción política. Así, la decisión de atribuir o transmitir competencias a las Comunidades Autónomas, a los Entes Locales, o, incluso, a un ente integrado en la denominada “Administración independiente”, como puede ser la Universidad o el Consejo de Seguridad Nuclear, parte, como es lógico, de unos criterios políticos inescusables, en la medida que son éstos los que en verdad impulsan y animan el proceso en virtud del cual se aumenta el ámbito competencial de los referidos entes. De igual manera, el conferir competencias a un Ministro, a un Pleno de un Ayuntamiento, a la Junta de Gobierno Local, o a otros órganos, es una opción política, que, como es natural, parte de una previa ponderación de intereses en orden a tutelarlos debidamente. Sin embargo, estas opciones políticas, perfectamente legítimas en cuanto son adoptadas por los que tienen legitimidad para ello, tienen, en un Estado de Derecho, que reconducirse a criterios netamente técnicos, pues sin ellos la distribución de competencias y, por tanto, el ejercicio del poder, no sólo sería inviable, sino que se presentaría como algo irracional, arbitrario o caprichoso. Y por ello en este contexto el Derecho de Organización ocupa un relevante papel, pues señala cuál es el camino que debe seguirse en orden a dar cumplimiento a lo establecido en el Ordenamiento jurídico. Los procesos descentralizadores que se han producido en la Comunidad Autónoma de Canarias con relación a los Cabildos Insulares son un buen ejemplo de lo que se afirma.

## III. CARACTERÍSTICAS

Debido a la imprecisión del concepto de competencia, no es fácil extraer las características predicables a este principio de organización. Pero es necesario hacer un esfuerzo para comprender su operatividad, y, en particular, conocer el alcance de las competencias de los Cabildos. Así:

1º La competencia es un principio esencial de la organización administrativa<sup>5</sup>, puesto que resulta imprescindible para el funcionamiento racional y eficaz de la Administración Pública conocer el alcance, carácter y contenido del ejercicio de su poder. Permite, por ello, racionalizar las tareas de los entes públicos y de sus órganos, y constituye,

<sup>2</sup> R. PARADA, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Madrid-Barcelona, 2003, p. 34.

<sup>3</sup> Vid. A. MARTÍNEZ MARÍN, *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*, Madrid, 1996, pp. 84 y 93.

<sup>4</sup> En la misma dirección, el artículo 53.1, LRJAP y PAC: “Los actos administrativos que dicten las Administraciones públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido”.

<sup>5</sup> A. MARTÍNEZ MARÍN, *Una teoría sobre nuestra...* cit p.92. También, J.L. LAVILLA RUBIRA, voz “Competencia. Organización” en el vol I de la *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 1212.

a su vez, un elemento fundamental para la garantía de los derechos e intereses de los particulares, al tiempo que señala la responsabilidad de la autoridad u órgano correspondiente (cfr. art. 62. 1, b), LRJAP y PAC.).

Hay autores que critican que no se mencione el principio que analizamos en el artículo 103. 1, CE, y llegan, incluso, a aseverar que, no obstante, la competencia está implícita en otros principios, como el de jerarquía, desconcentración y coordinación<sup>6</sup>.

- 2º Está ligada al sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho (art. 103.1, CE.), “pues la norma es quien confiere al órgano su función, atribución o actividad material, territorial, posicional y temporal para desempeñarla con exclusión de los demás”<sup>7</sup>. Como ha declarado la STS de 26 de enero de 1981, la competencia surge cuando la habilitación para actuar ha sido conferida por el Ordenamiento jurídico, si bien el rango exigible a la norma varía. En algunos casos se requiere Ley formal, mientras que en otros basta con norma de rango reglamentario<sup>8</sup>.
- 3º La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia (art. 12.1, LRJAP y PAC, casi idéntico al art. 4 de la LPA de 1958)<sup>9</sup>, lo cual comporta que no se puede renunciar ni disponer de la competencia. Por este motivo el artículo 8.1, LRJAP y PAC establece que la competencia no es disponible por convenios o acuerdos interadministrativos, o el artículo 88.4 de la misma Ley afirma que la competencia es indisponible por medio de acuerdos, pactos, convenios o contratos entre la Administración y los particulares.
- 4º La competencia debe ser conferida de forma precisa y coherente. La STS de 21 de marzo de 1989 afirmó, en este sentido: “*las reglas de distribución de competencias deben ser un modelo de precisión y concreción*”, y por ello el artículo 11.2, b), LRJAP y PAC, para la creación de órganos exige, como requisito la “*delimitación de sus funciones y competencias*”, y el artículo 12.3, LRJAP y PAC dispone: “*Si alguna disposición atribuye competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio, y, de existir varios de éstos, al superior jerárquico común*”; precepto que tiene carácter básico, y, por tanto, se muestra incoherente con lo que disponen otros preceptos que establecen cláusulas residuales de competencias a favor del Alcalde o el Presidente de la Diputación Provincial (arts. 21.1, s) y 34.1, ñ), LRBRL.), o de los mismos Rectores de Universidad (art. 20.1, Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre).
- 5º La competencia, asimismo, constituye una cuestión de orden público (SSTS de 29 de abril de 1982 y de 18 de junio de 1986). Es, por lo tanto, un requisito —el primero—, para verificar la validez de un acto o acuerdo administrativo (art. 53.1, LRJAP y PAC.), incurriendo en nulidad si se vulneran las normas sobre competencia (cfr. art. 62. 1, b), y 67.3, LRJAP y PAC.). Los órganos administrativos deben declarar de oficio su incompetencia (art. 20.1, LRJAP y PAC.), y además, los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo considerarán el vicio de incompetencia con carácter previo al examen del fondo del asunto (STS de 18 de diciembre de 1990, entre otras), y así declararlo de oficio.
- 6º La competencia, como atribución concreta que se le hace a un órgano, tiene carácter debido. Así, GARCÍA DE ENTERRÍA afirma que la competencia en cuanto función pública supone una verdadera obligación de actuar<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> M. BAENA DE ALCÁZAR, “Competencias, funciones y potestades en el ordenamiento jurídico español”, en el vol. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría III. La Corona. Las Cortes Generales. Del Gobierno y de la Administración Pública*, coord por S. MARTÍN RETORTILLO, Madrid, 1.ª ed. 1991, pp.2460 y 2461.

<sup>7</sup> A. MARTÍNEZ MARÍN, cit.p. 93.

<sup>8</sup> J.J. LAVILLA RUBIRA, cit., p. 1211.

<sup>9</sup> Debe recordarse, por otra parte, que el artículo 26 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, con carácter básico, dice: “*Los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones*”.

<sup>10</sup> *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1957, p. 62. Hay autores que, en cambio, opinan que irrenunciabilidad no supone obligatoriedad (J. SALAS, “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”, en *Descentralización administrativa y organización política, Tomo II, La centralización española vigente*, Madrid, 1973, p. 306)

7º Las competencias, además, se pueden defender y concretar a través de un conjunto de procedimientos<sup>11</sup>. Los conflictos en materias competenciales son, como es bien sabido, una fuente inagotable de resoluciones, sobre todo, en el ámbito constitucional.

## IV. CLASIFICACIÓN

Es tradicional en nuestro Derecho distinguir las competencias con arreglo a tres criterios: jerárquico, territorial y material. El primero supone una repartición de competencias en un plano vertical por el cual se asignan funciones a distintos órganos jerárquicamente ordenados de una Administración Pública. El criterio territorial hace referencia a la distribución competencial desde una perspectiva horizontal, en virtud de la cual la Administración Pública tiene acotado un ámbito territorial dentro del cual desarrolla sus funciones, conjugándolas con otros órganos que se encuentran situados en el mismo nivel jerárquico. Por último, el criterio material u objetivo es aquel por el que se atribuyen funciones de acuerdo con una separación por áreas o sectores de la Administración<sup>12</sup>. No obstante, esta distinción no explica correctamente los repartos competenciales que, tras el establecimiento de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento y la garantía de la autonomía local, se han llevado a cabo en España, toda vez que la delimitación de competencias se ha complicado excediendo el criterio tripartito antes expuesto, y configurándose otros criterios de atribución de competencias, consecuencia del Estado descentralizado establecido por la Constitución de 1978<sup>13</sup>. Se habla de competencias exclusivas, compartidas o concurrentes, o de competencias propias, delegadas, transferidas o encomendadas. Es claro que un trabajo de este carácter no puede abordar toda esta problemática cuestión<sup>14</sup>. Pero lo que sí es preciso destacar es que la distribución de competencias entre las distintas Administraciones no puede ser explicada de la manera un tanto simplista que el criterio tripartito propone. En el Estado autonómico se han tenido que implantar y desarrollar otros criterios en orden a dar coherencia a un fenómeno nuevo de distribución de poder, en el cual las Entidades locales, y, por tanto, las Islas, asumen un elenco de competencias de evidente calado.

## V. LAS COMPETENCIAS LOCALES

A diferencia de lo que sucede con las competencias de las Comunidades Autónomas, la Constitución no contiene ninguna previsión concreta acerca de las competencias de las Entidades locales<sup>15</sup>. No obstante, la Norma Fundamental, en el capítulo II del Título VIII, refleja un conjunto de datos que son suficientemente ilustrativos sobre la organización y los principios que deben informar la Administración Local. Y, dentro de las previsiones constitucionales, destaca con luz propia la nota de la *autonomía*<sup>16</sup>, predicable no sólo a las Comunidades Autónomas, sino también a los municipios y provincias. El artículo 137, CE es meridianamente claro sobre este aspecto: "*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*". Y,

<sup>11</sup> Véase J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo. Volumen I*, Madrid, 3.ª ed. 2000, pp. 433 y ss.

<sup>12</sup> R. PARADA, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, cit., pp. 34 y 35. También, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo I*, ob cit., pp. 417 y 418, que habla, además, de competencia *ratione temporis*, para referirse a los supuestos en los que el ejercicio de una potestad se encuentra limitada a un período de tiempo limitado.

<sup>13</sup> J. PARADA, *Derecho Administrativo II. Organización...*, op cit., p. 35. En la misma dirección, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 418 y ss.

<sup>14</sup> Que comprende un amplio abanico de conceptos, como el de competencia indistinta, competencia conjunta, sucesiva o coincidente, y, más específicamente, las diferencias entre función deliberativa, ejecutiva, consultiva y controladora. A. MARTÍNEZ MARÍN, *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*, cit., pp. 88- 92.

<sup>15</sup> R. ENTRENA CUESTA, "Las competencias de las Entidades locales", en el vol colectivo *Organización Territorial del Estado (Administración Local) I*, Madrid, 1985, p. 105. Es preciso destacar que en el Anteproyecto de Constitución, publicado en el "Boletín Oficial de las Cortes" núm 44, de 5 de enero de 1978, la situación de la Administración Local era muy deficiente (Vid. S. MARTÍN RETORTILLO, "Las Corporaciones Locales en el Anteproyecto de Constitución", en *Revista Española de la Vida Local*, núm. 197, 1978, pp. 9- 26).

<sup>16</sup> L. PAREJO ALFONSO, "La autonomía local en la Constitución", en *Tratado de Derecho Municipal I*, dir por S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, 2.ª ed, 2003, p. 26.

en la misma dirección, insisten los artículos 140, CE, respecto de los municipios, y 141.2, CE, en relación con las provincias. Por tanto, es palmario que para el constituyente los entes locales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y que, en consecuencia, esta autonomía debe tener una manifestación en su organización, funcionamiento y competencias. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 28 de julio de 1981, declaró: *“la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”*. Y la autonomía supone la atribución de competencias a los entes locales, de tal forma que la mayor parte de las tareas administrativas se encuentren en manos de las Corporaciones locales. Como ha señalado PAREJO<sup>17</sup>, *“puede decirse que nuestra Constitución ha optado por un Estado que, en su faceta de poder administrativo, descansa fundamentalmente sobre la Administración local autónoma”*. Por ello, el propio Tribunal Constitucional, en Sentencia de 2 de febrero de 1981, ya advirtió que el artículo 137, CE *“exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”*.

La relación de la autonomía local con el reconocimiento de competencias es, por consiguiente, clara y directa. Ello se observa en el artículo 2.1, LRBRL, según el cual: *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”*. Por su parte, la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada por la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, y ratificada por el Comité de Ministros el 15 de octubre de 1985, en Estrasburgo (y luego ratificada por España el 20 de enero de 1988, y publicada en el *Boletín Oficial Estado*, de 24 de febrero de 1989), establece, en su artículo 3.1: *“Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales a 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”*. Es obvio que para tener “capacidad efectiva” se requiere ejercer un elenco relevante de competencias, que, como es natural, pueden ser de muy distinto tipo, pero que, en cualquier caso, deben asegurar esa capacidad, ese poder para actuar que es característico de la autonomía local.

Ahora bien, estas competencias, como también ha declarado el Tribunal Constitucional (SS núm. 214/1989, de 21 de diciembre, y 40/1998, de 19 de febrero), las confiere el legislador ordinario. La STC 214/1989, dice, literalmente: *“la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera—, a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*. En este punto son varias las críticas que se han hecho a este sistema, que, en último término, deposita toda su confianza en el talante del legislador ordinario, y, en particular, del sectorial, para dotar de competencias a los entes locales<sup>18</sup>. Debe advertirse que el Tribunal Constitucional, en la referida Sentencia 214/1989, reconoce que el artículo 2.2, LRBRL (*“Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”*), es una “norma incompleta o de remisión”. Y, por consiguiente, no se puede ocultar que el modelo previsto en la LRBRL puede resultar insuficiente en orden a asegurar una efectiva y real dotación competencial. Sin embargo, se ha tratado de superar este escollo por virtud de un nuevo principio, desarrollado por GÓMEZ FERRER, que es *el de función*, según el cual hay determinadas Leyes que cumplen una función en el sistema jurídico, de manera que ello puede traducirse “en la superioridad de una ley sobre otra, de acuerdo con la Constitución, y

<sup>17</sup> Cit., p. 85

<sup>18</sup> Así, R. ENTRENA CUESTA, “Las competencias de las Entidades locales”, cit., pp. 107- 108, y J. LEGUINA, “La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local”, en *REALA*, núm. 227, 1985, p. 435

en la declaración de inconstitucionalidad de las que vengán a contradecirla”<sup>19</sup>. No obstante, es evidente que la LRBR es una mera Ley ordinaria, si bien con un importante cometido en el Ordenamiento jurídico español. En este contexto, ha cobrado vida, impulso y sentido el denominado “Pacto Local”, que es una manifestación clara de que el principio de descentralización debe informar al poder local, y, por consiguiente, debe comportar un incremento de las competencias de los Entes locales. En esta dirección, resulta sin duda un avance de relieve la regulación que la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (que modificó la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), ha hecho del planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local, cuando normas con rango de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas lesionen la autonomía local (artículos 75 bis, 75 ter, 75 quater y 75 quinquies), puesto que contribuye a reforzar los mecanismos efectivos de defensa de la posición y las funciones de las Entidades locales, y que, por lo que se refiere a Cabildos, permite a éstos plantearlos en términos menos gravosos que los que se exigen a otras Corporaciones, en tanto que en la disposición adicional tercera, punto 2, se establece: *“Además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75 ter. 1 lo estarán también, frente a leyes y disposiciones normativas con rango de Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, tres Cabildos, y de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, dos Consejos Insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto”*.

## VI. LAS COMPETENCIAS DE LOS CABILDOS INSULARES

### VI.1 La doble naturaleza de los Cabildos Insulares y su repercusión en materia competencial

Antes de comenzar, en concreto, con el examen de las competencias que ejercen o pueden desarrollar los Cabildos Insulares de Canarias, es necesario abordar una cuestión fundamental, que, como es lógico, condiciona el elenco de competencias que, en el Estado autonómico, ejercen las Corporaciones Insulares, y esa cuestión no es otra que la modificación de la naturaleza que los Cabildos ha experimentado a partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía, de 1982, y sobre todo, de la legislación autonómica sobre régimen local, que, en ejercicio de sus competencias, ha aprobado hasta ahora el Parlamento de Canarias.

En efecto, los Cabildos Insulares son configurados como Corporaciones locales, destinadas al gobierno, la administración y la representación de las Islas, y, además, como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. Con independencia de otras consideraciones que no podemos analizar aquí<sup>20</sup>, es lo cierto que esta nueva configuración supone un deseo del legislador estatutario de insertar los Cabildos en el organigrama institucional establecido una vez que se creó la Comunidad Autónoma. Así, los artículos 8.2, y 23.5 del Estatuto de Autonomía, redactados conforme a la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, son diáfanos. El artículo 8.2, dice textualmente: *“Los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla e instituciones de la Comunidad Autónoma”*, y ello lo dice, justamente, en el Título Primero del Estatuto, que está dedicado a las “Instituciones de la Comunidad Autónoma”, lo cual debe también ser tenido en cuenta a efectos interpretativos.

Esta configuración nueva (en términos históricos, claro es), y compleja debe tener una repercusión en las distintas competencias que desarrollan estas Corporaciones. De lo contrario, se quedaría en mera proclama retórica. Para comprender cabalmente las repercusiones que en materia competencial supone la elevación de los Cabildos a la categoría de instituciones autonómicas hay que partir de la circunstancia de que las Corporaciones insulares siguen siendo fundamentalmente Corporaciones locales que gobiernan, administran y representan a cada Isla y que como

<sup>19</sup> R. GÓMEZ FERRER, “La posición de la Ley General Presupuestaria en el Ordenamiento jurídico”, en *IX Jornadas de control financiero. El marco jurídico financiero del sector público: perspectivas de reforma*, Madrid, 1986, pp. 38 y 39

<sup>20</sup> Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Las Palmas, 1993, pp. 65 y ss. Del mismo autor, “Comentarios al artículo 22”, en la obra colectiva, dir por J. VARONA GÓMEZ- ACEDO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Madrid, 1996, pp. 203 y ss.

tales se rigen por su normativa específica (LRBRL, fundamentalmente), y que su carácter institucional-comunitario no desvirtúa en nada su inderogable carácter local, sino que se añade otorgando a los Cabildos una nueva funcionalidad institucional en la Comunidad Autónoma, y que tiene su razón de ser última en la mejor gestión de los intereses canarios. He aquí, pues, la dimensión de la doble naturaleza: de un lado, los Cabildos son, como ya se ha repetido, Corporaciones locales, y sólo *secundum quid* instituciones de la Comunidad. Partiendo de esta premisa, hay que convenir que la repercusión más relevante es que los Cabildos tienen unas competencias que ejercen en su dimensión de Corporaciones locales, y otras que desarrollan en su faceta de instituciones autonómicas en sentido amplio<sup>21</sup>.

## VI.2 Las competencias de los Cabildos Insulares como órganos de gobierno y administración de las Islas

### a) Introducción

Como ya se ha visto, los Cabildos Insulares son los órganos de gobierno, administración y representación de las Islas (arts. 8.2, EACan, y 3 y 41, LRBRL), y a lo largo de su ya dilatada historia se han consolidado en el Archipiélago Canario como unas Administraciones especialmente aptas para la gestión de los intereses insulares, logrando cotas de eficacia inéditas en la Península<sup>22</sup>.

Las competencias de los Cabildos han sido conferidas tradicionalmente por equiparación a las que desarrollaban las Diputaciones Provinciales; criterio que ha sido utilizado por la LRBRL, tanto en la primera redacción de 1985, como en la reciente reforma operada por medio de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local —conocida popularmente como “Ley de Grandes Ciudades”—. El actual artículo 41.1, dispone: “*Los Cabildos Insulares Canarios, como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de esta ley y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias*”. Ahora bien, de esta disposición no puede colegirse, lógicamente, que las competencias que los Cabildos ostentan son sólo las que se relacionan en el artículo 36, LRBRL, pensadas para las Diputaciones provinciales. Puesto que el legislador autonómico (cfr art. 32. 6, EACan.) no se limita a desarrollar miméticamente la legislación básica estatal, sino que, en su marco, puede elaborar y aprobar su propia normación adecuada a las circunstancias que concurren en su Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional, que, como es sabido, ha realizado una labor meritoria para aclarar el carácter, sentido y alcance de la legislación básica, ha declarado que “*la definición de las bases en el ámbito de la legislación compartida tiene por objeto crear un marco normativo unitario de aplicación en todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación*” (STC núm. 50/1999, de 6 de abril).

De tal forma que las competencias que las Corporaciones insulares tienen pueden ser matizadas, adecuadas o ampliadas en el ejercicio de la “política propia” de la Comunidad Autónoma de Canarias (SSTC de 28 de julio de 1981, y 29 de julio de 1985). Esto, además, está claro por lo que se refiere a la Comunidad canaria, que ha ejercido con prontitud sus competencias en esta materia, como lo demuestra la aprobación de la Ley 8/ 1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, reformada —y sustituida—, por la Ley 14/1990, de 26 de julio (la conocida, impropia, por “Ley de Cabildos”), que ha conferido relevantes funciones a los Cabildos de las Islas.

Pero es que no debe olvidarse que el ámbito competencial de las Entidades locales, y, por tanto, de las Islas, viene determinado, como ya hemos advertido, por la legislación sectorial (arts. 2.LRBRL y 5.3, LC, así como la STC 214/1989,

<sup>21</sup> M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, ob cit., pp. 72 y ss.

<sup>22</sup> A. NIETO GARCÍA, “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, en la obra colectiva, *Descentralización administrativa y organización política*, cit, p. 103.



Cabildo de Tenerife. P. González Concepción

de 21 de diciembre), la cual tiene que respetar un contenido mínimo<sup>23</sup>, para que las mismas puedan tener una capacidad real y efectiva para el gobierno y la administración de sus intereses. Lo que evita cualquier intento de vaciamiento encubierto o la consagración de nominalismos, sin contenido real. Estos poderes (competencias) conferidos por la legislación sectorial pueden ser más o menos intensos, pero, en cualquier caso, deberán tener un sustrato que haga posible el gobierno local, y que también haga plausible la materialización del principio de descentralización (art. 103.I, CE), que se recoge expresamente en la Ley 14/1990, cuando en el artículo 2 establece: “*Las Administraciones Públicas de Canarias se regirán por la Constitución, Estatuto de Autonomía, la legislación básica del Estado, la presente Ley y por las normas dictadas en desarrollo de éstas, respondiendo su organización, funcionamiento y régimen competencial a los principios de eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos*”. No es posible, pues, establecer una organización y un régimen competencial que reproduzca los defectos del centralismo y el uniformismo, toda vez que la letra y el espíritu de las normas referidas son claras y no dejan lugar a dudas.

## b) Clasificación

La LRBRL regula en distintos preceptos las competencias de las Entidades locales, y, por tanto, las que pueden ejercer las Islas. En concreto, el artículo 7.1 establece: “*Las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación*”, aunque, como veremos, también es posible la asignación de competencias (arts. 8 y 37, LRBRL). Ahora bien, ello no implica que no existan otras fórmulas en virtud de las cuales poder ejercer o delimitar competencias.

La división de las competencias en “propias” y “delegadas” no es nueva. Por ello no puede inducir a confusión, y entender que con esta diferencia se retoma una concepción iusnaturalista del *pouvoir municipal*<sup>24</sup>, pues es una distinción que no puede encontrarse en una diferencia sustantiva de intereses públicos<sup>25</sup>, sino en la posición que tienen los entes locales a partir de la Constitución de 1978, que son entes autónomos y, además, elementos de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas.

<sup>23</sup> STC 170/ 1989, de 19 de octubre (F.J.9)

<sup>24</sup> Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés”, en *REVL*, núm. 117, 1961, pp. 321–330. Ahora incluido en el libro recopilatorio, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 4.ª ed. 1994, pp. 141–150.

<sup>25</sup> M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, ob cit., pp. 74 y 75.

## 1. Competencias propias

### 1.1. Concepto

Los poderes o funciones que las Corporaciones locales tienen como entes autónomos (ORTEGA ÁLVAREZ)<sup>26</sup>, es decir, las competencias propias, reciben un tratamiento jurídico claramente distinto del de las competencias delegadas. Las competencias propias, para responder a la funcionalidad que el ordenamiento les asigna, tienen que reunir los tres requisitos que ya SALAS en 1973<sup>27</sup> exigía: ser específicas, exclusivas y decisorias, puesto que las cláusulas generales, las competencias meramente instrumentales y las concurrentes, compartidas, indistintas o mixtas no conforman —para este autor— una verdadera competencia, sino “una capacidad o legitimación para actuar en una materia”<sup>28</sup>. Las competencias propias deben, pues, concretar un poder o una capacidad efectiva (cfr art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local) para que las Corporaciones locales y, por tanto, los Cabildos, ordenen y gestionen una “parte importante de los asuntos públicos” (art 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local), es decir, asuntos en los cuales se agote su gestión, administración o gobierno en la esfera local, ya que serán fundamentalmente estos asuntos sobre los cuales la legislación deba atribuir competencias propias.

La concreción de poderes, de cometidos realizados en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad (cfr art. 7.2, LRBRL), es lo que hace que las competencias propias sean la expresión jurídica de la autonomía local. Constituyen el núcleo a partir del cual la autonomía local despliega toda su virtualidad operativa; y sobre ellas no cabe, como señala LLISSET BORRELL<sup>29</sup>, tutelas genéricas, sino —excepcionalmente— específicas.

En este sentido la LRBRL dispone:

*“Art. 7.1. Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación*

*Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley.*

*2. Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas”.*

### 1.2 Caracteres

De lo establecido en la LRBRL (art. 7) y la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (art. 42, párrafo primero) podemos deducir las siguientes características de las competencias propias de los Cabildos Insulares:

1º Tienen reserva material de Ley<sup>30</sup>.

2º Se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad.

3º Pueden ser objeto de controles específicos, pero no genéricos<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid, 1988, pp. 94 y ss.

<sup>27</sup> “El tema de las competencias...”, cit. p. 318.

<sup>28</sup> Op, cit, p. 318.

<sup>29</sup> *Manual de Derecho Local*, Madrid, 2.ª ed, 1986, p. 390.

<sup>30</sup> Cfr. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen...*, cit, p. 98, y J. MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, Madrid, 1991, pp. 237 y 238.

<sup>31</sup> La STC de 2 de febrero de 1981 (F.J. 12.A), ha afirmado que el gobierno y la administración autónomos de los entes locales no excluye que en determinadas materias pueda otorgarle (a la Administración del Estado) poderes puntuales de dirección por razón de la incidencia del ejercicio de una competencia en otros intereses generales ajenos a los propios de la entidad local. Véase, también, L. PAREJO ALFONSO, “Relaciones interadministrativas y régimen local”, en *REDA*, núm. 40–41, 1984, p. 220, quien entiende que la ponderación de intereses públicos aconseja que no deba excluirse a priori técnicas de control más ajustadas a las competencias propias que la mera supervisión de la observancia de la legalidad.

La doctrina alemana (H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Munich, 1986, p. 460) utiliza los siguientes criterios para definir a las competencias propias y distinguir las de las delegadas:

a) Las competencias propias se ejercen bajo la responsabilidad, mientras que las delegadas se actúan bajo la ajena; b) las competencias propias implican la potestad reglamentaria. En las delegadas, no existe tal potestad; c) las competencias propias están sometidas exclusivamente al control de legalidad; las delegadas, en cambio, están sujetas al control de oportunidad (Faachausfsicht).

Se trata, pues, del ejercicio de poderes autónomos, no sometidos a interferencias indiscriminadas de otras Administraciones superiores, salvo el control de legalidad y la coordinación necesaria para el eficaz funcionamiento de todas las instancias administrativas.

### 1.3 Contenido

La Ley, estatal o territorial, según la distribución de competencias realizada por el bloque de constitucionalidad, atribuye el haz de poderes o cometidos que habrán de pertenecer a los Cabildos. La atribución de estas competencias debe respetar en todo caso el núcleo esencial, indisponible, de la autonomía local. En este sentido la LRBRL al equiparar las competencias de los Cabildos a las que ostentan las Diputaciones provinciales ha dejado un gran margen de operatividad al legislador; y, en particular, al legislador autonómico, en la medida que lo preceptuado en la legislación básica (art. 36) traslada el fomento, la potenciación o, en su caso, el debilitamiento de las Diputaciones a los Parlamentos regionales, debido a la rigidez constitucional sobre la provincia. Los Parlamentos regionales, dentro del marco de sus competencias, pueden componer<sup>32</sup> un régimen de competencias más o menos amplio para las entidades provinciales, según quieran vertebrar institucional y territorialmente a su Comunidad Autónoma sobre la entidad provincial o con arreglo a otro tipo de entidades locales territoriales<sup>33</sup>.

En efecto, lo que establece el artículo 36 LRBRL hace referencia a coordinación de servicios, asistencia jurídica, económica y técnica a municipios pequeños y a la gestión de intereses provinciales; cláusula residual de influencia francesa cuya única garantía es la establecida en el artículo 2 LRBRL, relativa a la intervención en todos aquellos asuntos que afecten al círculo de sus intereses. Intervención que, por otra parte, no tiene que ser decisoria<sup>34</sup> necesariamente. Es decir, lo único que hace la LRBRL es establecer unos perfiles que obligatoriamente deberán respetarse para garantizar la autonomía provincial, pero que no comportan un diseño acabado de la entidad provincial en lo referente a los poderes que ésta puede ejercer.

La Ley 14/1990, de 26 de julio respeta esencialmente los criterios seguidos por la legislación básica estatal, si bien contiene variantes que expresan jurídicamente la especialidad o singularidad de las Islas como entidades locales distintas a las provincias, y, por ende, de los Cabildos como cuerpos gestores de los intereses insulares no identificables con las Diputaciones provinciales. Los artículos 41 y ss (ubicados sistemáticamente en la sección I del capítulo IV “competencias y funciones” del Título IV, destinado a los Cabildos Insulares), regulan las competencias propias de los Cabildos.

El artículo 41 establece:

*“Los Cabildos Insulares, como Corporaciones Locales Territoriales, tienen atribuido el gobierno, la administración y representación de cada isla y gozan de plena autonomía para el ejercicio de sus competencias propias”.*

El artículo 42, por su parte, dice:

*“Son competencias propias de los Cabildos, además de las reconocidas en el artículo 5 de la ley de 11 de julio de 1912, de Régimen del Archipiélago Canario, las que se le atribuyan con tal carácter, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/ 1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y en las Leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública.*

*Idéntico carácter tendrán las competencias transferidas a los Cabildos por Leyes del Parlamento de Canarias”.*

<sup>32</sup> Es muy significativa en esta materia la opción tomada por el Parlamento catalán de establecer la estructura básica de la Administración local sobre el escalón supramunicipal de la comarca, a la cual institucionaliza y generaliza como entidad local territorial. No obstante, el Tribunal Constitucional ha puesto límites a esta opción, y ha declarado que los artículos 137 y 141 CE, “*contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral ( arts. 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas ( art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado ( art. 141.1), sino también, y muy precisamente, entidad local (art 137). Así lo afirma con claridad el art. 5.4 del Estatuto de Cataluña (...)*” (STC. 32/ 1981, de 28 de julio, y, reiterando esta doctrina, STC 48/2004, de 25 de marzo. También, en la misma dirección, la STS de 27 de junio de 2003)

<sup>33</sup> Como, por ejemplo, las comarcas.

<sup>34</sup> Vid. F. LLISSET BORRELL. *Manual...* cit, p. 224.

Lo primero que sorprende en esta regulación es lo establecido en el párrafo segundo del artículo 42 transcrito, toda vez que desvirtúa el régimen y la funcionalidad de las competencias propias de las Corporaciones locales; y confunde técnicas cualitativamente divergentes como son la atribución de competencias propias y la transferencia, además de incurrir en un error sistemático, porque encuadrar la técnica de la transferencia de competencias en el lugar destinado a las competencias propias es totalmente inapropiado, si bien es corolario lógico de la confusión de base<sup>35</sup>.

Las competencias propias tienen una naturaleza y unos fines específicos que no pueden equipararse, ni remotamente, a las competencias transferidas, que responden a principios distintos, como más adelante analizaremos. Bástenos por ahora destacar esta antinomia para situar en su justo sentido la naturaleza y el régimen jurídico de las competencias propias de los Cabildos Insulares.

El artículo 43 de la LC, a su vez, reproduce, *mutatis mutandis*, lo que establece el artículo 36 de la LRBRL al disponer:

*“1. En particular corresponde a los Cabildos Insulares las siguientes competencias:*

- a) La coordinación de los servicios municipales de la isla, para garantizar su prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio insular, supliendo a los Ayuntamientos cuando la insuficiencia de sus recursos impidan la prestación de los servicios municipales obligatorios o las funciones públicas establecidas en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.
  - b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión.
  - c) Las prestación de servicios públicos supramunicipales
  - d) Aprobar los Planes Insulares de Obras y Servicios elaborados en colaboración con los Ayuntamientos de cada isla, de acuerdo con la legislación vigente en la materia.  
A tal fin los Ayuntamientos realizarán las propuestas de obras que afecten a su término municipal, que no podrán ser modificadas por el Cabildo respectivo, salvo por causas justificadas y previa audiencia al Ayuntamiento afectado.
  - e) El fomento y administración de los intereses peculiares de la isla.
2. *La ejecución por los Cabildos de competencias de carácter municipal que tengan en la isla el ámbito más idóneo de organización, sólo podrá llevarse a cabo, ya sea a iniciativa del Cabildo o de los municipios afectados, por acuerdo de sus respectivos Ayuntamientos. También podrá llevarse a cabo por Ley del Parlamento de Canarias en aquellos sectores que sean de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma”.*

Todas estas competencias reúnen las características que el ordenamiento jurídico asigna a las competencias propias. Además, la legislación sectorial, al regular, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias, las distintas áreas de la acción pública, atribuye competencias propias a estas Corporaciones Así, por ejemplo, la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, confiere, en los términos de la legislación autonómica, competencias (art.8)<sup>36</sup>. Lo mismo que la Ley 8/1997, de 9 de julio, Canaria del Deporte (art. 9), o, en fin, la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Viviendas de Canarias (art. 5).

#### 1.4 La coordinación de las competencias propias de los Cabildos Insulares

La coordinación es una de las cuestiones más debatidas en el Derecho Administrativo. Se usa de una forma indiscriminada<sup>37</sup> para designar contenidos diversos; y es en este punto donde reside precisamente la dificultad para

<sup>35</sup> No se justifica este reiterado error ni su sistemática inserción en el nuevo texto legal de 1990. Puesto que el Dictamen núm. 1/1989, de 3 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias, advirtió sobre este error —que ya estaba consignado en el Anteproyecto (F.J. III).

<sup>36</sup> Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, *El Derecho de Aguas de Canarias*, Madrid-Barcelona, 2002, pp. 151–155.

<sup>37</sup> La coordinación es una de las categorías jurídico-administrativas más difíciles de captar. Es sin duda uno de los temas más espinosos del Derecho Administrativo, porque, como dice MEILÁN GIL (“Autonomías y descentralización local”, en *REALA* núm. 243, 1989, p. 558): “(...) es un término multívoco cuyo uso es tan cómodo, por su polivalencia, como impreciso (...)”. Véase, J. J. SUAY RINCÓN, “La competencia de coordinación”, en el vol colectivo, *La Provincia en el sistema constitucional*, dir por R. GÓMEZ FERRER MORANT, Madrid, 1991, pp. 169–197; A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la Autonomía Local*, Madrid, 1990, pp. 508 y ss; F. GONZÁLEZ NAVARRO “Organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado con la local”, en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Tomo II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pp.1609–1633; M. ÁLVAREZ RICO, *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1986, pp. 71–110; E. LINDE PANIAGUA, *La coordinación de las Administra-*



Cabildo de Gran Canaria. P. González Concepción

determinar de forma congruente su contenido y funcionalidad en las relaciones interadministrativas, y, en concreto, para establecer el ámbito en el cual puede operar con respecto a las competencias propias. Porque lo que no puede comportar la coordinación es un subterfugio para convertir las instancias inferiores en órganos desconcentrados de las superiores. Pero, al mismo tiempo, es evidente que la coordinación requiere que el ente coordinador tenga algunos poderes que hagan posible la viabilidad del sistema.

Es claro que conjuntar distintas actividades para conseguir un objetivo, evitando yuxtaposiciones, acciones divergentes o contradictorias resulta fundamental para el funcionamiento coherente y eficaz de una estructura administrativa compuesta (Administración del Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales), y compleja como la establecida por la Constitución Española de 1978<sup>38</sup>. También es evidente que la coordinación de las actividades o cometidos de los Cabildos es una necesidad exigida por la intrincada organización territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias. Y por ello el artículo 23.6, EACan., dispone: “*El Gobierno Canario coordinará la actividad de los Cabildos Insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma*”. Sin embargo, ha de tenerse presente que su armonización con la autonomía que constitucionalmente tienen garantizada los Cabildos no es tarea fácil. Por ello es importante desentrañar cuáles son los perfiles, cuál es el contenido de la coordinación. ¿Tiene un carácter formal?, o, en cambio, ¿tiene una naturaleza material? La pregunta no es baladí porque de tener uno u otro carácter dependerá, de un lado, la eficaz articulación del sistema establecido por el Estatuto; y, de otro, la legitimidad de los poderes que se actúan utilizando tal cobertura.

La doctrina científica toma distintas posiciones para abordar el contenido de la coordinación. Para algunos autores, como MUÑOZ MACHADO<sup>39</sup> o ALBERTÍ ROVIRA<sup>40</sup>, tiene un carácter básicamente formal, esto es, posee

---

*ciones Públicas en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1981, *in totum*; T. FONT I LLOVET, “Administración Local y Comunidades Autónomas”, en el vol colectivo *El futuro de las Autonomías Territoriales. Comunidades Autónomas: Balance y perspectivas*, dir por L. MARTÍN REBOLLO, Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, 1991, pp. 186–188; E. BARRACHINA JUAN, “In dubio pro coordinatus”, en *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 33, de 21 de diciembre de 1991; P. MENÉNDEZ, *Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial*, Madrid, 1993, o, en fin, A. JIMÉNEZ-BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales: supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, 1985.

<sup>38</sup> Véase, A. NIETO GARCÍA, “Los Cabildos Insulares en el Estado de las Autonomías”, en *Boletín de Documentación*, núm. 14, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, Islas Canarias, 1986, pp. 76–86.

<sup>39</sup> *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Madrid, 1982, pp. 573 y 574. No obstante, reconoce que el concepto no tiene un sentido unívoco en toda la legislación, y a veces se emplea para habilitar limitaciones y controles.

<sup>40</sup> “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (I): Auxilio y Coordinación”, en *El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985, p. 401.

una funcionalidad que no menoscaba o condiciona el ejercicio de las competencias de las Entidades locales, y, concretamente, el ejercicio de las competencias propias, que, como hemos señalado, constituyen el ámbito propio a partir del cual la autonomía de las Entidades locales despliega toda su virtualidad operativa. La coordinación para esta tesis vendría a ser una especie de “método de actuación” de los poderes propios de la Entidad y otras Administraciones públicas que confluyan al objeto de satisfacer, tutelar o garantizar los intereses de la colectividad. En cambio, los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, al igual que GALLEGO<sup>41</sup>, conciben la coordinación con un contenido material, pues entienden que la actividad que realiza el ente coordinador lleva implícita “un poder directivo de operaciones globales”, sobre el ente coordinado. Interpretan, además, en este sentido las Sentencias del Tribunal Constitucional núms. 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo. Una tercera línea argumental la defiende ORTEGA ÁLVAREZ<sup>42</sup>, quien distingue entre la coordinación que se actúa en el campo organizativo y procedimental, y la coordinación que se despliega en el ámbito competencial, pues afirma que los principios informadores de uno y otro ámbito no son idénticos, ya que en el primer campo el Estado puede establecer elementos organizativos y procedimientos de actuación que hagan posible el funcionamiento global de todas las Administraciones públicas, mientras que en el ámbito competencial el principio informador es el pluralismo político territorial que tiene como consecuencia las diversas formulaciones políticas que pueden plantearse y desarrollarse dentro del Estado compuesto<sup>43</sup>.

Por su parte, el Tribunal Constitucional (Sentencia número 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 20) tiende a considerar que la coordinación tiene un contenido material, pues:

*“(...) toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado (...)”.*

No obstante, para el intérprete supremo de la Constitución<sup>44</sup>, la coordinación no supone (Sentencia núm. 27/1987, de 27 de febrero):

*“(...) una sustracción o menoscabo de las Entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la Entidad coordinada. La coordinación implica “la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las Administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”, integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones locales y, como tal, en cuanto afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley”.*

Resulta palmario a tenor de la doctrina emanada por el Alto Tribunal que la coordinación, al comportar *ciertos poderes directivos*, supone un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de la Entidad coordinada, sin que ello pueda entenderse como una “sustracción o menoscabo” de tales competencias. Por eso los poderes directivos no pueden implicar control ni pueden situar a los entes coordinados en una posición de subordinación jerárquica o cuasijerárquica incompatible con su autonomía (STC 27/1987).

La legislación básica estatal (arts. 7.2, 10 y 55 y ss)<sup>45</sup> ha establecido en primer término la colaboración mediante consorcios o convenios (art. 57), y dispone la posibilidad de crear órganos que sólo tienen cometidos deliberantes

<sup>41</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1983, pp. 322 y 329. Por su parte, A. GALLEGO ANABITARTE, junto a J. A. CHINCHILLA, A. DE MARCOS y B. RODRÍGUEZ-CHAVES, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de Organización*, Madrid-Barcelona, 2001, p. 138, se refiere a que la coordinación comporta el ejercicio de poder de decisión, o de mando.

<sup>42</sup> *El régimen...*, op cit., pp. 106–107.

<sup>43</sup> Id., pp.109–110

<sup>44</sup> Cfr artículo 1.1, LOTC.

<sup>45</sup> Vid. A. JIMÉNEZ BLANCO, “Las relaciones interadministrativas de supervisión y control”, en *Tratado de Derecho Municipal I*, dir por S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, 1.ª ed, 1988, pp. 328–330.

o consultivos; y, finalmente, prevé la utilización de planes sectoriales que tendrán una “definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios” (art. 59.1)<sup>46</sup>. Asimismo, la LC, regula en sus artículos 18 a 25 la coordinación administrativa, si bien esta normación es tributaria de la propia polivalencia del concepto coordinación, ya que junto a la coordinación estricta prevé mecanismos de “transparencia informativa interadministraciones” (JIMÉNEZ-BLANCO)<sup>47</sup>, que, en realidad, sólo muy ampliamente pueden concebirse como coordinación (cfr art. 19).

El artículo 18 de la LC dispone:

- “1. El Gobierno de Canarias podrá coordinar el ejercicio de las competencias propias de los Cabildos Insulares y de los municipios de su territorio en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad, cuando sea expresamente autorizado para ello por Ley del Parlamento de Canarias, para materias, servicios o competencias determinadas, con el contenido y garantías previstas en la legislación básica estatal.
2. La coordinación de la actividad de los Cabildos Insulares se realizará por el Gobierno de Canarias, respetando la potestad autoorganizadora de los Cabildos Insulares, oída la Comisión de Administración Territorial, pudiendo definir para ello los adecuados planes sectoriales de interés general que, una vez aprobados, serán objeto de examen por el Parlamento de Canarias”

Se exige por tanto que la coordinación se produzca cuando el ejercicio de las competencias propias “afecte directamente al interés general de la Comunidad”, lo que circunscribe de forma relativamente precisa el ámbito que debe tener la coordinación, toda vez que una coordinación de competencias propias que afecte “indirectamente” al interés general de la Comunidad abarcaría prácticamente a todas, pues de una u otra forma el ejercicio de esta clase de competencias afecta al interés autonómico por la profunda interrelación que hay entre intereses públicos en el Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1, CE.). Mas, lo que se trata de establecer es una coordinación de materias, servicios o competencias interconectadas cuyo ejercicio aislado podría convertir a las Entidades locales (señaladamente, Islas y municipios) en piezas locas del sistema de Administraciones públicas del Estado compuesto, con todo lo que ello implica de disfunciones y despilfarros económicos. Pero es que, además, el artículo 18 exige que la coordinación se lleve a cabo cuando el Gobierno de Canarias “sea expresamente autorizado para ello por Ley del Parlamento”, y con “el contenido y garantías previstas en la legislación básica estatal”; lo que deja meridianamente claro que la Ley no otorga un “cheque en blanco” para que el Gobierno dicte directrices, sino que requiere que esta técnica se inserte en el contexto en el que deben desenvolverse las competencias propias de los Cabildos, es decir, dentro del marco de autonomía y autorresponsabilidad.

Hay que notar que la técnica de los *planes sectoriales* (cfr art. 18.2, LC) es en sí misma potencialmente operativa para realizar la labor de coordinación, siempre que las fórmulas de dirección que confiere al Gobierno de Canarias no impliquen control, y, a la vez, concedan un “margen de libre decisión o de discrecionalidad a favor de las Administraciones sujetas a la misma” (STC 27/1987). Porque no debe nunca olvidarse que las competencias propias son el núcleo más expresivo de la autonomía local, y si se abre una brecha por la utilización incorrecta de la coordinación lo que, en realidad, se hace es seguir con la tradición que se consolidó antes de establecerse el Estado autonómico de reducir a las Entidades locales a su mínima expresión. Una coordinación que convierta en simple nominalismo, sin existencia real, la autonomía local de los Cabildos conculcaría la Constitución y probablemente reproduciría los mismos defectos del Estado centralista, sólo que la centralización ahora sería autonómica. Por esta razón conviene que los planes sectoriales sean precisos y pulcros técnicamente, para que la armonización de los intereses supramunicipales o regionales sea coherente con el sistema de organización territorial que la Constitución y, sobre todo, el Estatuto de Autonomía ha establecido, en el cual los Cabildos tienen un papel preeminente; y, lo que no es menos trascendente, para evitar disfunciones y despilfarros<sup>48</sup>. En este último sentido, la LC, establece en su artículo 20 que:

<sup>46</sup> Vid. A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración Local*, Granada, 1987, pp. 37–39.

<sup>47</sup> Op cit., pp. 324 y 325.

<sup>48</sup> El cuidado en la formulación de los planes es todavía más conveniente si se tiene en cuenta que los Cabildos, como el resto de las Corporaciones locales, no han tenido hasta fechas relativamente recientes un derecho reaccional contra posibles vulneraciones de su autonomía. Sin embargo, tras la modificación de la LOTC por virtud de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, la situación ha cambiado por la inclusión del planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local.

- “1. La Comunidad Autónoma coordina las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento de los Cabildos Insulares y de los Ayuntamientos, en todos los aspectos de las mismas que puedan afectar a los intereses generales de la Región.
2. La coordinación, que en ningún caso limitará la autonomía financiera de las Corporaciones Locales garantizada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, se realizará mediante la aprobación por Ley del Parlamento de Canarias, de un Plan Cuatrienal en el que se fijen los objetivos de ingresos, los máximos gastos y los límites de endeudamiento de las Administraciones canarias.
3. El proyecto del Plan previsto en el número anterior de este artículo será elaborado por el Gobierno de Canarias, previo informe preceptivo de la Comisión de Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.
4. Aprobado el Plan, sus directrices orientarán a los Cabildos Insulares y a los municipios en el ejercicio de sus potestades.
5. El Plan vinculará las políticas de fomento, transferencia y subvención del Gobierno Autónomo de Canarias.
6. El Gobierno de Canarias remitirá anualmente al Parlamento una Memoria explicativa del grado de cumplimiento de los objetivos trazados por el Plan”.

Se persigue coordinar un aspecto fundamental en toda actividad administrativa: el económico. Algo particularmente importante en una Comunidad Autónoma como la canaria que tiene unas infraestructuras económicas no muy consolidadas y unos desequilibrios entre Islas y municipios que aconsejan la coordinación, que debe estar encaminada, a nuestro juicio, hacia la solidaridad (arts. 138, CE y 5.2, c) y d), EACan.). Porque es la solidaridad la que da mayor cobertura a la coordinación, la que legitima más intensamente a la misma, ya que las singularidades físico-geográficas del Archipiélago han creado, como ha dicho certeramente VALLE BENÍTEZ<sup>49</sup>, una conciencia acusada y poderosa que alienta la singularidad de los grupos humanos delimitados por el contorno físico de una Isla. Y, en consecuencia, las armonizaciones de estas conciencias deben ser tarea prioritaria en la consolidación y desenvolvimiento de una Comunidad Autónoma como la canaria.

## 2. Competencias delegadas

### 2.1 Introducción

Siguiendo la clasificación tradicional, la LRBRL y la LC, contienen una serie de prescripciones destinadas a regular la técnica de la delegación de competencias.

Como cuestión previa debemos tener presente que la delegación de competencias plantea en nuestro Derecho algunas dificultades en orden a su depuración y distinción de otras técnicas, así como para la propia funcionalidad de la delegación. Esta dificultad se origina a partir de la disposición constitucional (art. 150.2 ), según la cual: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación (...)”. A esta prescripción le han seguido un gran número de disposiciones<sup>50</sup> que reproducen las expresiones “transferir o delegar”, sin esclarecer totalmente el contenido y alcance de cada una de ellas, ni establecer un régimen jurídico que haga homologable una y otra técnica. Por otro lado, la doctrina también se ha dividido<sup>51</sup>, si bien es mayoritaria la

<sup>49</sup> *Los Cabildos Insulares de Canarias*, Santa Cruz de La Palma, 1970, p. 141

<sup>50</sup> Artículos 23.4, EACan, y 5, LPAut.

<sup>51</sup> Efectivamente, hay autores que estiman que ambas técnicas son asimilables, y que la distinción entre una y otra carece de relevancia (*vid., ad exemplum*, R. MARTÍN MATEO, “La concertación competencial de las Comunidades Autónomas y Diputaciones”, en *REDA* núm. 36, 1983, pp. 9–11; M. BASSOLS COMA–J.M. SERRANO ALBERCA, “El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2 CE: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas”, en *RAP* núm. 97, 1982, p. 59; Ó. BOSCH BENÍTEZ, “Sobre la naturaleza jurídica de los Reales Decretos de traspasos de servicios y la Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias (LOTRACA)”, en *Revista del Foro Canario* núm. 73, 1988, pp. 30 y 31. Sin embargo, otros entienden que la transferencia y delegación son técnicas que tienen unos principios y caracteres distintos (J.M. BOQUERA OLIVER), “Comunidades Autónomas y Administraciones Locales”, en *REVL*, núm. 219, 1983, pp. 421–423; J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, “Enquadramiento de los Cabildos Insulares en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma de Canarias”, en *Boletín de Documentación*, núm. 13, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, Islas Canarias, 1986, pp. 54–56; R. ALCÁZAR CREVILLÉN, “Las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares”, en *RCAP*, núm. 0, 1989, p. 16. También los Dictámenes núms 1/1985, de 31 de octubre (F.J.V), y 1/1989, de 3 de abril (F.J. III) del Consejo Consultivo de Canarias.

que entiende que transferencia y delegación son técnicas no identificables, ya que en la transferencia se produce un cambio de titularidad de la competencia, y, a la sazón, una alteración del orden normativo que atribuye la misma; mientras que en la delegación lo que se realiza es un desplazamiento del ejercicio de la competencia al ente delegado. No obstante, tampoco es una cuestión enteramente pacífica tal afirmación, porque la doctrina más moderna la estima poco precisa, pues la delegación implica “un reparto de titularidades”, de tal suerte que el ente delegado tiene un ámbito acotado propio por el acto de la delegación (MORELL OCAÑA)<sup>52</sup>, es decir, que también ostenta una titularidad que trasciende la mera función ejecutiva al comportar un campo de gestión que supone que el ente delegado tome las decisiones concernientes a los asuntos que, a partir del acto delegativo, se encuentran dentro de su círculo de actuación.

A nuestro juicio, la delegación de competencias es una operación distinta de la transferencia, lo cual se manifiesta en su distinto régimen jurídico y en las modalidades de control. La delegación es, además, un mecanismo idóneo para la colaboración entre las distintas Administraciones públicas<sup>53</sup> de un Estado compuesto como el español; así como el instrumento más indicado para transmitir competencias sobre materias de interés supralocal. Desplazamiento, a su vez, destinado a la cristalización real y efectiva de los principios constitucionales (art. 103.1) y estatutariamente (art. 22.2, EACAn.) reconocidos, de eficacia, economía, descentralización, máxima proximidad a los ciudadanos y atención al hecho insular<sup>54</sup>.

Si las competencias propias atribuyen a las Entidades locales unos poderes sobre asuntos cuya gestión se agota fundamentalmente en la esfera local para satisfacer intereses preponderantemente locales, la delegación — inversamente—, encuentra su asidero en la satisfacción, tutela o garantía de los intereses que trascienden la esfera local, que, para tutelarse eficaz y adecuadamente, necesitan ser trasladados a las instancias inferiores (locales) y sujetos a un régimen jurídico que responda a la naturaleza de tales intereses. Así se produce una interacción de intereses públicos que tiene como objetivo fundamental procurar un funcionamiento armonioso de las Administraciones para que cumplan con los fines que las justifican (art. 106.1, CE.).

## 2.2 Régimen jurídico

Como se ha señalado, el régimen jurídico de la delegación de competencias tiene unos caracteres distintos a los que configuran el régimen jurídico de las competencias propias. La característica más relevante en orden a la distinción con otras técnicas es la existencia de una mayor dependencia y subordinación del ente delegado al delegante, lo que implica que los poderes de supervisión y control son mucho más potentes y determinantes<sup>55</sup>, que los que se ejercen con respecto a las competencias transferidas y, evidentemente, con relación a la tutela que se realiza sobre las competencias propias, las cuales se ejercen “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad” (art. 7.2, LRBRL).

La Ley de Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, al permitir la transferencia o delegación de competencias propias de las Comunidades Autónomas a las Diputaciones Provinciales diseña las líneas maestras del régimen jurídico de las competencias delegadas que, con algunos matices, pasa a la LRBRL y a la Ley 14/ 1990, de 26 de julio.

Así, el artículo 7.3, LRBRL dispone:

*“Las competencias atribuidas por delegación se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local”.*

<sup>52</sup> La delegación entre entes públicos en el Derecho Público español, Madrid, 1972, p. 169; J. SALAS HERNÁNDEZ, “El tema de las competencias...”, cit., p. 630, se pronuncia en el mismo sentido.

<sup>53</sup> F. SOSA WAGNER—P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las Competencias de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1985, p. 81.

<sup>54</sup> El artículo 10.1, LC, establece: “(...), el ejercicio de las competencias administrativas de carácter regional podrá ser delegado en los Cabildos Insulares en su condición de Instituciones de la Comunidad Autónoma, por razón de los principios de eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos”.

<sup>55</sup> Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 230.

Asimismo, los artículos 27 y 37 LRBRL<sup>56</sup> establecen el régimen jurídico de las delegaciones que el Estado o las Comunidades Autónomas pueden hacer a las Entidades locales; y la LC, sigue la misma dirección al prescribir en su artículo 51 que:

- “1. La delegación de competencias de carácter regional se dispondrá, de acuerdo con las leyes de la Comunidad Autónoma reguladoras de los diversos sectores de la acción pública, mediante Decreto del Gobierno publicado en el Boletín Oficial de Canarias.
2. La delegación de competencias administrativas no podrá efectuarse a favor de uno o varios Cabildos Insulares con carácter singular, sino que habrán de atribuirse con carácter general a todos los Cabildos del Archipiélago.
3. La delegación, en ningún caso, modificará la titularidad autonómica de la competencia administrativa que tenga por objeto”.

Y, el artículo 52.2 y 3 de la referida Ley Territorial, modificado por la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, exige que:

- “2. El Decreto de delegación contendrá el alcance, contenido, condiciones y duración de aquélla, así como la relación de los medios personales y materiales y los recursos pertenecientes a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que se pondrán a disposición de los Cabildos Insulares para el ejercicio de las funciones delegadas. Los anexos de cada Decreto de delegación contendrán las siguientes determinaciones:
  - a) Servicios delegados
  - b) Las unidades administrativas que queden afectadas funcionalmente a los Cabildos Insulares para el ejercicio de las competencias delegadas, sobre cuyas unidades los Cabildos podrán ejercer, por delegación, las facultades de dirección, impulso, control e inspección ordinaria, y cualesquiera otras que por razón de una eficaz gestión deban quedar atribuidas a los Cabildos Insulares.
  - c) Relación de bienes muebles e inmuebles puestos a disposición para el ejercicio de funciones delegadas
  - d) Relación de expedientes en curso que son remitidos al Cabildo Insular
  - e) Situación de ejecución presupuestaria en el ejercicio corriente de los créditos a que se refiere el apartado siguiente
3. Los créditos que para compra de bienes o servicios o gastos de capital que se pongan a disposición de los Cabildos Insulares para la ejecución de las competencias delegadas, sin perjuicio de que se adapten en su fiscalización, control externo y justificación en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma a la normativa general de las Leyes de Presupuestos, podrán librarse al órgano correspondiente de cada Cabildo como anticipo de caja fijo, dentro del ejercicio o como libramientos a justificar, conforme a la normativa que rige estas operaciones de tesorería”.

De toda esta normativa estatal y territorial podemos extraer, sin ánimo exhaustivo<sup>57</sup>, las siguientes características de las delegaciones de competencias de la Comunidad Autónoma —stricto sensu— a los Cabildos Insulares:

- 1º Es una delegación intersubjetiva porque se realiza entre dos sujetos de Derecho público con personalidad jurídica propia: Comunidad Autónoma, de una parte, Islas, de otra.  
Queda delimitada frente a otro tipo de delegaciones como las interorgánicas y las legislativas, que poseen una funcionalidad distinta.
- 2º La operación necesita una previa decisión habilitante del poder legislativo (cfr art. 51.1, LC.), y otra ulterior del ejecutivo, la cual revestirá la forma de Decreto (art. 51.1), que especificará el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación<sup>58</sup>.
- 3º La delegación no supone una alteración del orden normativo delimitador de competencias<sup>59</sup>, si bien por medio de esta técnica se le confiere un título al ente delegado (la Isla) para que pueda realizar unas actividades o

<sup>56</sup> El artículo 27, LRBRL pormenoriza el régimen de las delegaciones, y permite dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, así como recurrir los actos de los órganos delegados ante la Administración delegante.

<sup>57</sup> Puesto que no se puede hacer un análisis del régimen jurídico de la delegación de competencias entre entes públicos que pretenda abarcarlo totalmente, ya que en cada caso se concretan normas que regulan las relaciones entre ente delegante y delegado (cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, cit., p. 228).

<sup>58</sup> Cfr. F. SOSA WAGNER- P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las Competencias...*, cit., p. 77.

<sup>59</sup> Vid. Dictamen núm. 1/ 1985, de 31 de octubre, del Consejo Consultivo de Canarias

cometidos de gestión que no pueden circunscribirse únicamente a la mera ejecución material, sino que permite cierta capacidad de decisión<sup>60</sup>.

4º Las competencias delegadas se ejercen bajo la responsabilidad de la Administración delegada (el Cabildo), puesto que una vez efectuada la operación pasan a integrarse en la esfera de actuación propia del mismo<sup>61</sup>.

5º La delegación debe llevar aparejada la dotación de medios personales, materiales y económicos (arts. 23.4, EACAn., 27.1 y 52.2 y 3, LC.) El principio de *cobertura financiera suficiente* es tradicional en nuestro Derecho<sup>62</sup>, y su justificación es bastante lógica, ya que la operación de delegación competencial se convertiría en pura ficción si junto con el establecimiento de las condiciones, contenido y alcance de la misma no se realiza un desplazamiento económico que haga operativa la delegación. La cobertura financiera es de una importancia capital en la delegación, si bien la fijación concreta de la dotación la realizarán las partes implicadas en el proceso negociador<sup>63</sup>.

6º La delegación de competencias debe efectuarse con carácter general a todos los Cabildos del Archipiélago (art. 51.2, LC.)<sup>64</sup>.

7º La delegación por su propia naturaleza y función comporta un control más amplio y riguroso que el que se aplica a otras técnicas traslativas de competencias, como la transferencia<sup>65</sup>. Por ello, tanto la legislación básica estatal (arts. 27 y 37, con respecto a municipios y provincias), como la LC, dictada por el Parlamento de Canarias (arts. 54 y 55), establecen unos mecanismos de dirección y control bastante completos. En concreto, el artículo 54 de la precitada LC dispone:

*“A fin de asegurar el control y dirección de la ejecución por los Cabildos Insulares de las competencias delegadas, corresponde al Gobierno de Canarias y a la Administración de la Comunidad Autónoma:*

- a) *La potestad reglamentaria externa, sin perjuicio de la competencia autoorganizatoria del Cabildo Insular delegado.*
- b) *La resolución de los recursos ordinarios (sic) —después de la Ley 4/1999, de 13 de enero, debe llamarse recurso de alzada—, que se interpongan contra los actos del Cabildo Insular, con la facultad de suspender su ejecución en los supuestos previstos en las Leyes procedimentales.*

<sup>60</sup> J. SALAS HERNÁNDEZ, “El tema de las competencias”, en *Descentralización administrativa y organización política*, cit. pp. 630 y 631

<sup>61</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, cit., p. 229; F. SOSA WAGNER—P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las Competencias...*, op cit., p. 79, y L. PAREJO ALFONSO, “Las relaciones interadministrativas y de conflicto en la LRBRL”, en *REALA*, núm 238, 1988, pp. 1058- 1060.

Esta es la razón por la que el personal asignado al Cabildo como consecuencia de la delegación queda integrado en la organización propia del mismo y pasa a depender funcionalmente de la Corporación Insular, sin perjuicio de que no pierde su condición de personal de la Comunidad Autónoma. Y por eso también los bienes, derechos y obligaciones adscritos a las competencias delegadas quedan afectados temporalmente al Cabildo, si bien continúan siendo parte del patrimonio de la Comunidad (cfr art 53.1 y 2, LC). Sin embargo, la LC citada, al igual que acontecía con la anterior Ley de 1986, establece que los recursos de alzada que se interpongan contra actos adoptados por el Cabildo Insular en el ejercicio de competencias delegadas deben ser resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 54). Línea que sigue lo dispuesto en la LPAut ( art 5.3), y la LRBRL (art. 27), con respecto a las delegaciones que se hacen a los municipios.

<sup>62</sup> Vid. F. SOSA WAGNER—P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las Competencias...*, op cit., p.82

<sup>63</sup> F. SOSA WAGNER—P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las Competencias...*, op cit., p. 82, estiman que en la LRBRL, la dotación de medios aparece más bien como un negocio jurídico accesorio a la delegación. Vid art. 52. 1 y 2, LC.

<sup>64</sup> La obligatoriedad de realizar la delegación a todas las Corporaciones ha originado una discordancia en la doctrina, porque si para F. SOSA WAGNER—P. DE MIGUEL GARCÍA (*Las Competencias...*, op cit., p. 87) la disposición consignada en la LPAut (art. 5.1, *in fine*) tiene escasa virtualidad de cara al futuro, ya que el Tribunal Constitucional la despojó de su pretendido carácter orgánico y armonizador; para L. ORTEGA ÁLVAREZ (*El Régimen...*, op cit., p. 136), la regla de la uniformidad en la delegación puede considerarse como una norma básica, y, por consiguiente, tiene efectos frente al legislador autonómico. Sin embargo —prosigue este autor—, la regla expresa establecida en la LPAut no ha sido consignada en la LRBRL, lo que supone, a su juicio, un giro importante en relación con lo preceptuado en la LPAut, pues mientras ésta establece una obligación de generalización, la LRBRL, lo que prohíbe es la singularización (art. 9), dando así una mayor flexibilidad al sistema.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Canarias estimamos que la delegación debe operarse a favor de todos los Cabildos, como establece el artículo 51.2, LC (“*La delegación de competencias administrativas no podrá efectuarse a favor de uno o varios Cabildos Insulares con carácter singular, sino que habrán de atribuirse con carácter general a todos los Cabildos del Archipiélago*”). Se evita de esta forma una discriminación, si bien el establecimiento de cada una de las condiciones, contenido y alcance de la delegación deberá estar en función de los distintos factores concurrentes ( extensión territorial, desarrollo económico general y por sectores, etcétera), articulando módulos objetivables que den un tratamiento justo y equilibrado en orden al cumplimiento de los principios rectores que el propio Estatuto de Autonomía ( art.5.2) propugna y consagra.

<sup>65</sup> Vid. Dictámenes núms 1/1985, de 31 de octubre (F.J.V), y 1/ 1989, de 3 de abril (F.J. III) del Consejo Consultivo de Canarias

*En todo caso serán susceptibles de recurso ordinario (sic) ante el Consejero del Gobierno de Canarias competente en materia de personal, las resoluciones y acuerdos adoptados por los Cabildos Insulares en el ejercicio de las competencias delegadas en materia de personal a que se refiere el artículo 53.1, c) de esta Ley.*

- c) *La alta inspección sobre los servicios, con los que ejerzan funciones delegadas, pudiendo comunicarles instrucciones técnicas y directrices de carácter personal, así como recabar información sobre la gestión de las competencias delegadas.*
- d) *La emisión de informes preceptivos e incluso vinculantes, por parte de sus órganos, cuando así lo prevea la legislación sectorial.*
- e) *La facultad de convocar conferencias sectoriales bajo la Presidencia del Consejero correspondiente del Gobierno de Canarias con objeto de tratar la problemática general del sector y coordinar la adopción de medidas”.*

Y en el supuesto de incumplimiento de las normas reguladoras de las competencias delegadas, obstaculización de la labor inspectora o deficiente gestión de los servicios por parte de los Cabildos, “el Gobierno de Canarias advertirá expresamente al Cabildo Insular para que sean corregidas en un plazo no superior a un mes, salvo cuando aquellas fueran susceptibles de producir daños graves o irreparables, en las que el plazo se reducirá a 15 días” (art. 55.1).

Se observa el rigor que debe presidir el ejercicio de las competencias delegadas. Rigor que es congruente con la funcionalidad que tales competencias tienen. Se trata de competencias que se desplazan a las instancias inferiores para que se procure una mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos. Y si esta eficacia no se consigue, o se incumplen las normas reguladoras de la delegación de competencias, es lógico que el Gobierno en el ejercicio de sus atribuciones suspenda o revoque la delegación o/y ejecute a través de su organigrama administrativo propio las competencias delegadas (art. 55.2, LC).

8º La duración de la delegación se fijará en el propio acto del Gobierno por el que se haga el desplazamiento competencial; es decir, se extingue por el transcurso del plazo establecido. No obstante, como se ha observado, puede también finalizar por el incumplimiento de las condiciones de la misma o por la ineficacia en la gestión de los servicios trasladados<sup>66</sup>.

Debe recordarse, en este extremo, que los artículos 1.2 de los Decretos 161 y 162, de 11 de julio de 1997, establecieron que las delegaciones tenían una duración de diez años, y que dicho plazo “*será susceptible de ulteriores prórrogas automáticas, si con una antelación de seis meses al momento de expiración, no se formula por alguna de las Administraciones su voluntad de no renovarlo*”.

### 2.3 Objeto

El objeto de la delegación de competencias viene determinado fundamentalmente por las materias que desbordan o trascienden de los intereses puramente locales. De tal forma que las funciones o cometidos que son manifestación de unos intereses supralocales o regionales, y que tienen una titularidad autonómica pueden ser delegados a fin de satisfacer, tutelar o garantizar tales intereses de manera eficaz, económica y descentralizada (arts. 103, CE y 22. 2 y 3, EACan.). Sin embargo, la delimitación del objeto de la delegación no viene exclusivamente determinada desde la noción de intereses supralocales sino, también, por la naturaleza de los intereses, ya que no todo interés supralocal es susceptible de ser satisfecho conforme a la delegación de competencias. En este sentido resulta particularmente lúcida la argumentación que sostienen SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA<sup>67</sup>, según la cual la delegación de competencias “*no parece que sea el medio más indicado para transmitir competencias sobre materias de interés estrictamente supralocal, máxime cuando tal objetivo puede alcanzarse por medio de otras figuras más idóneas*”. Por tanto, las materias más adecuadas para el ejercicio de esta técnica son las compartidas.

Por otro lado, la delegación comprende tanto acciones materiales<sup>68</sup>, como la realización de funciones de administración. Y, en consecuencia, pueden delegarse desde la prestación de servicios públicos o la ejecución de obras hasta la administración de residencias de estudiantes, por poner sólo dos ejemplos.

<sup>66</sup> Vid. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El Régimen...*, op cit., pp. 141 y 142.

<sup>67</sup> *Las Competencias...*, op cit., p. 80

<sup>68</sup> Cfr. artículo 66 del TR., y Dictamen núm. 1/1989, de 3 de abril del Consejo Consultivo de Canarias (F.J. III)

## 2.4 Procedimiento

La delegación de competencias regionales debe de hacerse conforme a un procedimiento, que, de un lado, confiere racionalidad y equilibrio al actuar administrativo, y, de otro, asegura las posiciones e intereses de las dos Administraciones afectadas; de suerte que, al igual que acontece con otras esferas administrativas, de no cumplirse las normas que vertebran el procedimiento, la delegación será inválida.

El artículo 51.1, LC dispone: “*La delegación de competencias de carácter regional se dispondrá, de acuerdo con las leyes de la Comunidad Autónoma reguladoras de los diversos sectores de la acción pública, mediante Decreto del Gobierno publicado en el Boletín Oficial de Canarias*”.

Por su parte, el artículo 52.1, modificado por la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, regula específicamente el procedimiento. Así, “una vez producida la entrada en vigor de la Ley que permita una delegación, se constituirá una comisión que, formada por los siete Presidentes de los Cabildos Insulares y por siete representantes del Gobierno de Canarias, uno de los cuales será el Vicepresidente del Gobierno, quien la presidirá, determinará las funciones que incluya la delegación y el método para el cálculo y determinación de las unidades, medios personales y materiales, y recursos que deban acompañarse a la delegación”.

La Comisión de Delegaciones estará compuesta, pues, por representantes de las Administraciones implicadas. Esta Comisión se reguló por medio del Decreto 29/1997, de 6 de marzo, y está presidida por el Vicepresidente del Gobierno de Canarias. Se trata de un órgano colegiado, cuyo funcionamiento se ajustará a lo establecido en los artículos 22 a 27 de la LRJAP y PAC (arts. 3 y 6 del Decreto 29/1997). Los acuerdos los adopta por mayoría absoluta (arts. 52. 1, LC y 9.1 del Decreto 29/1997), y se formalizarán en un Decreto, aprobado por el Gobierno de Canarias, a propuesta de su Vicepresidente (art. 51.1, LC). A esta Comisión le presta apoyo administrativo la Consejería de Presidencia y Justicia (art. 3.4, c) del Decreto 123/2003, de 17 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

Como es natural, para llegar a la adopción de acuerdos es imprescindible llevar a cabo una negociación, necesariamente compleja y difícil, entre los altos cargos y técnicos de las Administraciones implicadas. Esto se hace bajo el impulso y la coordinación de la Viceconsejería de Administración Pública (en la actualidad, inserta en la Consejería de Presidencia y Justicia, art. 3.1, a) del Decreto 123/2003, de 17 de julio, ya citado)<sup>69</sup>.

El Decreto de delegaciones contendrá el alcance, contenido, condiciones y duración de las delegaciones de competencias, así como la relación de medios personales, materiales y recursos pertenecientes a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que se pondrán a disposición de los Cabildos para que éstos puedan ejercer las competencias delegadas.

Los anexos de cada Decreto de delegación contendrán las siguientes determinaciones:

- a) Servicios delegados.
- b) Las unidades administrativas que queden afectas funcionalmente a los Cabildos Insulares para el ejercicio de las competencias delegadas, sobre cuyas unidades los Cabildos podrán ejercer, por delegación, las facultades de dirección, impulso, control e inspección ordinaria, y cualesquiera otras que por razón de una eficaz gestión deban quedar atribuidas a los Cabildos Insulares.
- c) Relación de bienes muebles e inmuebles puestos a disposición para el ejercicio de funciones delegadas.
- d) Relación de los expedientes en curso que son remitidos al Cabildo Insular.
- e) Situación de ejecución presupuestaria en el ejercicio corriente (art. 52.2, LC).

Y el artículo 53.3 LC, dice: “*Los créditos que para compra de bienes o servicios o gastos de capital que se pongan a disposición de los Cabildos Insulares para la ejecución de competencias delegadas, sin perjuicio de que se adapten en su*

<sup>69</sup> J.J. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, “El proceso de descentralización administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 21, 1999, pp. 619–620.

*fiscalización, control externo y justificación en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma a la normativa general de las Leyes de Presupuestos, podrán librarse al órgano correspondiente de cada Cabildo como anticipo de caja fijo, dentro del ejercicio o como libramientos a justificar, conforme a la normativa que rige estas operaciones de tesorería”.*

Una vez que se publica el Decreto de delegaciones, éstas surtirán efecto desde que se suscriba entre el Gobierno de Canarias y el Cabildo Insular la correspondiente acta de entrega y recepción de los medios y expedientes relacionados con la competencia delegada (art. 53.4, LC.).

La redacción de estos artículos —52, 53 y 54, al igual que el 45.2—, se debe a la reforma llevada a cabo por la Ley autonómica 4/1996, de 5 de noviembre, que se hizo, en apretada síntesis, para: a) reforzar el trámite de audiencia a los Cabildos, b) instituir la Comisión de delegaciones; c) precisar más las delegaciones de competencias a los Cabildos, y d) regular de una manera más detallada aspectos concernientes al personal<sup>70</sup>.

### 3. Articulación práctica de las delegaciones de competencias: problemas y soluciones.

La vocación descentralizadora que subyace en la redacción del Estatuto de Autonomía y de la Ley 14/1990 se ha manifestado, fundamentalmente, a través de las transferencias de competencias. Por este motivo el uso de la delegación interadministrativa de competencias se hizo, por primera vez, en la segunda mitad de los años noventa, tras unas negociaciones de transferencias y delegaciones. El Consejo de Gobierno de Canarias, en la reunión de 11 de julio de 1997, celebrada en la isla de El Hierro, aprobó varios Decretos de transferencias y delegaciones, que comportaron un importante paso en el proceso descentralizador que se ha desarrollado en la Autonomía Canaria, y que, a su vez, obliga a reestructurar el aparato administrativo de la Comunidad Autónoma. Unos meses antes, ya se había aprobado, como hemos visto, el Decreto regulador de la Comisión de delegaciones, así como el Decreto 43/1997, de 20 de marzo, de metodología, el cual pretende seguir las pautas de las Resoluciones del Parlamento de Canarias de 28 y 29 de octubre de 1992, y, por tanto, se inspira en el *principio de suficiencia financiera*, al proclamar la aplicación “*de un criterio de globalidad en las distintas materias o áreas sectoriales, que implique la afección funcional a los Cabildos Insulares de unidades administrativas completas para el ejercicio de las funciones delegadas*” (exposición de motivos).

Pues bien, en la citada reunión se aprobaron:

- en materia de “*Asistencia social y servicios sociales*”: Decreto 160/1997, de 11 de julio, modificado luego por Decreto 305/1997, de 19 de diciembre;
- en materia de “*Servicios forestales, protección del medio ambiente y gestión y conservación de Espacios Naturales Protegidos*”: Decreto 161/1997, de 11 de julio, modificado luego por el Decreto 298/1997, de 19 de diciembre;
- en materia de “*Carreteras de interés regional*”: Decreto 162/1997, de 11 de julio, modificado luego por el Decreto 333/1997, de 19 de diciembre;
- en materia de “*Centros de atención a minusválidos y tercera edad*”: Decreto 160/1997, de 11 de julio, modificado luego por el Decreto 305/ 1997, de 19 de diciembre.

Estos Decretos se dictaron con apoyo en la disposición adicional segunda de la LC. Evidentemente, las líneas maestras que establecen obedecen, en sustancia, al régimen jurídico de las delegaciones, y, por consiguiente, hay un control notable de la Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de estas competencias. Así, a modo de resumen, podemos observar que:

- la duración de las delegaciones es de diez años, con posibilidad de prórroga automática;
- en el ejercicio de las competencias delegadas los Cabildos deberán ajustar su funcionamiento a lo establecido en la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, a la Ley 30/1992,

<sup>70</sup> Véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, “Los Cabildos Insulares: notas sobre las últimas reformas”, en *Actualidad Administrativa* núm. 6, 1998, pp. 78–80. También publicado en la *Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de las Palmas de Gran Canaria*, núm. 3, 1998, pp. 251–254.

de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, a la LRBR y a las demás disposiciones aplicables;

- la competencia de ordenación normativa se reserva a la Comunidad Autónoma, así como la potestad reglamentaria externa. Sin embargo, los Cabildos tendrán potestad reglamentaria organizativa;
- a la Comunidad Autónoma le corresponde, como es natural, la resolución de los recursos de alzada que se interpongan contra los actos y acuerdos dictados en ejercicio de estas competencias, la alta inspección de los servicios, la emisión de informes preceptivos e, incluso, vinculantes, cuando así lo prevea la legislación correspondiente, así como la facultad de convocar conferencias sectoriales bajo la presidencia del Consejero correspondiente del Gobierno de Canarias, a fin de intercambiar puntos de vista sobre problemas comunes y coordinar la adopción de las medidas precisas para solucionarlos;
- en caso de incumplimiento por parte de los Cabildos, el Gobierno de Canarias, con la observancia de los requisitos y garantías exigidos, puede dejar sin efecto, suspendiendo o revocando, la delegación, de lo que dará cuenta al Parlamento autónomo, que resolverá sobre la procedencia de la decisión del Gobierno. Con el mismo procedimiento, también podrá revocar la delegación “cuando así lo aconseje el interés general y el cumplimiento de los requisitos de organización y funcionamiento a los que están sometidos las Administraciones Públicas de Canarias”;
- en todo caso, los Cabildos habrán de justificar con una periodicidad anual el destino que se ha dado a los créditos recibidos.

Por otra parte, con relación al personal delegado, que fue una de las cuestiones más controvertidas, dado que había que saber con claridad cuáles eran las facultades y funciones que tenían los Cabildos sobre este personal, los Decretos de delegación siguieron las pautas fijadas por la referida Ley autonómica 4/1996, de 5 de noviembre, de suerte que el personal que se afecte funcionalmente al Cabildo:

- mantendrá su dependencia orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, y conservará su condición de personal de la Comunidad Autónoma “ocupando los puestos de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo de los departamentos respectivos”;
- vendrá sujeto al ejercicio por los Cabildos de todas las facultades, funciones y competencias en materia de personal, excepto las previstas para la Comunidad Autónoma en el artículo 53.1, d) de la LC, según la reforma operada por la Ley 4/1996, esto es, las concernientes a la selección de funcionarios y de personal laboral con carácter indefinido, la provisión de puestos de trabajo y la separación de servicio o despido;
- los actos que dicta el Cabildo en ejercicio de sus facultades se inscribirán y se comunicarán al Registro de Personal de la Comunidad Autónoma de Canarias, con los efectos que ello suponga (art. 53, LC).

De manera que los Cabildos, de acuerdo con estas normas, tienen un grupo de funciones de clara trascendencia práctica para este personal, como las de formalizar las tomas de posesión y de los ceses de los puestos de trabajo, seleccionar y contratar al personal laboral no fijo, y seleccionar al personal funcionario interino; en ambos casos con la previa autorización de la Dirección General de la Función Pública; incoar expedientes disciplinarios y resolverlos cuando la sanción no implique la separación del servicio o el despido, reconocimiento de trienios y de antigüedad, gestión de nóminas, resolución de las reclamaciones previas a la vía judicial, etc (arts. 7 del Decreto 160/1997, y 4 de los Decretos 161 y 162, de 11 de julio). Lógicamente, la Comunidad Autónoma ejerce las competencias más trascendentes para este personal, como, por ejemplo, convocar pruebas selectivas para el ingreso en Cuerpos o Escalas de la Administración autonómica, o como personal laboral fijo, la contratación de personal laboral fijo, la imposición de las sanciones más graves o la expedición de los títulos de funcionarios de carrera (cfr arts. 8 del Decreto 160/1997, y 5 de los Decretos 161 y 162/1997).

Como ya se ha visto, la delegación de competencias no surte efectos hasta que se firman las actas de recepción y entrega (cfr art. 52.4, LC); y, en el caso que analizamos, la firma fue el 29 de diciembre de 1997. Con ello se produjo, por primera vez, una aplicación práctica de la delegación de competencias a favor de los Cabildos. Sin embargo, debe observarse que esta técnica no ha logrado unos resultados satisfactorios para las partes implicadas. Y por este motivo, unos años más tarde, se tuvo que dictar la Ley 8/2001, de 3 de diciembre, de modificación de la Ley 14/1990, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, en virtud de la cual se ha procedido a atribuir la titularidad de las competencias a los Cabildos,

convirtiendo en competencias transferidas las que habían sido delegadas en 1997. El propio *Preámbulo* de esta Ley lo explica con relativa claridad:

*“La plasmación práctica de las referidas delegaciones, operada hasta la fecha en tres decretos de delegación, ha permitido constatar determinadas disfunciones técnicas y operativas, y que han determinado que su ejercicio por los Cabildos Insulares, lejos de coadyuvar a mejorar la eficacia, racionalidad y agilidad de la actuación administrativa, haya supuesto un notable incremento de la carga burocrática y complejidad en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, lo cual se constata, entre otros, en: a) la duplicación de procedimientos, al intervenir las instancias autonómicas e insulares en relación a una misma línea o área de actuación, obligando al administrado a dirigirse, simultánea o sucesivamente, a distintas Administraciones para obtener una única resolución definitiva; b) la duplicación de instancias administrativas, al establecerse la carga de recurrir las resoluciones de los Cabildos Insulares ante la Administración autonómica a fin de agotar la vía administrativa; c) la complejidad en la gestión del personal delegado, al operarse una doble adscripción —orgánica y funcional— del mismo y una yuxtaposición de potestades y funciones de la Administración autonómica e insular sobre dicho personal; y, finalmente, d) la colisión de intereses entre ambas Administraciones, al imputarse a la Administración autonómica los actos y responsabilidades de los Cabildos Insulares, asumiendo aquélla la representación y defensa judicial de éstos”.*

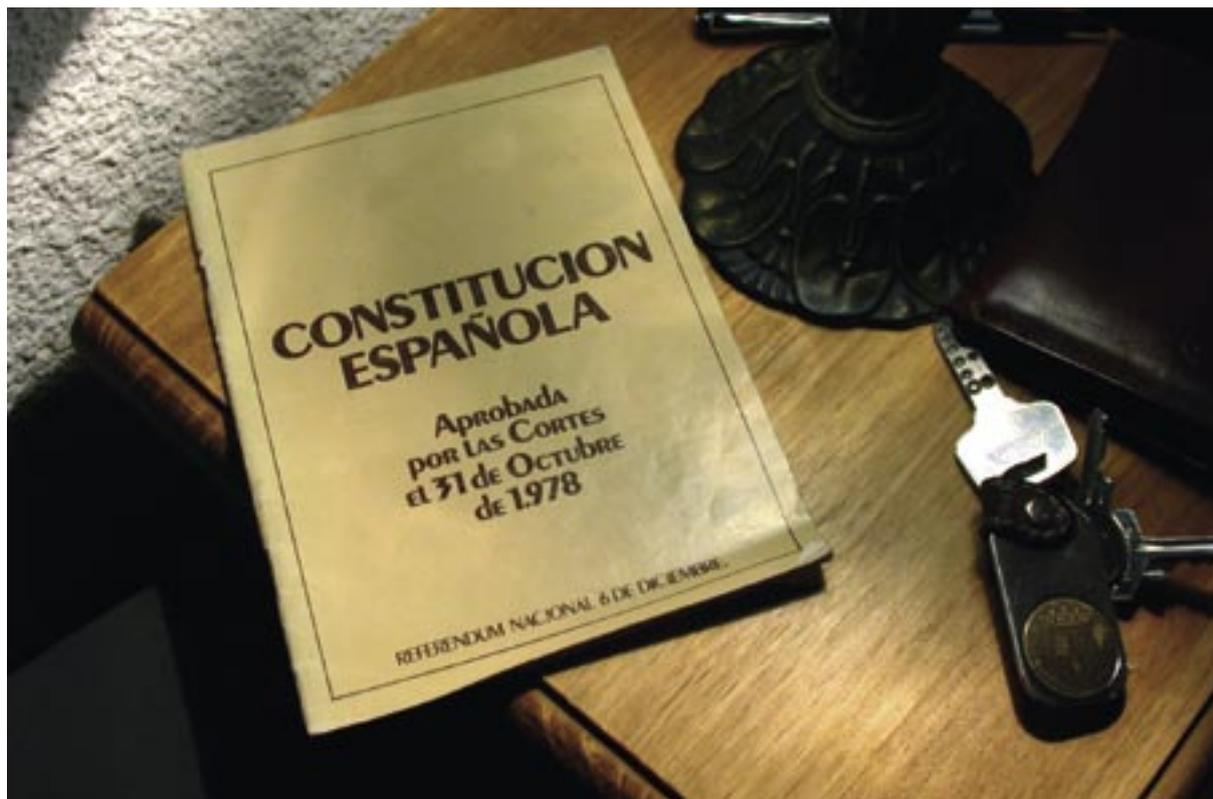
Para subsanar estas disfunciones que expresa el legislador autonómico, se opta por *“la ampliación inmediata del ámbito de las transferencias competenciales operadas hasta la fecha a favor de las islas, extendiéndose éstas a aquellas materias cuya delegación se habilita por la legislación vigente, y de forma inminente, a aquellas funciones cuya delegación efectiva ya ha sido acometida”*. Por este motivo se modifica la disposición adicional primera de la Ley 14/1990, así como la disposición transitoria tercera de la misma Ley. Así, la disposición transitoria primera. 3 de la Ley 8/2001, de 3 de diciembre, dispone: *“Una vez suscrita la correspondiente acta de recepción y entrega de servicios, medios y recursos traspasados afectos a una determinada competencia transferida, quedará sin efecto, para el respectivo Cabildo Insular, el decreto de delegación sectorial en lo que afecte, recobrando igualmente la Administración autonómica el pleno ejercicio de las competencias y funciones en materia de personal delegado”*.

Por tanto, esta Ley 8/2001 certifica el poco éxito que ha tenido la técnica de delegación de competencias para articular el proceso descentralizador en las Islas Canarias. A nadie se le escapa, sin embargo, que este fracaso no es de la técnica en sí, sino de los problemas políticos y burocráticos que su empleo conlleva. Muchos de los argumentos que esgrime el legislador en el *Preámbulo* de la referida Ley de 2001 sorprenden un poco, pues ya se sabía que, por ejemplo, la resolución de los recursos de alzada correspondía al Gobierno de Canarias y a la Administración autonómica. Lo dice muy claramente el artículo 54, b), LC. La delegación de competencias responde a unos principios y criterios que hacen que los poderes de dirección y control del ente delegante sean muy intensos, y superiores a los que se aplica a la transferencia. Presentar eso como una *“disfunción”* no es más que un escamoteo de lo que realmente se persigue. Puede que existieran problemas y disfunciones, pero también es verdad que había otras formas de resolverlos. La opción por una de ellas —la que se establece en la Ley 8/2001— es sin duda legítima, pero no era la única.

#### 4. Competencias encomendadas

La clasificación tradicional de las competencias de las Entidades locales en propias y delegadas no agota toda la esfera de actuación de las mismas (ENTRENA CUESTA)<sup>71</sup>, puesto que junto al ejercicio de estas competencias el Ordenamiento jurídico prevé (arts. 5.1, LPAut; 8 y 37.1, LRBRL) la posibilidad de encomendar a las Provincias y las

<sup>71</sup> “Las competencias de las Entidades locales”, en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, cit., pp. 93-94 y 108, quien destaca la insuficiencia de la clasificación tradicional para comprender el abanico de actuaciones de las entidades locales. Vid. F. SOSA WAGNER-P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las Competencias...*, op cit., pp. 94 y ss, y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El Régimen Constitucional...*, op cit., pp. 145 y ss.



M.E.C.

Islas la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autonómica. No obstante, la actual regulación realizada por el Parlamento de Canarias (Ley 14/1990, y sus sucesivas modificaciones, que ya hemos visto) ha prescindido de la encomienda por un deseo de simplificar las técnicas competenciales. Pero, a pesar de esta omisión, creemos que es conveniente analizar en sus líneas maestras la encomienda de la gestión ordinaria de servicios, toda vez que, el propio Estatuto de Autonomía permite su utilización, al prever concretamente, después de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, esta técnica. El artículo 22.3 dispone: “*La Comunidad Autónoma podrá ejercer sus funciones administrativas, bien directamente, bien por delegación o encomienda a los Cabildos Insulares y Ayuntamientos, de conformidad con las leyes del Parlamento de Canarias*”.

En nuestro Derecho vigente la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios propios de la Comunidad Autónoma a las Entidades Locales tiene su origen directo en lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución italiana, de 27 de diciembre de 1947<sup>72</sup>; artículo que fue punto de referencia —como se deduce del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981—, del artículo 5.1, LPAut, el cual establece: “*Las Diputaciones provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autonómica en el territorio de la provincia en los términos que los Estatutos y dichas leyes establezcan*”. Disposición que trataba de soslayar el peligro de duplicación burocrática que pudiera haberse producido por la constitución de los nuevos entes autonómicos, y perseguía, además, aprovechar la experiencia administrativa de las Diputaciones provinciales<sup>73</sup>. Así, distintos Estatutos de Autonomía de Comunidades pluriprovinciales (arts. 20.2 del Estatuto de Castilla–León, 4.4 del Estatuto de Andalucía, etc.) consignan la encomienda de la gestión de servicios como una posibilidad de actuación de cometidos por las instancias locales, y, en particular, por las Provincias. Y la LRBRL también la menciona expresamente. Su artículo 8 dice: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas”; y, a su vez, el artículo 37, LRBRL, dispone que en el supuesto de encomienda de la gestión ordinaria de los servicios, “(...) *las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades*”.

El objetivo de esta técnica es abrir a las Entidades locales una participación en asuntos autonómicos que, a fin de

evitar el aumento de la burocracia se puedan gestionar a través de la encomienda. Y, precisamente, por tratarse de estos asuntos el régimen jurídico específico que disciplina la referida técnica dependerá de lo que las Leyes de las Comunidades Autónomas vayan estableciendo<sup>74</sup>. Sin embargo, podemos extraer de la regulación de los artículos 5.1, LPAut, y 8 y 37.1, LRBRL las siguientes notas características:

- 1ª En la gestión ordinaria de servicios propios de las Comunidades Autónomas las Entidades locales actúan como simples órganos de la Comunidad, con lo que ello implica de sometimiento a la instancia autonómica (disposición adicional segunda de la LPAut.).
- 2ª Las Entidades locales están sometidas a verdaderos poderes jerárquicos. La relación que se establece entre ambas instancias no es de igualdad, sino de desigualdad, porque los poderes de supervisión y control de la Comunidad desvirtúan cualquier noción de ejercicio autónomo de los cometidos encomendados<sup>75</sup>.
- 3ª Como consecuencia de lo anterior, el ente que gestiona el servicio autonómico no ostenta ninguna titularidad sobre la competencia, y, por ende, la imputación de las decisiones se hace a la Comunidad, y la responsabilidad de la gestión de los servicios es también del ente autonómico.
- 4ª La gestión es, pues, un “mero préstamo de órganos” en virtud del cual la Entidad local es un instrumento para la realización de determinadas actividades o la prestación de servicios, sin capacidad de decisión ni responsabilidad propia.
- 5ª La noción de préstamo de órganos no debe inducir a confusión, toda vez que la imposición de la encomienda debe realizarse, como señala el profesor MARTÍN MATEO<sup>76</sup>, por una disposición de rango adecuado. No se trata, entonces, de un convenio o contrato de préstamo en el sentido iusprivatista del término.

En consecuencia, la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios autonómicos es una fórmula de colaboración entre las distintas Administraciones públicas para el mejor desarrollo de las actividades que las mismas deben realizar en el Estado social y democrático de Derecho.

La primera “Ley de Cabildos”, es decir, la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, previó específicamente la encomienda en los artículos 12, 13 y 14; regulación que, en líneas generales, respondía a lo que dogmáticamente se ha configurado como encomienda. Sin embargo, la Ley 14/1990, de 26 de julio, silencia esta técnica para simplificar los instrumentos de traslación competencial. Por su parte, como ya hemos advertido, la redacción actual del Estatuto de Autonomía sí regula expresamente la encomienda (art. 22.3), lo que constituye un dato que debe valorarse para su posible uso en orden al mejoramiento del ejercicio de las distintas funciones de la Comunidad Autónoma y de los Cabildos Insulares. Asimismo, aunque ya desde otra perspectiva, tampoco puede olvidarse la circunstancia de que la LRJAP y PAC, en su artículo 15, regule la encomienda que puede utilizarse, en la economía de esta Ley, tanto en el marco de relaciones entre órganos como en el ámbito de las relaciones entre Administraciones.

Es, no obstante, evidente los problemas o recelos que la aplicación de esta técnica genera cuando se aplica en el ámbito de dos Administraciones Públicas claramente diferenciadas, cada una de las cuales trata de preservar sus competencias y asegurar mejor sus intereses, pero es palmario que puede tener interés en algunos casos. Piénsese en casos concretos, como el Decreto 17/1990, de 8 de febrero, de la Consejería de Cultura, Educación y Deportes, de

<sup>72</sup> Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, cit., p. 282.

<sup>73</sup> Vid. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El Régimen...*, op cit., pp. 146–147, para quien la gestión ordinaria de los servicios autonómicos por las Diputaciones se configura como un mecanismo sobre el que las nacientes Comunidades Autónomas pueden apoyarse en su configuración institucional sin acudir a una duplicación burocrática y poder beneficiarse de una Administración experimentada.

<sup>74</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, cit, p. 233.

<sup>75</sup> A. EMBID IRUJO, “Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales”, en *REVL*, núm. 220, 1983, p. 629. También, L. PAREJO ALFONSO, “Las relaciones interadministrativas en el régimen local”, en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, cit., p. 190.

la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por el que se encomienda al Consejo Insular de Ibiza–Formentera la gestión ordinaria de funciones en materia de cultura, educación y deportes; o, en el caso de Canarias, la encomienda de gestión para trasladar a los Cabildos de las Islas no capitalinas la gestión y administración de los Módulos Insulares de Servicios Sociales<sup>77</sup>. Por consiguiente, la circunstancia de que la Ley 14/1990 no la prevea no supone, ni debe implicar, que esta técnica no exista, y que, llegado el caso, para materias y actividades específicas, pueda resultar adecuada.

### VI.3 Las competencias de los Cabildos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias

Una de las aportaciones más significativas del Estatuto de Autonomía y de la legislación aprobada por el Parlamento de Canarias a la nueva posición de los Cabildos Insulares es sin duda su calificación como *instituciones de la Comunidad Autónoma*<sup>78</sup>, en un deseo de insertar las Corporaciones insulares en el organigrama de la Comunidad, y, por tanto, aprovechar la experiencia y solidez de aquéllas en orden a gestionar y administrar los asuntos insulares. Pues bien, para que esta nueva categoría tenga algún sentido debe tener una traducción real y efectiva en la faceta competencial; de lo contrario no pasaría de ser mera retórica. Por ello, en coherencia con la elevación a instituciones de la Comunidad, el EACan atribuye un conjunto de competencias que dan contenido al carácter institucional de las mencionadas Corporaciones. Así se establece que:

1º Ostentan la iniciativa legislativa en el Parlamento autonómico (arts. 12.5, EACan, y 36.2, a) y 37 a 39, LC.). Esta iniciativa no prejuzga la titularidad del poder legislativo, que lógicamente es del Parlamento Canario, y puede versar sobre cualquier materia sobre la que pueda pronunciarse legislativamente la Comunidad Autónoma. El procedimiento comienza con la aprobación de la *proposición* por la mayoría absoluta del número legal de miembros del Cabildo; el Secretario de la Corporación expide certificación del cumplimiento de los requisitos correspondientes, y luego se envía a la Cámara regional.

Además, es importante destacar que, tras la reforma del EACan, llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1996, los Cabildos Insulares participan en el Parlamento a través de la *Comisión General de Cabildos Insulares* (art. 12.3, EACan.)<sup>79</sup>. Comisión nueva y singular, que se perfila como un mecanismo de participación en la actividad parlamentaria, aunque sus funciones son meramente consultivas e informativas. El artículo 53.4, del Reglamento del Parlamento de Canarias (redacción de 2003, Resolución de 10 de abril, de la Presidencia) dispone que: “*Tanto los Presidentes de los Cabildos como, al menos, un miembro del Gobierno asistirán, con voz, a las sesiones de la Comisión, a cuyo fin serán convocados en la misma forma que los diputados miembros de ésta. Asimismo, podrán solicitar que se haga constar en el acta de la sesión su posición sobre los asuntos sometidos a votación*”.

Por otra parte, y relacionado con lo anterior, es preciso indicar que, en el ámbito del procedimiento de reforma del EACan, los Cabildos tienen una audiencia preceptiva, pero no vinculante, cuando la pretendida reforma “tuviera por objeto una alteración de los poderes de Canarias que afectara directamente a las Islas”

<sup>76</sup> “La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones”, *REDA* núm. 36, cit., pp. 12 y 13. La Ley 8/1986 establecía que la imposición de la encomienda, así como su alcance, contenido, condiciones y duración, se debía llevar a cabo a través de una disposición (arts 11.2 y 12). Sin embargo, la LC de 1990 redujo las técnicas al prever sólo la transferencia y la delegación.

<sup>77</sup> Vid. J.J. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, “El proceso de descentralización administrativa de la Comunidad Autónoma Canaria”, cit., p.613, nota 15. Debe tenerse en cuenta que el artículo 10.7 de la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, dispone: “*El Gobierno de Canarias, a través de los centros directivos y demás órganos y recursos que se señalan en los números anteriores, organizará los servicios y las prestaciones que le correspondan, además de con medios propios, mediante las técnicas de encomienda o gestión ordinaria, la delegación de competencias a otras Administraciones, y mediante el establecimiento de convenio con éstas en las condiciones que por norma se determinen (...)*”. Por tanto, es claro que, a pesar de que la LC de 1990 no prevé específicamente esta técnica, su uso es perfectamente posible, máxime después de lo que establece el EACan, modificado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (art. 22.3). Véase, sobre este particular, M. J. SARMIENTO ACOSTA, “Los Cabildos Insulares: notas sobre las últimas reformas”, en *Actualidad Administrativa* núm. 6, cit., p.87.

(art. 65, EACan.). Se trata de una audiencia de cierta importancia. El Consejo Consultivo de Canarias, en el Dictamen núm. 1/1989, de 3 de abril, afirmó que este trámite persigue motivar una discusión “de ineliminables incidencias políticas”. El Reglamento del Parlamento de Canarias, en su artículo 148.4, según la numeración que queda después de la referida Resolución de 10 de abril de 2003, establece: “*Si la reforma tuviera por objeto el desarrollo de lo previsto en el artículo 65 del Estatuto de Autonomía, la audiencia a los Cabildos Insulares deberá constar entre los antecedentes de la propuesta, siempre que la iniciativa fuera del Gobierno, o recabarse en un plazo de quince días tras la toma en consideración de la misma, cuando la iniciativa fuera de la Cámara*”.

- 2º Colaboran en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias (arts. 23.4, EACan, y 36.2, b), LC). Esta colaboración se circunscribe a los acuerdos gubernamentales, y es específica (Dictamen núm. 1/1989, de 3 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias). La responsabilidad que comporta no es originaria del Cabildo, sino derivada, en el sentido de que lo que se impone es que esos acuerdos se desarrollen y ejecuten con los contenidos y el sentido que el Gobierno de Canarias les haya dado (SARMIENTO ACOSTA)<sup>80</sup>. La previsión estatutaria es equiparable a la encomienda de la gestión ordinaria de servicios o “préstamo de órganos”, ya que el Cabildo sólo actúa como órgano de la Comunidad Autónoma.
- 3º Asumen la representación ordinaria en cada Isla de la Administración autonómica (arts. 23.5 EACan, y 36.2, c) y 40, LC). Es una competencia de gran calado y repercusión práctica, porque por virtud de ella el Cabildo se constituye en un agente autonómico en la Isla para el desarrollo de una serie de cometidos típicamente administrativos y de gestión que hace que sea una especie de “ventanilla” de la Administración autonómica. Por ello el artículo 40 LC, entre otras cosas, establece que los Cabildos deberán “*Recibir, fechar, registrar y cursar toda instancia, reclamación, recurso o documento que les fueran presentados dirigidos al Gobierno de Canarias o a su Administración Pública*”; “*Establecer en sus respectivas sedes una oficina de información general al público sobre la organización y actividades de las Administraciones Públicas de Canarias*”, o, en fin, representar “*protocolariamente, a través de su Presidencia, al Gobierno de Canarias, en los actos oficiales que se celebren en la isla, salvo que asistan a los mismos su Presidente o Vicepresidente o alguno de los Consejeros del Gobierno*”.
- 4º Ejecutan en nombre de la Comunidad Autónoma cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de sus órganos administrativos propios (art. 23.5, EACan.); lo cual constituye una cláusula residual por la cual el Cabildo ejerce cualquier competencia en nombre de la Administración autonómica cuando ésta no la ejerza. Sin embargo, esta disposición plantea un problema de gran envergadura, cual es la inseguridad jurídica, ya que no se sabe con certeza cuál es el ámbito material, el contenido, los límites y la duración de esta función residual. Es evidente que, en este contexto, el criterio rector es el de tutelar los intereses públicos y satisfacer las necesidades colectivas, para dar cumplimiento a los principios constitucionales y estatutarios (art. 103, CE y 22.2, EACan) que informan la actuación de las Administraciones Públicas en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1, CE).
- 5º Definen o pueden definir una política económica insular, bajo la coordinación del Gobierno de Canarias (art. 15.3, EACan.); competencia que deriva del papel relevante que el Cabildo asume en el contexto de las Administraciones canarias, el cual permite, incluso, llevar a cabo una auténtica política económica insular, pero bajo la coordinación del Ejecutivo autonómico. Lo cual es completamente lógico, porque sería inadmisibles que por la vía de la política económica se pudiera llevar a cabo una actividad que desconociera la unidad esencial que tiene este asunto. La “coordinación” que hay que entender en el sentido técnico, que, tanto la doctrina científica como el Tribunal

<sup>78</sup> Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “Los Cabildos Insulares de Canarias”, en *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 291, 2003 (número especial dedicado al profesor, ya fallecido, S. MARTÍN RETORTILLO), pp. 1099–1102. También, del mismo autor, “Comentarios al artículo 22”, en el volumen colectivo, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, dir por J. VARONA GÓMEZ-ACEDO, Madrid, 1996, pp. 203–212. Puede verse, asimismo, J. F. LÓPEZ AGUILAR, “Los Cabildos Insulares en el Derecho Canario”, en el vol colectivo *La Provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1996, particularmente, pp. 350 y 351; y J.A. GARCÍA ROJAS, S. PERAZA y J.E. GARCÍA, “Las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Canarias y los gobiernos locales canarios: la opción por los Cabildos Insulares”, en *Actualidad Administrativa* núm. 4, 2001, pp. 85 y ss.

<sup>79</sup> G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, “La Comisión General de los Cabildos Insulares”, *Parlamento y Constitución*, Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha, Universidad de Castilla-La Mancha, núm. 3, 1999, pp. 45 y ss.

<sup>80</sup> *Las competencias de los Cabildos Insulares*, cit., pp. 105 y 106.

Constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre) han definido, permite ciertos poderes directivos, que puede ejercer, como es natural, el Gobierno de Canarias.

6º Y todas aquellas competencias que se les transfieren o deleguen en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma (arts. 23.4, EACan, y 10.1, LC). Sin embargo, hay que tener presente que el artículo 10.2, dice: “No serán delegables en los Cabildos funciones normativas, de planificación y coordinación en relación con competencias de carácter regional”.

En el ejercicio de las citadas competencias los Cabildos actúan como instituciones de la Comunidad Autónoma. Se observa en la definición de estas competencias concretas cómo el legislador quiere insertar las Corporaciones insulares en el entramado institucional de la Autonomía Canaria.

## VI.4 Las transferencias de competencias

### a) Consideraciones generales

Para comprender en su justo sentido la operatividad de las transferencias de competencias autonómicas a los Cabildos hay que tener presente la dimensión institucional de los mismos; es decir, su inserción en el organigrama institucional de la Comunidad Autónoma canaria y, por ello, su coparticipación en las funciones autonómicas<sup>81</sup>. Por esta razón no conviene trasladar miméticamente toda la elaboración dogmática que se ha realizado en torno al artículo 150.2 de la Norma Fundamental, punto de referencia obligado de esta técnica<sup>82</sup>. Puesto que las transferencias competenciales del ente autonómico canario a los Cabildos Insulares tienen unos rasgos característicos específicos, debido al ejercicio de los poderes en cuanto instituciones comunitarias. En este sentido la competencia transferida pasa a la responsabilidad del Cabildo, pero no en su faceta de Corporación local, sino en su dimensión de institución de la Comunidad Autónoma de Canarias. Así puede comprenderse el contenido y alcance del desenvolvimiento de tales competencias, que, por ser regionales, no pueden ser transformadas en locales confiriéndoles el carácter de competencias propias, como —con poca precisión técnica— hace la Ley autonómica 14/1990, de 26 de julio (arts. 12, 42 y 44 y ss.). La transferencia transmite la titularidad y el ejercicio de una materia o función de interés autonómico o suprainsular para que los Cabildos la desarrollen en su faceta de instituciones autonómicas, y por encontrar su ámbito más idóneo en la entidad insular, a la par que por ser un instrumento apto para cumplir con los principios que proclama el Estatuto de Autonomía (art. 22.2.).

Además, la transferencia de competencias es distinta a la técnica delegativa, porque ambas tienen unos fundamentos distintos y unos contenidos y funcionalidad también divergentes. Y, por tanto, su régimen jurídico es diferente.

### b) Delimitación del objeto

Las competencias transferidas a los Cabildos Insulares tienen que ser necesariamente sobre materias de titularidad autonómica o regional que pueden ser susceptibles de actuarse eficazmente en la esfera insular sin perder su naturaleza. No pueden transformarse o sufrir una transmutación que las convierta en “competencias propias de los Cabildos como Corporaciones Locales”. Porque las competencias propias de las Corporaciones Locales tienen una naturaleza y obedecen a unos principios totalmente distintos a los que informan las competencias transferidas. Por eso es, a nuestro juicio, incorrecto lo dispuesto en el artículo 42, segundo párrafo, LC, que establece que las competencias transferidas tienen *idéntico carácter* que las competencias propias, toda vez que la titularidad

---

<sup>81</sup> Vid. *Preámbulo* de la LC de 1990.

de la competencia transferida no pasa nunca a ser de la Corporación local. Es una titularidad de competencia regional que se actúa o debe actuarse por los Cabildos en su faceta de instituciones autonómicas. De ahí que la transferencia de competencias tenga un matiz instrumental, y que lo relevante y práctico es ejercitar esas competencias por los Cabildos sin perder esa naturaleza, ya que éstos no sufren ninguna erosión o menoscabo al ejercitarlas en la faceta de instituciones autonómicas. Por tanto, es evidente que el objeto de las transferencias de competencias no viene determinado por aquellas materias o asuntos locales, porque éstos se atribuyen a las Corporaciones locales por medio de los mecanismos técnicos adecuados (competencias propias). Pero tampoco podrán ser transferidas competencias regionales que deben ser ejercidas por otras instituciones comunitarias que despliegan su actividad en toda la Comunidad Autónoma, es decir, competencias que por satisfacer intereses regionales que se proyectan en toda la Comunidad Autónoma no deben ser actuadas por los Cabildos. Entonces el objeto de esta técnica sería el conjunto de materias o asuntos que, siendo de titularidad autonómica, pueden desarrollarse eficazmente en sede insular.

En este sentido la vigente LC establece las transferencias concretas sobre una serie de materias que, esencialmente, son las mismas que consignaba el artículo 47.2 de la anterior Ley de 18 de noviembre de 1986, si bien la ubicación sistemática de tales competencias se ha hecho en otro lugar: la disposición adicional primera<sup>83</sup>, lugar más correcto para realizar las transferencias concretas.

Si cotejamos la disposición adicional primera de la LC de 1990 con el artículo 47.2 de la Ley de 1986, podemos extraer la conclusión de que, si bien se sigue la orientación del artículo 47.2, se emplean unos vocablos más amplios y omnicomprendivos que obedecen a la idea directriz de la reforma de potenciar más los Cabildos. Así, por ejemplo, se añade el término “administración” del patrimonio histórico–artístico insular, cuando en la anterior redacción sólo se aludía a “conservación”, lo que en principio supone que no se transfiere una competencia de mero mantenimiento, con matices estáticos, sino que se da cobertura para que el patrimonio histórico–artístico insular pueda ser promocionado y fomentado. También se adiciona la gestión de los puertos de refugio y deportivos, salvo que sean declarados por el Gobierno canario de interés regional.

En definitiva, la redacción de la disposición adicional primera, en su primera redacción de 1990, salvo algunas diferencias, sigue siendo la misma que la que contenía el artículo 47.2 de la Ley de 1986. Y todas las materias que se desglosan pueden ser gestionadas eficazmente en el ámbito insular.

### c) Régimen jurídico

A pesar de la deficiente configuración técnica que establece la LC de 1990 de las competencias transferidas a los Cabildos, se detecta en su régimen jurídico la mayoría de las características que definen a la técnica de transferencias.

Tenemos que notar que la transferencia como técnica traslativa de competencias supone:

- 1º Una mutación o alteración del orden normativo de competencias.
- 2º Una redefinición del interés prioritario que se debe considerar. Redefinición que no altera la titularidad regional de la competencia transferida.
- 3º La asunción por parte del ente receptor (la Isla) de la titularidad y el ejercicio de la competencia. Titularidad que debe interpretarse, no como la transmutación de la naturaleza regional de la competencia, sino como la cobertura jurídica, esto es, la razón que legitima el desenvolvimiento de la competencia transferida.
- 4º Una cobertura financiera suficiente para hacer efectiva la traslación.
- 5º Unos medios de control y supervisión que expresan diáfananamente que la titularidad originaria (regional) sigue

<sup>82</sup> Efectivamente, el artículo 150.2 CE introduce la técnica de transferencia como resultado de la enmienda del Grupo Nacionalista Vasco. Esta técnica, al contrario de lo que acontece con la delegación, no tenía un soporte dogmático preciso y definido, sino que se configuró como un mecanismo para la ampliación extraestatutaria de competencias.

<sup>83</sup> Esta disposición, como ya se ha puesto de relieve, ha sido modificada por la Ley 8/2001.

siendo de la Comunidad Autónoma, y que en modo alguno tales controles se ajustan a la configuración legal de las competencias propias de las Corporaciones locales<sup>84</sup>.

Así, la LC trata de conciliar estas características con la afirmación de que tienen el mismo carácter que las competencias propias. De ello sale una configuración híbrida, si bien, en general, prevalece la naturaleza de las competencias transferidas.

El artículo 44 dispone: “*Asimismo, los Cabildos Insulares ejercen en régimen de autonomía las competencias cuya titularidad les transfiera tanto esta Ley como las sectoriales que pueda aprobar el Parlamento de Canarias en el futuro, conforme al procedimiento y régimen jurídico regulado en el capítulo siguiente*”<sup>85</sup>.

El precepto establece que las competencias transferidas se ejercen en “régimen de autonomía”. Es decir, en el mismo régimen que se ejercen las competencias propias de cualquier Entidad local (art. 7.2, LRBRL), y que supone que los instrumentos de fiscalización y control deben ajustarse a la garantía institucional que la Constitución reconoce a las Entidades locales (arts. 137, 140 y 141, CE.); esto es, deberán ser controles específicos —y no genéricos—. Empero, los controles que la propia LC establece en el artículo 50, b) y c) no se corresponden con los controles que se aplican a las competencias propias de las Entidades locales, sino que son los característicos controles de las competencias transferidas.

En los siguientes artículos se continúa la regulación sobre la contradicción que supone caracterizar las competencias transferidas como propias, y de la misma podemos extraer las siguientes características:

- a) La transferencia debe ser realizada por Ley, la cual atribuirá al Cabildo la titularidad y el ejercicio de las competencias y funciones que de forma predominante satisfagan un interés insular (art. 45.1).
- b) Las transferencias que se hagan se someterán al régimen jurídico y financiero regulador del ejercicio de las competencias propias de cada Administración (art. 46.1). Se vuelve, pues, a reiterar la confusión entre competencias atribuidas como propias y las transferidas.
- c) La Comunidad Autónoma tiene respecto de las materias a que se refieren las competencias transferidas las facultades de ordenación básica externa, legislativa y reglamentaria (art. 46.2). No obstante, los Cabildos se subrogan en la titularidad de los bienes, derechos y obligaciones adscritos al cumplimiento de tales competencias o a la prestación de los correspondientes servicios y que se concreten por la Comunidad Autónoma pasando a formar parte del patrimonio capitular desde la fecha de efectividad de la asunción de competencias (art. 48.2, b). Por su parte, el personal que se transfiera se integrará en las correspondientes plantillas y relaciones de puestos de trabajo de los Cabildos, si bien se respetan los derechos adquiridos y se reserva el derecho a participar en los concursos que, para la provisión de puestos de trabajo, convoque la Comunidad (art. 48.2, c)).
- d) Las transferencias requerirán la dotación de recursos y medios materiales y personales precisos para el sostenimiento satisfactorio de los correspondientes servicios (art. 48.2, a), LC) (principio de cobertura financiera suficiente). En esta dirección, debe recordarse que, también, el artículo 23.4, última parte, del Estatuto de Autonomía establece: “*Las transferencias y delegaciones llevarán incorporadas los medios económicos, materiales y personales que correspondan*”, y el artículo 12.2, LC, dispone: “*La Comunidad Autónoma garantizará la suficiencia financiera de los Cabildos Insulares para el ejercicio de las competencias transferidas*”.
- e) La Comunidad Autónoma garantiza la legalidad y eficacia administrativa de los servicios transferidos a los Cabildos. Y a tal objeto se reserva la facultad de poder impugnar los actos y acuerdos de los Cabildos Insulares, de ejercer la alta inspección de los mismos —a través del Gobierno— en el ejercicio de las competencias transferidas, y solicitar la información que estime oportuna, pudiendo, en su caso, proponer al Parlamento las medidas que se consideren necesarias.

<sup>84</sup> Vid. Dictamen núm. 1/1985, del Consejo Consultivo de Canarias (F.J.V). También, R. ALCAZAR CREVILLÉN, cit., pp. 17 y ss.

<sup>85</sup> Se observa el poco cuidado que se tuvo en la redacción de este precepto, toda vez que prescribe que las transferencias se llevarán a cabo “conforme al procedimiento y régimen jurídico regulado en el capítulo siguiente”, lo cual es inexacto, porque el procedimiento y el régimen jurídico no se establecen en el capítulo siguiente, sino en los artículos siguientes y en la disposiciones transitorias de la Ley. En realidad, esta antinomia es el resultado de no ajustar la redacción del proyecto a la Ley ultimada y definitivamente elaborada por el Parlamento regional. Porque en el Proyecto sí tenía sentido hablar de capítulo siguiente (ya que, en el capítulo quinto— transferencias de competencias—, se regulaba el procedimiento y el régimen jurídico), pero en la Ley la redacción del artículo 44 lo único que expresa es una deficiencia innecesaria que se hubiera soslayado fácilmente con un poco más de cuidado.

Además, los Cabildos deberán remitir al parlamento una memoria justificativa del costo de funcionamiento y eficacia de los servicios transferidos, así como la liquidación de sus presupuestos (art. 50).

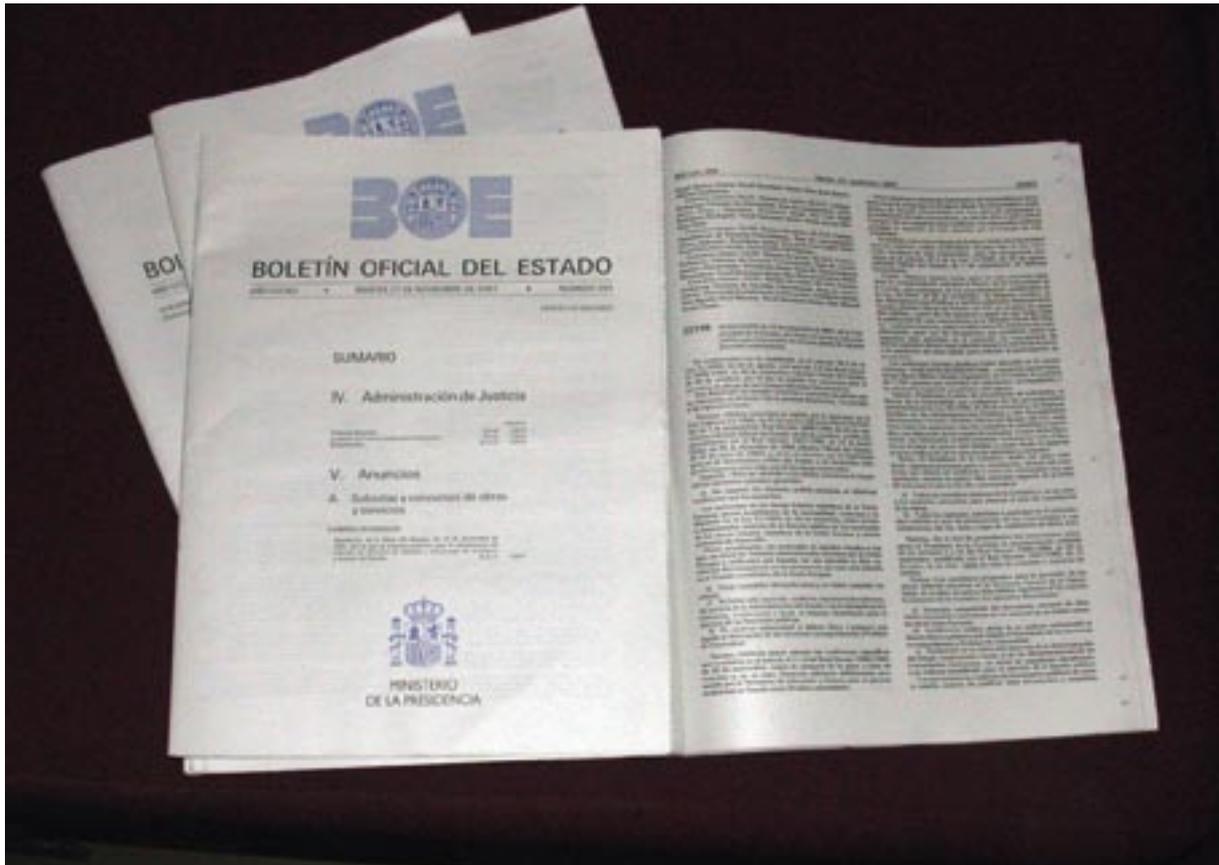
Se observa que, en general, se mantiene el régimen jurídico de las transferencias —al igual que ocurría con la anterior regulación de 1986<sup>86</sup>—; sin embargo, la vigente LC, al establecer que las competencias transferidas tienen idéntico carácter que las propias, tanto en su régimen jurídico como financiero, y disponer que se ejercerán en régimen de autonomía (arts. 41 y 44, respectivamente), introduce un elemento perturbador que se hubiera podido evitar transfiriendo las competencias a los Cabildos Insulares en su faceta de instituciones comunitarias. En este contexto calificar a las competencias que se transfieren como competencias propias hubiese tenido más sentido y sobre todo hubiera sido mucho más coherente con las prescripciones estatutarias (art. 23.4) y con la naturaleza jurídica de las competencias transferidas. Porque serían propias de los Cabildos, no como Corporaciones locales, sino en su dimensión de instituciones autonómicas, que, como se sabe, ha sido reafirmada con claridad en la reforma del Estatuto llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1996 (arts. 8.2 y 23). De esta forma los Cabildos hubiesen tenido una delimitación competencial más clara, y la configuración dogmática de las competencias propias de las Corporaciones locales y de las transferencias se hubiera respetado.

Como hemos visto, las competencias propias de las Corporaciones locales tienen un régimen jurídico preciso, y acuñado dogmáticamente, que responde a la necesidad de otorgarles a los Entes locales un haz de poderes para que intervengan en cuantos asuntos afecten directamente el círculo de sus intereses (art. 2.1, LRBRL), a fin de que la autonomía que constitucionalmente tienen garantizada despliegue toda su potencialidad. En este sentido, los Cabildos tienen *un bloque de competencias propias en su faceta de Corporaciones locales que gobiernan, administran y representan a las Islas*. Pero, como son además instituciones de la Comunidad Autónoma, pueden tener otras competencias que modulan y dan sentido a su nueva —en términos históricos—, naturaleza institucional; y esas competencias que son o pueden ser transferidas, en cuanto son expresivas de intereses regionales o autonómicos pueden ser trasladadas a los Cabildos *como propias en su faceta de instituciones autonómicas*. La expresión “propias” en este contexto no es equiparable al de competencias propias de las Corporaciones locales, sino que adquiere un carácter y un régimen distinto que se conecta con la naturaleza institucional de las Corporaciones insulares. Así entendida la cuestión, no se hubiese producido ninguna antinomia. Sin embargo, al transmutar el artículo 42 (párrafo segundo) las competencias transferidas se produce una confusión y una distorsión del régimen jurídico de una y otra clase de competencias, lo que probablemente repercutirá en la práctica administrativa. Porque hay un hecho evidente, incontrovertible, y que no puede ser anulado por las afirmaciones incorrectas de la Ley, y es que los controles que se aplican a las competencias transferidas son bien distintos de los que se ejercen sobre las propias de la Entidad local Isla. La lectura del artículo 50 es muy clara sobre este extremo.

Así, tratando de dar una mayor capacidad de gestión a los Cabildos y de evitar controles de la Comunidad Autónoma<sup>87</sup>, lo único que se ha hecho es desvirtuar el régimen jurídico de las competencias propias. La mayor capacidad de gestión y el paralelo aminoramiento de los controles se hubiera logrado igualmente —e, incluso, con más contundencia— transfiriendo las competencias a los Cabildos en su nuevo carácter de instituciones comunitarias. Carácter que no se explotó (salvo para las competencias delegadas, art. 10.1), quizá por el poco convencimiento que todavía se tiene con respecto a esta trascendental faceta.

En cualquier caso, la regulación que de las transferencias a los Cabildos hace la Ley de 1990 es Derecho positivo vigente y lo que procede es extraer las virtualidades que anidan en la misma. No obstante, a pesar de lo que se dice en el constitucionalismo inglés de que “la Ley lo puede todo, menos convertir un hombre en mujer”, hubiese sido deseable un mayor rigor y respeto a las técnicas dogmáticamente acuñadas; porque son precisamente esas técnicas las que suministran la claridad, la coherencia y, en último extremo, la viabilidad de cualquier sistema de organización territorial.

<sup>86</sup> Cfr. R. ALCÁZAR CREVILLÉN, loc cit., pp. 22–24.



M.E.C.

#### d) Procedimiento para transferir competencias a los Cabildos Insulares

La regulación del procedimiento de transferencias a los Cabildos se encuentra en las disposiciones transitorias tercera y siguientes de la LC.

Una vez que se dispone la transferencia por Ley del Parlamento canario se constituye una comisión paritaria formada por los siete Presidentes de los Cabildos Insulares y por siete representantes del Gobierno de Canarias, uno de los cuales será el Vicepresidente, quien la presidirá. Esta Comisión de Transferencias se creó por virtud del Decreto 197/1990, de 19 de septiembre, y por Decreto 236/1997, de 30 de septiembre, se aprobaron las normas que regulan la organización y el funcionamiento de este órgano; Decreto que, en menos de un mes, fue modificado por el Decreto 257/1997, de 16 de octubre, para incluir al Viceconsejero de Administración Pública en dicha Comisión; de manera que los miembros que componen el órgano son: el Presidente (Vicepresidente del Gobierno), el Vicepresidente (Consejero de la Presidencia), y los Vocales, que son el Consejero de Economía y Hacienda, el Consejero competente por razón de la materia, los Presidentes de los Cabildos Insulares, el Viceconsejero de Administración Pública, el Director General de la Función Pública, el Director General del Servicio Jurídico, y el Secretario (Director general de Administración Territorial y Gobernación), con voz y sin voto (art. 2, Decreto 236/1997, según la modificación del Decreto 257/1997). No obstante, el presidente podrá requerir la asistencia a las reuniones de los altos cargos y del personal que estime conveniente por razón del asunto a tratar. Además, a las reuniones podrán asistir sus miembros con un asesor (art. 5, Decreto 187/1990). Como es natural, para estar válidamente constituida "deberá estar presente la mayoría absoluta de los miembros que integran cada representación, tanto en primera como en segunda convocatoria" (art. 8, Decreto 187/1990), y los acuerdos se adoptan por mayoría absoluta (art. 9.1, Decreto 197/1990).

La Comisión de Transferencias como órgano colegiado recibe apoyo administrativo de la Consejería de Presidencia y Justicia (Decreto 178/2003, de 23 de julio), y tiene por finalidad determinar las funciones que comporta la competencia transferida, las que sigan correspondiendo a la Administración pública de la Comunidad Autónoma,

aquéllas que deba compartir ésta con los Cabildos y el método para el cálculo y la determinación de los servicios, medios personales y materiales y recursos que deban ser traspasados a los Cabildos para el ejercicio de estas competencias. El acuerdo se formalizará en un Decreto aprobado por el Gobierno, a propuesta de su Vicepresidente. La metodología se reguló por medio del Decreto 149/1994, de 21 de julio.

El Gobierno de Canarias tendrá a partir de la publicación del Decreto o Decretos de transferencias un plazo máximo de un año para aprobar —previa audiencia de cada Cabildo— los anexos de traspasos en que, para cada Corporación, se precisan los servicios, medios personales y materiales y recursos traspasados. Publicados los anexos se suscribirán las actas de recepción y entrega de los servicios, medios, expedientes y recursos traspasados. Y desde la fecha de suscripción de tales actas, los Cabildos ejercerán efectivamente la competencia transferida.

Cada uno de los anexos contendrá las siguientes determinaciones:

- a) Servicios transferidos.
- b) Relaciones de bienes muebles e inmuebles traspasados para el ejercicio de las funciones asumidas.
- c) Relación de dotaciones presupuestarias de personal traspasado, con precisión de las plazas vacantes y de las provistas con funcionarios de carrera e interinos, o contratos laborales.
- d) Relación de los expedientes en curso que son traspasados al Cabildo Insular.
- e) Cuantificación de la carga neta asumida por el Cabildo Insular con referencia a los costes directos e indirectos de las funciones traspasadas.
- f) Determinación de los créditos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma del correspondiente ejercicio que quedan traspasados, así como los importes ya contraídos y de los disponibles por el Cabildo insular durante el ejercicio presupuestario en curso (disposición transitoria cuarta).

En consecuencia, de lo que se trata es de precisar lo más posible la transferencia a fin de evitar confusiones y conflictos entre las dos Administraciones, y poder así determinar el equilibrio de la operación de traslación competencial<sup>88</sup>.

## VI.5 La articulación práctica de las transferencias

### a) Planteamiento general

La decisión del legislador estatutario y autonómico de otorgar un protagonismo manifiesto a las Corporaciones insulares en la Autonomía Canaria se hace visible en los procesos descentralizadores que se han impulsado a lo largo de las dos últimas décadas. Sin duda alguna, hasta ahora, la confianza se ha depositado en las transferencias de competencias, mientras que las delegaciones interadministrativas, aunque se regulan, incluso con algún detalle, han ocupado un papel muy secundario, tanto por las materias que han comprendido, como por el momento en el cual se hicieron. Pero, sobre todo, porque, incluso, después de haber dado un modesto papel a las delegaciones por los Decretos de 1997, sólo cuatro años más tarde, se optó por la conversión de éstas en transferencias de competencias. Como ya se ha advertido, la Ley 8/2001, de 3 de diciembre, para solventar algunas disfunciones, convierte las delegaciones en transferencias, con lo cual cierra un ciclo bastante desconcertante para esta técnica.

Pero, a pesar de que la confianza la ha puesto el legislador en la transferencia de competencia a los Cabildos, ello no significa que su articulación o concreción práctica haya sido fácil y sencilla. Porque, en realidad, estamos aludiendo a una distribución efectiva de poder, lo que siempre origina tensiones, reajustes y cambios de gran calado. La dificultad para enhebrar el hilo conductor que lleve a buen puerto es, en consecuencia, inherente a un proceso de este carácter.

<sup>87</sup> Vid. *Canarias* 7, de 9 de mayo de 1989, p. 7.

Por esta razón, en los procesos de descentralización canarios, se observan distintas vicisitudes y factores, entre los cuales los políticos ocupan un papel relevante; vicisitudes y factores que han marcado distintos tiempos en los cuales se detecta la verdadera vocación descentralizadora que tanto se invoca. Aparte de ello, es palmario que las dificultades técnicas han sido y son colosales. Determinar las funciones que deben ejercer efectivamente los Cabildos y la Comunidad, organizar el control de ésta sobre aquéllos, traspasar los recursos y medios económicos, personales y materiales, establecer unos mecanismos de coordinación que, al propio tiempo, no anulen o desnaturalicen la autonomía de los Cabildos, etc, son tareas que necesitan un esfuerzo político y técnico grande. Veamos, entonces, cuáles han sido los hitos más significativos hasta el momento.

### **b) El proceso descentralizador de acuerdo con la Ley 8/1986, de 18 de noviembre**

La Ley 8/1986, conocida impropiaemente como la “Ley de Cabildos”, constituyó el primer intento serio de abordar esta compleja cuestión de la descentralización hacia las Corporaciones insulares. Se aprobó después de un esfuerzo considerable, y era, como ha destacado el profesor PAREJO<sup>89</sup>, un texto “ambicioso e imaginativo”, que pretendía lograr una definitiva y, al mismo tiempo, flexible y evolutiva organización de la totalidad del poder público administrativo canario, y especialmente del regional e insular. Por lo que respecta a las transferencias, el artículo 47 sirvió de basamento para el desarrollo de este primer proceso, que se concreta en los Decretos 54 (que regulaba la metodología) a 65, de 12 de abril de 1988, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares. Específicamente, estos Decretos se referían a las siguientes materias:

- 1) Decreto 55/1988: régimen local
- 2) Decreto 56/1988: policía de espectáculos
- 3) Decreto 57/1988: ferias y mercados insulares
- 4) Decreto 58/1988: artesanía
- 5) Decreto 59/1988: agricultura
- 6) Decreto 60/1988: cultura, deportes y patrimonio histórico- artístico insular
- 7) Decreto 61/1988: transportes terrestres
- 8) Decreto 62/1988: turismo
- 9) Decreto 63/1988: política territorial
- 10) Decreto 64/1988: vivienda
- 11) Decreto 65/1988: carreteras.

Estos Decretos tienen una gran importancia, porque comportan una prueba clara de la voluntad del Gobierno para impulsar la descentralización. En ellos no sólo se señalan las funciones y servicios que se traspasan a los Cabildos, sino, también, las funciones que se reserva la Administración de la Comunidad Autónoma, y las compartidas, en el supuesto de que existan, ya que hay casos (cfr art. 4 del Decreto 55/ 1988) en los que no existen funciones compartidas.

Para materializar los traspasos, como es obvio, se tuvieron que firmar las actas de recepción y entrega; circunstancia que se produjo los días 4 de diciembre de 1989 y 19 de enero de 1990, aunque el Cabildo Insular de Gran Canaria tardó un poco más, y firmó las actas el 27 de diciembre de 1991, toda vez que esta Corporación criticó la falta de consenso y la adopción de criterios de imposición en detrimento del diálogo y el acercamiento de posturas. Por ello —sin apoyo de ningún otro—, impugnó los Decretos que traspasaban los medios y recursos, y, en concreto, la valoración definitiva del coste de los servicios inherentes al traspaso de competencias, y el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en diferentes resoluciones, estimó los recursos al entender —cfr Sentencia núm. 358, de 19 de septiembre de 1990—, que los traspasos debían tener la intervención efectiva de los Cabildos Insulares en orden a la determinación de cuestiones tan sustanciales como las relacionadas con la asignación de recursos y medios precisos

<sup>88</sup> Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “El modelo territorial de Canarias ante la reforma del Estatuto de Autonomía”, en *Actualidad Administrativa*, núm.6, 1994, pp.70 y 71. En este trabajo se encuentra, asimismo, una valoración genérica de la operatividad de las transferencias hasta la fecha del mismo, pp. 73–75.

para que el Cabildo Insular pudiera hacer frente a las funciones y servicios que se traspasaban.

Así las cosas, los Anexos de traspasos de medios y recursos se precisaron en los Decretos 82 a 131, de 1 de junio de 1989, si bien los que afectaban al Cabildo de Gran Canaria se aprobaron más tarde (Decretos 223 a 229, de 20 de diciembre de 1991). Por otro lado, el Decreto 82/1989, de 1 de julio, amplió las funciones en materia de agricultura<sup>90</sup>.

Con este bloque de Decretos se define una primera etapa, que, por de pronto, tiene un importante valor simbólico: arrancar un proceso que debe desembocar en una redistribución de las funciones públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Se trata del “primer proceso de descentralización”<sup>91</sup>, que, como hemos referido, tuvo como soporte la Ley 8/1986. Pero, como era de esperar, este proceso no estuvo exento de problemas, tensiones y disfunciones, además de no abarcar la totalidad de las materias susceptibles de ser transferidas. Todo ello hay que ubicarlo, además, en el emergente panorama político que, a fines de los ochenta y principios de los noventa, se define en Canarias, y que hace que la “cuestión de los Cabildos” esté en un primer plano; de manera que, cuando se estaba materializando lo que disponían la Ley 8/1986 y los aludidos Decretos, se está ya elaborando y aprobando una nueva “Ley de Cabildos”, esto es, la Ley 14/1990, de 26 de julio. Lo que revela el alto grado de “efervescencia” que esta cuestión tenía en aquellos momentos.

### c) Las transferencias de competencias de acuerdo con la Ley 14/1990, de 26 de julio

El siguiente hito legislativo lo constituye la Ley 14/1990, que propicia un proceso que se desenvuelve en un período político en el cual es observable una “apuesta por la opción cabildista”<sup>92</sup>, ya que, la aprobación de esta Ley se hizo en la segunda legislatura en la cual el Archipiélago Canario estaba gobernado por el denominado “pacto canario”, es decir, por el CDS, AIC y PP, que eran, a su vez, apoyados parlamentariamente por AHI. Pues bien, por lo que se refiere al tema que tratamos, la LC de 1990 relaciona de manera muy parecida a la Ley de 1986 las competencias susceptibles de transferencia y delegación, aunque debe destacarse que, si bien la lista de transferencias era casi la misma, pues sólo se añadieron las competencias sobre ocio y esparcimiento y puertos de refugio y deportivos, en cambio, la de delegaciones sí sufrió algunas alteraciones, pues algunas materias pasaron de delegadas a transferidas, como las obras hidráulicas o la administración de puertos de refugio, otras desaparecieron del listado, como las Cámaras Oficiales de la Propiedad urbana<sup>93</sup>, y la regulación de precios y tarifas de servicios públicos de competencia local, y, además, por la previsión de otras nuevas materias susceptibles de delegación, como las materias relativas al medio ambiente. Debe notarse que estos cambios en las listas no son de gran envergadura. El sustrato de lo que se transfiere es el mismo que el que subyace en la Ley de 1986, lo que se hace es recoger, en parte, las evoluciones que el propio Ordenamiento jurídico va sufriendo. El caso de las Cámaras de la Propiedad Urbana, en un proceso franco e intenso de desaparición, es ilustrativo, pero también lo es el cambio observable en las obras hidráulicas, puesto que lo que hace, justamente, la Ley de Aguas —que, no hay que olvidar que es, también, de 26 de julio de 1990—, es configurar la isla como una cuenca hidrográfica (cfr. *preámbulo*), y atribuir a los Cabildos Insulares las competencias y funciones sobre “Obras hidráulicas, salvo las que se declaren de interés regional o general” (art. 8. 1. c) de la Ley 12/1990, de 26 de julio), apostando, en consecuencia, por una clara descentralización<sup>94</sup>.

Ya en esta nueva etapa se aprecia una mayor y mejor tecnificación del proceso descentralizador, algo que es lógico y natural, porque de las grandes declaraciones normativas se pasa a la concreción real y efectiva de las mismas, lo cual requiere inequívocamente una pulcra tecnificación. Así, como ya hemos visto, se creó la Comisión de Transferencias (Decreto 187/1990), integrada por los Presidentes de los Cabildos y por representantes de la Comunidad Autónoma<sup>95</sup>; Comisión que sustituyó a la Subcomisión de Transferencias, dependiente de la Comisión de Administración Territorial (Decreto 132/1988, de 22 de septiembre), y que, como hemos ya dicho, tiene por cometido determinar las funciones de cada instancia en el proceso de transferencias. Por otra parte, se detecta cómo el propio Parlamento se implica en el proceso descentralizador, con la aprobación de las Resoluciones de 28 y 29 de octubre de 1992, que instaban, precisamente, al desarrollo de la descentralización por parte del Gobierno autónomo, e, incluso, fija algunos criterios

<sup>89</sup> “Prólogo” al libro de J. RODRÍGUEZ-ARANA, *Estudios de Derecho Público Canario* (Madrid, 1991), p. 21.

acerca de las transferencias y las delegaciones<sup>96</sup>. Respecto de las transferencias se dice:

- cuando se transfiere una competencia el núcleo esencial de la actividad administrativa debe gravitar sobre la Administración receptora;
- no debe hacerse una transferencia de competencias de manera fraccionada, sin integrar todas aquellas funciones de la misma que sean necesarias para su ejercicio. Deberá operarse definiendo paquetes coherentes de funciones que completen competencias determinadas, siendo el único límite el establecido por el legislador;
- se hace necesario evaluar los medios humanos, materiales y económicos para gestionar las funciones transferidas, de tal forma que la Administración receptora pueda hacerse cargo de las mismas con plena suficiencia financiera(...);
- en ningún caso podrá producirse duplicidad de gestión respecto de las funciones transferidas entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la de los Cabildos.

Los criterios no aportan, desde luego, grandes novedades por lo que concierne a transferencias, pero afirman tendencias que resultan positivas, como la de evitar duplicidad en la gestión. Con estos antecedentes, ya casi en la mitad de los años noventa, se aprueba un nuevo elenco de Decretos de traspasos de funciones y servicios de la Comunidad Autónoma a los Cabildos: los Decretos 150 a 159, de 21 de julio de 1994, que versan sobre las siguientes materias:

- 1) Decreto 150/1994: artesanía, ferias y mercados insulares
- 2) Decreto 151/1994: agricultura
- 3) Decreto 152/1994: cultura, deportes y patrimonio histórico-artístico
- 4) Decreto 153/1994: caza, actividades clasificadas y urbanismo
- 5) Decreto 154/1994: régimen local y policía de espectáculos
- 6) Decreto 155/1994: ocupación, ocio y esparcimiento
- 7) Decreto 156/1994: promoción y policía del turismo insular
- 8) Decreto 157/1994: carreteras
- 9) Decreto 158/1994: aguas terrestres y obras hidráulicas
- 10) Decreto 159/1994: transportes terrestres y por cable.

Como aconteció con los anteriores Decretos de 1988, éstos precisan las funciones traspasadas, así como las que se reserva la Comunidad Autónoma y las que tienen carácter compartido o concurrente. Son todos Decretos de transferencias, y no de delegaciones interadministrativas, y tienen un sentido muy similar a los anteriores, si bien es destacable una ampliación de competencias. No obstante, a pesar del avance que la aprobación de estas normas supuso, lo cierto es que la negociación se estancó<sup>97</sup>, y tuvo que surgir un nuevo Gobierno, después de las correspondientes elecciones autonómicas, para que en el segundo semestre de 1996 se retomasen, dando como frutos, en primer lugar, la aprobación de la regulación específica de la Comisión de Delegaciones (Decreto 29/1997, de 6 de marzo), y, en segundo término, la articulación de un proceso conjunto de transferencias y delegaciones. En esta fase se aprueban los siguientes Decretos:

- Decretos 139 a 144/1997, de 11 de julio, de traspaso de servicios y medios materiales, personales y recursos a los Cabildos Insulares, modificados por los Decretos 299 a 304/1997, de 19 de diciembre: carreteras;
- Decretos 145 a 151/1997, de 11 de julio, modificados por los Decretos 312 a 318/1997, de 19 de diciembre: transportes terrestres y por cable;

<sup>90</sup> M. J. SARMIENTO ACOSTA, "El modelo territorial de Canarias ante la reforma del Estatuto de Autonomía", cit., pp. 73 y 74. Del mismo autor, "Organización político-administrativa", en el volumen colectivo *Gran Canaria Siglo XXI. Diagnóstico de situación*. Tomo II, dir por J.M. GARCÍA FALCÓN, Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 1998, pp. 1807-1816.

<sup>91</sup> En este sentido, J. J. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, "El proceso de descentralización...", cit., pp. 620 y ss.

<sup>92</sup> J. A. GARCÍA ROJAS, S. PERAZA y J. E. GARCÍA, "Las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Canarias y los gobiernos locales canarios: la opción por los Cabildos Insulares", cit., p. 94

<sup>93</sup> La disposición final décima de la Ley de Presupuestos del Estado para 1990 (Ley 4/1990, de 29 de junio), terminó por suprimir las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, desapareciendo, por consiguiente, la referencia a estas Corporaciones contenida en el artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico.

<sup>94</sup> Véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, *El Derecho de Aguas de Canarias*, ob cit., pp. 136 y ss.

<sup>95</sup> Decreto posteriormente modificado por el Decreto 294/1991, de 15 de noviembre, y por el Decreto 236/1997, de 30 de septiembre.

- Decretos 152 a 158/1997, de 11 de julio, modificados por los Decretos 326 a 333/1997, de 19 de diciembre: ocupación, ocio y esparcimiento;
- Decreto 159/1997, de 11 de julio, de transferencias de competencias en materia de prestación de servicios especializados en cuestiones de prevención, de ejecución de las medidas de amparo que se establecen en la Ley 1/1997, y asesoramiento y cooperación con las entidades municipales;
- Decreto 160/1997, de 11 de julio, de delegación de competencias a los Cabildos Insulares en materia de gestión de Centros de Atención a Minusválidos y Tercera Edad y de administración de fondos públicos para la subvención de Servicios Sociales Especializados, modificado por el Decreto 305/1997, de 19 de diciembre;
- Decreto 161/1997, de 11 de julio, de delegación de funciones a los Cabildos Insulares en materia de servicios forestales, protección del medio ambiente y la gestión y conservación de Espacios Naturales Protegidos, modificado por el Decreto 298/1997, de 19 de diciembre;
- Decreto 162/1997, de 11 de julio, de delegación de funciones a los Cabildos Insulares en materia de carreteras;
- Decretos 163 a 169/1997, de 11 de julio, modificados por los Decretos 319 a 325/1997, de 19 de diciembre: promoción y policía del turismo insular;
- Decretos 203 a 208/1997, de 7 de agosto, modificados por los Decretos 306 a 311/1997, de 19 de diciembre: atención integral a los menores;
- Decretos 291 a 297/1997, de 19 de diciembre: artesanía y ferias y mercados insulares.

Aparte de este importante elenco de Decretos, es destacable la aprobación de los Decretos 237/1997, de 30 de septiembre, y 257/1997, de 16 de octubre, que, como ya hemos referido, regularon la organización y el funcionamiento de la Comisión de Transferencias.

Es imaginable el esfuerzo técnico que un bloque tan significativo de traspasos comporta. El paso dado en 1997 es, pues, decisivo en orden a materializar el principio descentralizador en la Autonomía Canaria. Sin embargo, todavía quedan algunas materias pendientes, conforme a lo establecido en la disposición adicional primera de la LC de 1990 (letras ñ), relativa a la gestión de puertos de refugio y deportivos, salvo que se declaren por el Gobierno de Canarias de interés regional; q) y r), concernientes a policía de vivienda y conservación del parque público de viviendas (con Decreto, estas últimas núm. 64/1988)<sup>98</sup>. Hay que advertir en relación con estas materias que el artículo 2.2 de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias, establece: “*Es competencia de los Cabildos Insulares la gestión de los puertos de refugio y deportivos, salvo que se declaren por el Gobierno de Canarias de interés regional*”; y que la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Viviendas de Canarias, dispone en su artículo 5 que son competencias de los Cabildos la “policía de vivienda”, la “conservación y administración del parque público de viviendas de ámbito insular” y la de “coordinar la intervención municipal en la gestión del parque público de vivienda”; si bien las dos primeras competencias que se relacionan “serán ejercidas por el Instituto Canario de la Vivienda cuando así se convenga entre el propio Instituto y el Cabildo correspondiente” (art. 5.2, Ley 2/2003).

#### **d) La Ley 8/2001: la transformación de las delegaciones en transferencias**

La decisión que se tomó, en 1997, de atribuir el ejercicio de algunas competencias a los Cabildos por medio de la técnica de la delegación interadministrativa no produjo unos resultados muy provechosos, a tenor de lo que se expresa en el propio *Preámbulo* de la Ley 8/2001, ya transcrito anteriormente. Las disfunciones y problemas que se destacan

<sup>96</sup> Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA “Comentarios al artículo 22”, en la obra colectiva, ya citada, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, pp. 224 y 225, nota 80.

<sup>97</sup> No obstante, durante el año 1995, se aprobaron los siguientes Decretos de traspasos de servicios, medios personales y materiales para el ejercicio de competencias en materia de aguas:

Decreto 24/1995, de 24 de febrero: Cabildo de Tenerife. Decreto 25/1995, de 24 de febrero: Cabildo de Gran Canaria. Decreto 26/1995, de 24 de febrero: Cabildo de La Palma. Decreto 27/1995, de 24 de febrero: Cabildo de Fuerteventura. Decreto 28/1995, de 24 de febrero: Cabildo de Lanzarote. Decreto 29/1995, de 24 de febrero: Cabildo de La Gomera. Decreto 30/1995, de 24 de febrero: Cabildo de El Hierro.

También es preciso destacar los Decretos 168 a 174/1995, de 23 de junio, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos a los Cabildos Insulares en materia de infraestructura rural a todas las Islas mencionadas

originaron el deseo de transmutar las delegaciones en transferencias. Ello se observa palmariamente en la reunión de la Comisión General de Cabildos del Parlamento de Canarias, de 28 de marzo de 2000<sup>98</sup>, en la cual se puso de manifiesto el deseo de que las competencias delegadas se transfirieran; deseo un tanto apresurado, toda vez que si se tiene en cuenta que las delegaciones se hicieron bien entrado el año 1997, y ya a principios de 2000 se aboga por esta transformación, parece que no se dejó el suficiente tiempo para que los escollos, disfunciones y problemas pudieran ser resueltos por otras vías o mecanismos distintos a la solución enérgica de transformar las delegaciones en transferencias. Es evidente que la presión de los Cabildos, a través de la FECAI (Federación Canaria de Islas), tuvo sus efectos, y si bien es cierto que lo que finalmente plasma la aludida Ley 8/2001 es completamente legítimo, pues es una Ley aprobada por el órgano representativo del pueblo canario, es decir, el Parlamento (art. 9.1, EACan.), sorprende un poco el escaso tiempo que se dejó para que esta técnica pudiera aplicarse. Lo que realmente subyace en esta conversión no es otra cosa que la intención, clara y firme, de otorgar mayor capacidad a los Cabildos sobre estas competencias. Reflejo de ello es la nueva redacción dada a la disposición adicional primera de la LC, según la cual:

*“Quedan transferidas a las islas, en su ámbito territorial respectivo, las competencias administrativas sobre las siguientes materias:*

1. *Demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de municipios, previo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias.*
2. *Las funciones propias de las Agencias de Extensión Agraria*
3. *Granjas experimentales*
4. *Servicios forestales, vías pecuarias y pastos*
5. *Acuicultura y cultivos marinos*
6. *Protección del medio ambiente*
7. *Gestión y conservación de espacios naturales protegidos, en el marco de lo establecido en la legislación autonómica vigente*
8. *Caza*
9. *Infraestructura rural de carácter insular*
10. *Subrogación en las competencias municipales sobre el planeamiento urbanístico, de conformidad a lo establecido en la legislación sectorial vigente*
11. *Carreteras, salvo las que se declaren de interés regional, en el marco de lo que disponga la legislación sectorial autonómica. En las carreteras de interés regional, la explotación, uso y defensa y régimen sancionador*
12. *Gestión de puertos de refugio y deportivos, salvo que se declaren por el Gobierno de Canarias de interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias (disposición adicional quinta de la citada Ley 14/2003).*
13. *Obras hidráulicas que no sean de interés regional o general, conservación y policía de obras hidráulicas y administración insular de aguas terrestres en los términos que establezca la legislación sectorial autonómica.*
14. *Transporte por carretera o por cable. Ferrocarriles, en el marco de lo que disponga la normativa sectorial autonómica.*
15. *Ferias y mercados insulares*
16. *Policía de espectáculos*
17. *Promoción y policía del turismo insular, salvo las potestades de inspección y sanción*
18. *Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*
19. *Policía de vivienda*
20. *Conservación y administración del parque público de viviendas*
21. *Administración de las residencias de estudiantes establecidas en la isla*
22. *Fomento de la cultura, deportes, ocupación, ocio y esparcimiento en el ámbito insular*
23. *Conservación y administración del patrimonio histórico-artístico insular*
24. *Museos, bibliotecas y archivos que no se reserve para sí la Comunidad Autónoma*
25. *Fomento de la artesanía*

<sup>98</sup> En el año 1998, se dictaron, también, los Decretos 197 a 204, de 16 de noviembre, como complemento de Decretos anteriores, y de corrección de algunos Decretos. En el 2000 se dictaron, asimismo, los Decretos 110 a 116, de 26 de junio, de traspasos de servicios y recursos en materia de cultura, deportes y patrimonio histórico-artístico.

- 26. *Asistencia social y servicios sociales*
- 27. *Defensa del consumidor*
- 28. *Campañas de saneamiento zoonosanitario*

Por otra parte, la disposición adicional segunda, también en su nueva redacción, queda notablemente disminuida, ya que lo que se prevé es lo siguiente:

- “1. *Se autoriza al Gobierno de Canarias a delegar total o parcialmente en los Cabildos Insulares en el ámbito de su respectiva isla el ejercicio de las competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma en materia de ejecución de obras públicas de interés general.*
2. *Podrán delegarse en los Cabildos Insulares las competencias y funciones precisas en materia de gestión del personal que se adscriba funcionalmente a los mismos para el ejercicio de las competencias delegadas.*
3. *Asimismo podrán delegarse las potestades que permitan completar las competencias transferidas, generando sectores compactos de actuación administrativa*”

De lo expuesto se deduce que el papel y la función que se le atribuye a la delegación interadministrativa es mucho más modesto que el que tenía conferido en la redacción de la disposición adicional segunda de la LC de 1990. Es más, ahora ni siquiera se prevé lo que antes, al final de la referida disposición, se recogía, y que, en realidad, no comprometía a gran cosa: la posibilidad de delegar “*cualquiera otras (competencias, se entiende) que por leyes sectoriales autonómicas se establezcan*”

Conforme a esta situación, en la que, como consta, la técnica que asume todo el protagonismo es la transferencia, se impulsa el proceso descentralizador, de manera que se dictan los Decretos 111 a 113/2002, de 9 de agosto, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en las materias siguientes:

- servicios forestales, vías pecuarias y pastos, protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos: Decreto 111/2002;
- protección, uso y defensa y régimen sancionador de las carreteras de interés general: Decreto 112/2002;
- servicios sociales especializados a personas mayores, minusválidos y mujeres: Decreto 113/2002<sup>100</sup>.

Como ha sucedido con otros Decretos, ya analizados anteriormente, se distinguen las funciones transmitidas a los Cabildos Insulares y las que se mantienen en poder de la Comunidad Autónoma. Por otro lado, se regulan otros aspectos relacionados con el correcto ejercicio de las competencias, como la coordinación y la cooperación y el control de tales competencias.

## VII. CONSIDERACIÓN FINAL

No se puede albergar duda alguna sobre la trascendencia de la descentralización que se ha desarrollado en las dos últimas décadas en la Comunidad Autónoma de Canarias, y que ha favorecido de forma evidente la posición y las competencias de las Corporaciones insulares. Tanto de acuerdo con la Ley 8/1986 —la primera Ley llamada “Ley de Cabildos”—, como conforme con lo dispuesto en la Ley 14/1990, se ha abierto e impulsado un proceso de redistribución de competencias administrativas entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares que constituye un hito en lo que es la concreción práctica, real y efectiva del principio de descentralización (art. 2, LC.) hacia los Entes locales (en este caso, las Islas). Se puede decir con todo rigor que el Archipiélago Canario ha sido pionero en lo que desde hace ya algunos años se llama “Pacto Local”<sup>101</sup>, ya que, desde el comienzo de la andadura autonómica se ha tenido plena consciencia de la importancia que, para la gestión administrativa eficaz y coherente,

<sup>99</sup> Vid. *Canarias* 7, de 29 de marzo de 2000, p. 13.

tiene en Canarias las transferencias y delegaciones de competencias a favor de las Corporaciones insulares.

La opción por la descentralización —ya lo hemos afirmado en otros trabajos<sup>102</sup>— es acertada, necesaria y coherente con las condiciones objetivas imperantes en el Archipiélago, y, desde el punto de vista jurídico estricto, con lo que dispone el Estatuto de Autonomía (arts. 8.2, 22 y 23). La afirmación palmaria de la doble naturaleza de los Cabildos tiene, justamente, ese significado: robustecer la posición y las competencias de los Cabildos. De lo contrario, carecería de sentido optar firmemente por vertebrar la Comunidad Autónoma sobre la base de las entidades insulares. Esta opción, por lo demás, es congruente con otro principio insistentemente invocado en estos últimos años con ocasión del Pacto Local, y que es el principio de subsidiariedad, que no sólo lo prevé la Carta Europea de Autonomía Local en su artículo 4.3 (“*El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos (..)*”<sup>103</sup>), sino que tiene reconocimiento en el propio Tratado de la Unión Europea (art. 3, B, redacción de 7 de febrero de 1992: “*En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario*”). Por tanto, este principio postula que las decisiones dentro de la Unión Europea se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos<sup>104</sup>.

Ahora bien, dicho esto, es claro que el proceso descentralizador que se ha articulado en la Comunidad Autónoma de Canarias ha sido y es complejo, difícil y originador de inescusables tensiones políticas y burocráticas. Reordenar todo un sistema de competencias administrativas es una labor ardua, que exige un esfuerzo político y técnico de primer orden, y que, asimismo, dibuja unos escenarios en los cuales el ejercicio del poder público queda seriamente redimensionado. El alcance de la Administración periférica autonómica, al igual que ha sucedido en la esfera estatal<sup>105</sup>, tiene que sufrir una revisión muy profunda, pero, también, la propia organización y la prestación de los servicios de los Cabildos Insulares, así como sus elementos personales y materiales. Sería un verdadero fiasco que el incremento competencial de las Corporaciones insulares se tradujera en una disminución de la eficacia y de la calidad de los servicios, puesto que el objetivo último, desde la perspectiva constitucional, no es sólo la descentralización (que también), sino la adecuada tutela de los intereses generales, a la cual, justamente, sirve la descentralización. La Administración, sea cual sea, sirve con objetividad los intereses generales (art. 103.I, CE, aplicable a todas las Administraciones, según STC núm. 85/1983, de 28 de octubre), y siempre es una organización instrumental al servicio de la colectividad<sup>106</sup>. Olvidar este dato capital, y cargar las tintas sólo en la invocación interesada de la descentralización, supone desconocer, pura y simplemente, las bases constitucionales de la Administración Pública. En este contexto, se detectan todavía disfunciones y carencias en cuestiones tan relevantes como la financiación de los Cabildos, o al organización de éstos, si bien en este último aspecto puede abrirse una oportunidad a raíz de la entrada en vigor de la Ley 57/ 2003, de 16 de diciembre, conocida coloquialmente como “Ley de Grandes Ciudades”.

En consecuencia, el proceso en materia competencial no puede todavía considerarse cerrado. Hay problemas de grueso calibre que no pueden orillarse que reclaman un tratamiento serio y pausado en el cual deben intervenir todos los actores implicados, ya que lo que está en juego no es otra cosa que el correcto ejercicio del poder público administrativo en el seno de la Comunidad Autónoma.

## ADDENDA

<sup>100</sup> El Decreto 114/2002, de 9 de agosto, modificó el Decreto 204/1997, de 7 de agosto, modificado, a su vez, por el Decreto 307/1997, de 19 de diciembre, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos al Cabildo Insular de Gran Canaria. Posteriormente se dictaron los Decretos 177 a 197, de 20 de diciembre de 2002, con corrección de errores de los Decretos 22 a 26/2003, de 24 de febrero, de traspaso de servicios, también.

<sup>101</sup> J. J. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, “El pacto local canario”, en *Diario de Avisos*, de 12 de julio de 1998, p. 8.

Finalizado este trabajo, ya se ha impulsado lo que es la segunda reforma del Estatuto de Autonomía. Las novedades son de relieve, y abarcan, como es natural, toda la organización y el funcionamiento de las instituciones estatutarias, con mayor o menor calado. Es más, dentro del ya largo proceso de reforma (pues se inició en la primavera de 2004), *se observan cambios muy significativos en la regulación* de los Cabildos Insulares. Si se compara, por ejemplo, el texto que formuló el llamado *Comité Asesor para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias* con el que finalmente ha aprobado el Parlamento autónomo, con fecha de 13 de septiembre de 2006, se extrae la conclusión de que la transformación ha sido muy evidente, e, incluso, hasta un poco sorprendente, ya que si en el documento del citado Comité parecía que se quería prefigurar un modelo en el que el carácter institucional-autonómico de los Cabildos tuviera, incluso, más protagonismo, en el texto que al final aprobó el Parlamento en septiembre de 2006 el carácter institucional no se menciona. Es claro que durante el proceso han ocurrido muchos e importantes acontecimientos políticos, que, probablemente, han afectado al texto final. Pero, lo que, quizá, ha repercutido de forma más directa ha sido la aprobación del polémico *Estatuto de Autonomía de Cataluña* (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), que ha incorporado novedades de fuste en lo que es la organización del Estado autonómico, y, en especial, en lo relativo a las competencias. En el asunto que nos ocupa, hay que decir que son varios los artículos del Proyecto de Reforma que se refieren a las Corporaciones Insulares (y cuyo estudio es necesario dejar para otra ocasión, ya que una simple *Addenda* no da para mucho), pero los más significativos son sin duda los artículos. 15, relativo a los poderes de la Comunidad Autónoma, y en el que no se menciona el carácter institucional de los Cabildos —al contrario de lo que dispone el todavía vigente art. 8.2 del Estatuto, y de lo que establecía el documento del Comité Asesor—, 42, 43, 129 y la disposición adicional sexta. Repito, no es posible tratar, ni siquiera brevemente, las novedades que introduce, o, pretende introducir, este texto. Pero no me resisto a subrayar la desaparición pura y simple de la mención del carácter institucional de los Cabildos, que sí aparece en la vigente regulación (arts. 8 y 23), y que he analizado suficientemente en mi reciente libro *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares* (2005).

Sorprende un poco que una configuración que parecía ya asentada, tanto en la legislación aprobada por el Parlamento (Leyes de 1986 y de 1990), como en el propio Estatuto, después de la reforma de 1996, ahora, por arte de la magia política, se ponga en cuestión. Cabría preguntarse, ¿qué ha ocurrido para que el legislador estatutario quiera orillar o silenciar lo que otrora destacó, incluso con reiteración?. Las conjeturas son varias, pero a nadie se le escapa el temor que tal vez sientan los Cabildos de ser “capturados” por la Comunidad Autónoma; temor excesivo e infundado, en mi opinión, ya que si algo demuestra la experiencia de los últimos veinte años es la generosidad que ha tenido la Comunidad Autónoma con estas Corporaciones, y a las pruebas que se dan en este estudio me remito. Pero es que, además, esto pone de relieve: a) un conservadurismo jurídico incongruente con las posibilidades que da el Estado autonómico, y que han sido destacadas por el Tribunal Constitucional. Anclarse en el artículo 41, LRBRL, como si éste fuera la Biblia o un dogma establecido por un ente infalible, no sólo carece de fundamento constitucional, sino que limita seriamente las posibilidades del legislador estatutario, y, por supuesto, del legislador autonómico canario; y b) que se sigue una línea opuesta a la que parecen continuar otros Estatutos, como el de las Islas Baleares, cuyo Proyecto de Reforma, actualmente en las Cortes, dice en su artículo 38 (ubicado sistemáticamente en el Título IV, “De las Instituciones de la Comunidad Autónoma): “*La organización institucional autonómica está integrada por el Parlamento, el Gobierno, el Presidente de la Comunidad Autónoma y los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca,*

<sup>102</sup> Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “El modelo territorial de Canarias ante la reforma del Estatuto de Autonomía”, cit., pp. 66 y ss.

<sup>103</sup> Véase, J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *La Carta Europea de Autonomía Local. Su significado en el Ordenamiento jurídico español*, Barcelona, 1996, p. 138.

<sup>104</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, de 12 de diciembre de 1992, referidas a este principio.

<sup>105</sup> Sobre el tema, M. J. SARMIENTO ACOSTA, *La organización de la Administración Periférica*, MAP. Madrid, 1997, pp. 119 y ss; y “Gobernadores civiles y subdelegados del Gobierno”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 1999, pp. 161 y ss.

<sup>106</sup> La STC núm. 178/1989, de 2 de noviembre, declaró: “*Si la Constitución proclama expresamente en su artículo 1.1 que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, una de sus consecuencias es, sin duda, la plasmación real de sus valores en una organización que, legitimada democráticamente, asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, para lo que debe garantizarse la existencia de unas Administraciones Públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente (...) no sólo la imparcialidad sino también la eficacia que ha de presidir la organización y la actividad de la Administración Pública*”. En este mismo sentido, la STC 27/1987, de 27 de febrero (F.J.2), afirmó que el principio de eficacia es aplicable a todas las Administraciones Públicas, y más aún, al “entero entramado de los servicios públicos”, lo cual comporta que se permite, cuando no impone “*al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones Locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias para que la gestión de sus intereses respectivos les corresponden*”. Ahora bien, es claro que la eficacia no se puede lograr al precio de menoscabar o anular los derechos fundamentales y las libertades públicas.

*Ibiza y Formentera*”. Incluso, con mayor sorpresa, un Estatuto como el recientemente aprobado para la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), dice en el nuevo art. 66.4 que las Diputaciones Provinciales “actuarán como instituciones de la Generalitat y estarán sometidas a la legislación e inspección de ésta, en tanto que se ejecutan competencias delegadas por la misma(...)”. Que en una Comunidad como la Valenciana se diga algo como lo que se acaba de transcribir, y que, en Canarias, todavía se tengan tantas reservas pone de manifiesto cierta pusilanimidad, impropia, desde luego, del que quiere hacer algo serio y consistente.

Debe esperarse, pues, que el tratamiento de los Cabildos mejore en la redacción final de esta segunda reforma estatutaria.

#### ABREVIATURAS UTILIZADAS

<b>CE</b> ······	Constitución Española de 1978
<b>EACan</b> ······	Estatuto de Autonomía de Canarias
<b>FJ</b> ······	Fundamento Jurídico
<b>LC</b> ······	Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias
<b>LOTC</b> ······	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
<b>LPA</b> ······	Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958
<b>LPAut</b> ······	Ley del Proceso Autonómico
<b>LRBRL</b> ······	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985
<b>LRJAP y PAC</b> ······	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992.
<b>MAP</b> ······	Ministerio de Administraciones Públicas
<b>RAP</b> ······	Revista de Administración Pública
<b>RCAP</b> ······	Revista Canaria de Administración Pública
<b>REDA</b> ······	Revista Española de Derecho Administrativo
<b>REVL–REALA</b> ······	Revista de Estudios de la Vida Local- Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
<b>STC</b> ······	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>STS</b> ······	Sentencia del Tribunal Supremo
<b>TR</b> ······	Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

# LA NUEVA LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: CLAVES PARA UNA REFORMA

José Manuel Rodríguez Álvarez

Vocal Asesor. Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (MAP)

Presidente del Comité Director para la Democracia Local y Regional del Consejo de Europa

Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Madrid)

## I. LAS RAZONES DE LA REFORMA

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) constituye la primera Ley básica del gobierno local de la nueva democracia española. Tuvieron que transcurrir casi siete años desde la aprobación de la Constitución para se aprobase el nuevo marco jurídico básico de las entidades locales, manifestación evidente de la prioridad concedida a la vertebración de las Comunidades Autónomas, sin duda alguna, por otra parte, una de las urgencias políticas e institucionales del nuevo régimen democrático, por evidentes razones histórico-políticas.

La LRBRL no aportó grandes sorpresas al régimen local español, ni en el ámbito competencial (tan modesto como siempre en nuestra historia) ni en el organizativo, donde se limita a infundir savia democrática en un modelo de base histórica corporativa que no queda demasiado alterado. Nadie duda de la calidad técnico-jurídica del texto de la ley, en líneas generales, pero desde una perspectiva política e institucional las insuficiencias y la falta de carácter innovador se pusieron pronto de manifiesto.

Todo ello derivó en una cascada de reformas parciales de su contenido, de las cuales dos deben ser destacadas por su calado y amplitud: la operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (LMMGL).

La Ley 11/1999 supuso el primer esfuerzo modernizador del sistema de gobierno local español, actuando de manera profunda sobre el modelo orgánico-funcional. Por una parte, se residencian en el alcalde importantes competencias ejecutivas que hasta entonces, de acuerdo con el tradicional modelo de raíz corporativa, correspondían al pleno. Por otra, y con una finalidad de equilibrio institucional, se depuran los mecanismos de control del ejecutivo, ampliando la frecuencia de las sesiones plenarias en los municipios grandes y medios, y mejorando la regulación del funcionamiento del pleno y de sus sesiones. Además, mediante numerosas modificaciones parciales, se mejoró en general el régimen jurídico de las entidades locales, aprovechando la experiencia de quince años de vigencia. Asimismo, mediante una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, se mejoró sustancialmente el procedimiento de tramitación de las mociones de censura —añadiendo transparencia y gobernabilidad al sistema—, y si bien no se ensanchó el ámbito competencial de los municipios, en cambio otra reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional refuerza la posición de los gobiernos locales en el sistema de relaciones intergubernamentales, al introducir los conflictos en defensa de la autonomía local.

Sin embargo, la reforma, aunque significativa, rápidamente se manifestó insuficiente para atender las demandas de un gobierno local moderno, eficaz y ágil, especialmente en las grandes ciudades. Por ello, la Ley 57/2003 —la

LMMGL—, abordó una mayor profundización de la reforma del sistema de gobierno para las grandes ciudades —denominadas perifrásticamente en dicha Ley “municipios de gran población”—. Así, se culminó para dichos municipios el proceso de asignación de las atribuciones ejecutivas y gestoras a los ejecutivos locales —en este caso un ejecutivo dual, formado por el alcalde y una junta de gobierno local elegida por aquél—, al tiempo que se ensanchaban las posibilidades de configuración de dicho ejecutivo, al permitir que hasta un tercio de los miembros de la junta de gobierno no fuesen miembros electivos, y se creaba la figura de los directivos públicos locales, en los que se pueden delegar amplias atribuciones ejecutivas, descargando de funciones gestoras a los órganos del ejecutivo —alcalde y junta de gobierno—.

La LMMGL abordó y mejoró otros muchos aspectos significativos del régimen local, tales como la potestad sancionadora, el régimen de las mancomunidades, el papel de las diputaciones provinciales, el sistema de relaciones intergubernamentales —creando la conferencia sectorial de asuntos locales y la conferencia de ciudades— y la cooperación transfronteriza de las entidades locales.

Sin embargo, a pesar de la importancia de los cambios introducidos, la LMMGL tenía una vocación transitoria que se hace patente en su propia exposición de motivos, donde, al tiempo que se justifica el carácter inaplazable e ineludible de esta reforma de la LRBRL, se declara que es necesaria una nueva ley básica que aborde, con carácter general, una regulación del régimen local básico acorde con las nuevas necesidades.

## II. EL MÉTODO PARA LA REFORMA

La necesidad de esa reforma se recoge en los programas electorales de las grandes fuerzas políticas para las elecciones generales de marzo de 2004: tanto PP como PSOE recogieron entre las medidas previstas en su programa la elaboración de una nueva ley básica.

Reconocida la necesidad, había que elegir el método, y el PSOE había adelantado en su programa el camino que seguiría: la elaboración de un Libro Blanco, que sirviese de punto de partida de las reflexiones necesarias para servir de marco a la reforma.

Tras su victoria en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, y muy poco después de la formación del nuevo Gobierno de la Nación, mediante Orden del Ministro de Administraciones Públicas de 27 de julio de 2004 (BOE núm. 187, de 4 de agosto) se constituyó la Comisión para la redacción del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local, presidida por el Secretario de Estado de Cooperación Territorial e integrada por 19 miembros, que ostentaban la condición de funcionarios, profesores universitarios, representantes de la FEMP y de entidades locales. La Comisión desarrolló una amplia tarea desde septiembre de 2004 hasta enero de 2005, en que se entregó el borrador del Libro Blanco al Ministro de Administraciones Públicas.

Durante los tres meses siguientes el documento fue objeto de una amplia difusión, colocándose también en la página web del MAP. Todos los ciudadanos e instituciones que así lo desearon pudieron reaccionar enviando comentarios y sugerencias por vía electrónica al MAP, teniendo acceso a las reacciones de todos los demás. Asimismo el MAP organizó una amplia serie de presentaciones en la mayor parte de las Comunidades Autónomas durante ese periodo, con participación del Secretario de Estado de Cooperación Territorial y diversos altos cargos del MAP, y del propio Ministro en diversas ocasiones.

El texto fue remitido a la FEMP, asociaciones de entidades locales, Comunidades Autónomas, universidades y otros actores relevantes, que tuvieron la posibilidad de expresar su parecer sobre el documento.

Con todas las aportaciones realizadas, la Comisión redactora elaboró la versión final del documento, mucho más sucinta que la primera, en junio de 2005, en que fue presentado el documento por el Ministro de Administraciones Públicas ante la Comisión de Entidades Locales del Senado.

Debe destacarse que, paralelamente al trabajo de la Comisión, se desarrollaron consultas en dos direcciones. Por una parte, se convocó una reunión de profesores de Derecho público en el municipio de Chinchón cuando los trabajos de la versión final estuvieron muy elaborados, a fin de contrastar los planteamientos del Libro Blanco con los de ese grupo de expertos.

Por otra, durante la elaboración del Libro Blanco, los expertos de la FEMP integrados en la Comisión estuvieron en contacto permanente con un grupo de electos de diversas formaciones políticas integrados en la FEMP, a fin de conseguir el mayor consenso posible sobre las soluciones sugeridas en los temas abordados.

### III. LA ELABORACIÓN DEL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LA NUEVA LEY BÁSICA

Sobre la base de los trabajos del Libro Blanco, el primer borrador de Anteproyecto de la nueva Ley básica del gobierno y la administración local (LBGAL) fue elaborado rápidamente, entre junio y noviembre de 2005. Entre el texto originario del borrador y el finalmente hecho público no hubo demasiados cambios de fondo, y sí de orden sistemático del contenido del Anteproyecto.

La única materia donde sí se produjeron cambios significativos justamente al final de este proceso, en la última semana, en el título preliminar y en el tratamiento de la tipología de las entidades locales, como luego veremos.

En todo caso, debe destacarse que también durante la elaboración del citado borrador se desarrolló una consulta permanente con la FEMP, cuyas propuestas fueron seguidas muy de cerca —e incluso en ocasiones reproducidas casi literalmente— en las siguientes materias:

- a) Sistema de gobierno local (modelo orgánico-funcional)
- b) Competencias locales
- c) Estatuto de los representantes locales

También en el proceso de elaboración del borrador del Anteproyecto se realizó, al final del proceso, una consulta a un grupo de profesores de Derecho público, que fueron convocados a tal efecto a una intensa jornada de análisis celebrada en la sede del Ministerio de Administraciones Públicas.

### IV. LAS GRANDES LÍNEAS DEL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO

Tres son las grandes directrices que presiden el contenido del borrador del Anteproyecto de la nueva Ley básica:

- a) La “renuncia” a la tipificación completa de las entidades locales, centrándose en las de existencia necesaria en términos constitucionales
- b) El reforzamiento competencial (relativo) de los municipios
- c) El establecimiento de un verdadero sistema de gobierno local (gobierno *versus* oposición)

Vamos a tratar de exponer sucintamente las manifestaciones de cada una de estas tres directrices.

#### A) La renuncia a la tipificación completa de las entidades locales

El borrador parte muy de cerca, en su redacción, del respeto a las competencias en materia de organización territorial de las Comunidades Autónomas, así como de los límites de éstas.



M.E.C.

Ello se manifiesta en que solamente se hace mención expresa a las entidades locales básicas —municipio, provincia e isla—, constitucionalmente previstas como necesarias, remitiéndose a los estatutos o la legislación de las Comunidades Autónomas el establecimiento de otras entidades locales territoriales (tales como áreas metropolitanas, comarcas o entidades locales menores), que prácticamente no son citadas en el texto del borrador.

Lo que sí se establece es una serie de condiciones básicas para la creación de tales entidades, consistentes en el respeto a los siguientes principios:

- a) Autonomía de los entes locales necesarios
- b) Representación de todos los municipios que las integren (cabe entender que cuando se trate de entes intermunicipales)
- c) Eficiencia y economía, evitando duplicidades competenciales
- d) Suficiencia financiera

También se prevé en el borrador un tratamiento, ciertamente embrionario, del derecho de asociación de las entidades locales (derecho que sin duda tiene naturaleza básica, por su relevancia en el mundo local, hasta el punto de que la propia Carta Europea de la Autonomía Local le dedica uno de sus artículos) en su doble dimensión:

- a) Las asociaciones para prestaciones de servicios públicos (mancomunidades)
- b) Las asociaciones de tipo *lobbying*, dirigidas a la protección y promoción de los intereses comunes de sus socios

Si la regulación de las primeras es más breve y restrictiva que la vigente, la de las segundas, que pecaba del mismo laconismo en las primeras versiones del borrador de Anteproyecto, ha sido objeto de retoques y ampliaciones, pues la normativa actualmente en vigor responde a necesidades específicas que se fueron abordando ante demandas de la propia FEMP para hacer frente a problemas concretos en el funcionamiento de tales asociaciones, y este hecho no ha podido obviarse.

## B) El reforzamiento del sistema de competencias locales

El borrador ofrece un tratamiento de las competencias locales que, sin duda, mejora notablemente el establecido en la vigente LRBRL.

De entrada debe destacarse el comportamiento realista y sensato de la FEMP, que ha preferido, con buen sentido, el reforzamiento del actual sistema de competencias locales, huyendo de una demanda desorbitada de competencias que no se correspondería con la tradición gerencial ni con los condicionamientos derivados del fraccionamiento del mapa local español, en el marco de un Estado ampliamente descentralizado en el nivel regional.

Se ha producido así un giro copernicano con respecto a las demandas inicialmente formuladas hace ya bastantes años en el marco del proceso del denominado “Pacto local”, y también con respecto a ciertas posiciones maximalistas que se reflejaron en el borrador inicial del Libro Blanco, y luego certeramente corregidas en la versión final, que nunca fueron suscritas por la FEMP.

Esta posición madura y sensata de la FEMP introduce una buena dosis de serenidad y de realismo en el debate sobre cuáles deban ser las competencias locales, que no por ello está desprovisto de dificultades y de complejidad.

En todo caso, el **sistema competencial** que se diseña en el borrador es bastante coherente y sistemático, ganando incluso con respecto al Libro Blanco. Su **estructura esencial** es la siguiente:

- a) Se reconoce una competencia general del municipio en todas las materias que no estén atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas.
- b) Se establece por vez primera una lista de competencias propias de los municipios, en el marco de las leyes, además de las que puedan atribuirles los Estatutos de autonomía.

- c) Se establece una lista de servicios obligatorios locales de competencia municipal. A diferencia de lo que ocurre con la actual lista de servicios mínimos del artículo 26 de la LRBRL, en las primeras versiones del borrador del Anteproyecto no se establecía un escalonamiento atendiendo a niveles de población, sino que tales servicios eran exigibles en todos los municipios. Finalmente, se ha vuelto de nuevo al citado escalonamiento por razones de realismo.
- d) Al objeto de garantizar la elaboración y ejecución de políticas propias, se atribuye a los municipios, en el marco que como mínimo común fijen las normas con rango de Ley del Estado y de las Comunidades Autónomas, la potestad normativa en un conjunto de importantes materias.
- e) Por lo que se refiere a las competencias provinciales e insulares, se diseña un modelo mucho más modesto pero efectivo con respecto a los intereses municipales, que se adecua además a cuál debe ser el papel de la provincia en un Estado autonómico plenamente consolidado y con unas Comunidades Autónomas fuertes. Esencialmente, se pretende garantizar la efectividad de las competencias y los servicios obligatorios municipales y el principio de subsidiariedad en el ámbito local, y por ello las competencias provinciales son meramente funcionales, sobre las materiales de los municipios: la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, dirigida preferentemente a los municipios de menor capacidad económica y de gestión, y la coordinación de los servicios municipales entre sí. Eso sí, a título de ejemplo, el Anteproyecto, en su última versión, establece una lista de actividades en las que se puede manifestar esa competencia provincial e insular.

Pero además, se atribuyen como propias a las provincias e islas otras competencias, que en realidad no la alejan del perfil que, con visión modernizadora, ya había diseñado la Ley 57/2003:

- a) Ejecución de obras y equipamientos y la prestación de servicios públicos de carácter municipal, intermunicipal o de interés provincial o insular.
- b) Apoyo a las políticas municipales de su territorio.
- c) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito.

A tal efecto, se establece una serie de principios dirigidos a conseguir la mayor objetividad, eficacia y eficiencia en la actuación de las provincias en el ejercicio de sus competencias funcionales (regulación, planificación, sostenibilidad, equilibrio territorial).

Asimismo, y por vez primera, se prevé de forma expresa la posibilidad de desconcentración de los servicios provinciales e insulares para desarrollar el principio de proximidad.

De gran relevancia es el establecimiento de una serie de *principios por los que ha de regirse el sistema competencial local*. Son los siguientes:

- a) Autonomía
- b) Suficiencia financiera
- c) Subsidiariedad
- d) Proporcionalidad

Su importancia radica en el hecho de que actúan como criterios interpretativos del alcance las competencias locales, y por lo tanto como eficaces herramientas del juzgador (ordinario o constitucional, según el rango de la norma) para juzgar las normas estatales o autonómicas que afecten a la esfera de las competencias locales.

Especial referencia merecen también las *potestades locales*. Sustancialmente, se mantiene por una parte, con alguna modificación de calado menor, la positiva y acertada regulación de la potestad sancionadora procedente de la Ley 57/2003, y por otra se efectúa una regulación sistemática de las manifestaciones de la potestad normativa local.

Debe destacarse el cambio de denominación de los reglamentos orgánicos por el de “estatuto local” —algo que tiene más efectos simbólicos que efectivos—, e incluso cabría preguntarse si no es mejor y más práctico admitir la actual pluralidad de reglamentos orgánicos (que viene ofreciendo flexibilidad —especialmente en las grandes ciudades- y

funcionando perfectamente) que la exigencia de un estatuto único— y el reconocimiento expreso del carácter normativo de los decretos de organización del alcalde, presidente o consejo de gobierno local —lo que sí constituye una novedad significativa e indudablemente positiva, al consolidar la existencia de un ámbito normativo en manos del ejecutivo local, que se extiende también a las situaciones de emergencia.

La **cooperación interadministrativa** viene a profundizar en la línea marcada por la Ley 57/2003 (LMMGL).

Por una parte, se viene a mantener la panoplia de órganos de cooperación previstos en la LRBRL a partir de la LMMGL:

- a) Comisión Nacional de Administración Local (CNAL)
- b) Conferencia General de Política Local (CGPL), nueva denominación (acertada) para la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, que además es objeto de una regulación básica que antes no existía.
- c) La Conferencia de Asuntos Urbanos, especificándose ahora que se reserva, como órgano de creación potestativa, a las ciudades de más de 250.000 habitantes.

Las novedades más significativas en materia de cooperación interadministrativa son las siguientes:

- a) La exigencia de que las entidades locales participen de pleno derecho en las conferencias sectoriales que afecten a sus competencias.
- b) La regulación de las condiciones mínimas de la cooperación internacional de las entidades locales, donde antes había un vacío significativo.
- c) La consagración del respeto a los intereses locales, cuando no sean incompatibles ni menoscaben los intereses supramunicipales afectados, en los procesos estatales y autonómicos de planificación, programación y proyección sobre todas las cuestiones que le afecten directamente, y en especial en los ámbitos de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.
- d) El mantenimiento de la exigencia de la participación de las entidades locales en el proceso de elaboración de las políticas comunitarias que les afecten directamente.

## **C) El establecimiento de un verdadero sistema de gobierno**

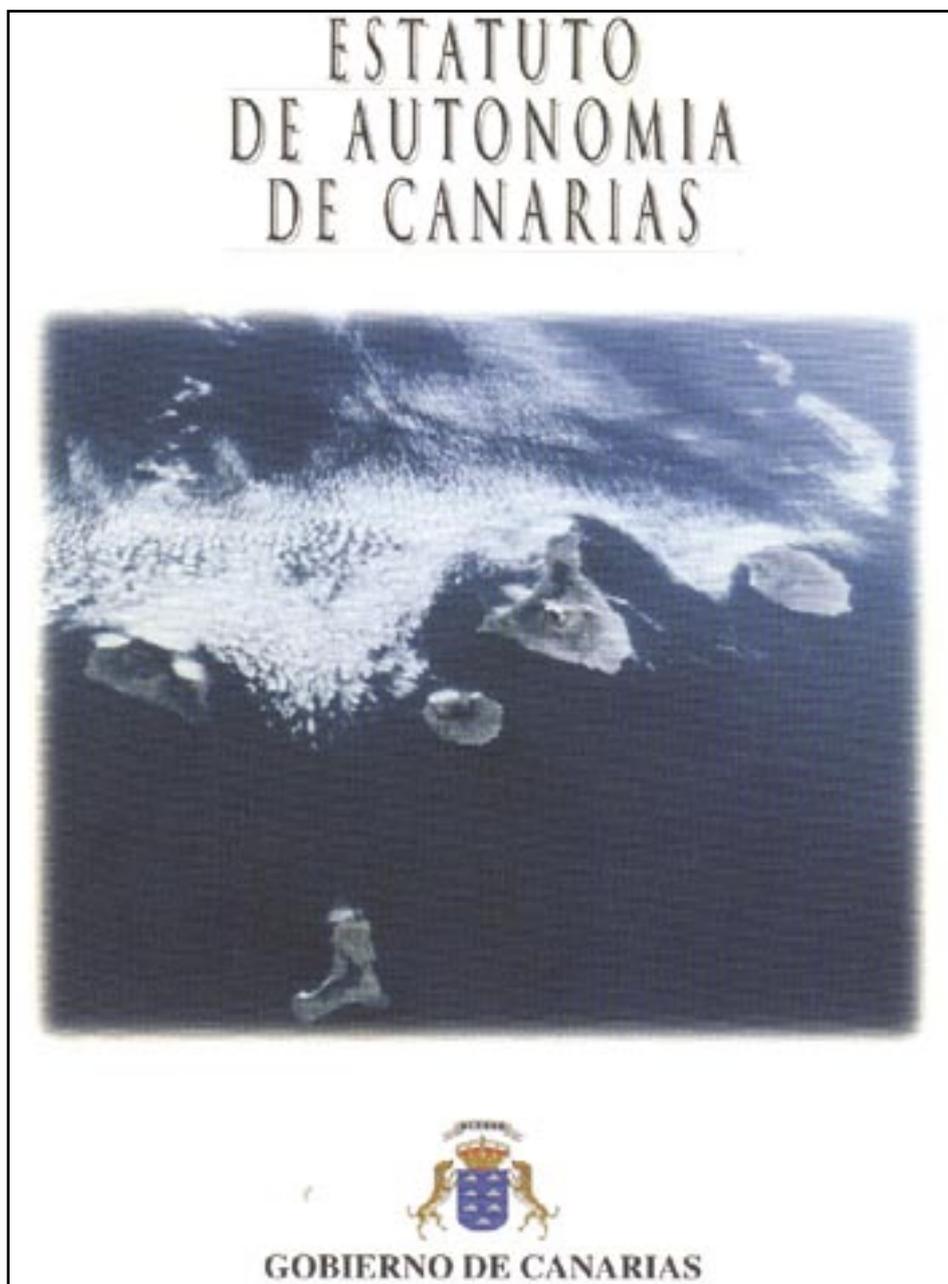
También en el ámbito del sistema de gobierno local, integrado esencialmente por lo que se ha venido denominando tradicionalmente “modelo orgánico–funcional”, se producen novedades significativas que hay que valorar de manera positiva. El gran salto adelante radica en la definitiva **configuración de un modelo de gobierno local** merecedor de tal denominación, que supera definitivamente el modelo de tipo corporativo que procedía de la LRBRL.

Ahora se produce una **nítida separación entre los papeles del gobierno y de la oposición**. Se confía al gobierno local la función de gobernar y ejecutar las políticas locales, en el marco del presupuesto y de las decisiones estratégicas y normativas establecidas por el máximo órgano colegiado representativo, la asamblea local (actual pleno), y bajo el control de éste último órgano.

Se puede hablar de forma rotunda del **triumfo de la Ley 57/2003 (LMMGL)**, pues una de las grandes innovaciones introducidas por ésta, como fue la implantación de un verdadero sistema de gobierno en los municipios de gran población, concentrando en el ejecutivo municipal todas las funciones de tal naturaleza, culminando para tales municipios el proceso iniciado por la Ley 11/1999, se generaliza a hora a todos los municipios sin excepción.

En este contexto, los órganos básicos son los siguientes:

- a) El pleno, que viene a ser una verdadera asamblea municipal que ahora sí actúa como tal (incluso se planteó denominarlo de tal manera, pero la posición contraria de la FEMP frustró tal cambio meramente semántico), en la medida en que sus atribuciones se ciñen a las propias de un órgano de tal naturaleza. Además, se permite ahora que el estatuto municipal (el antiguo reglamento orgánico) determine que su presidencia no corresponda



Estatuto reformado, 1996

al alcalde, así como el procedimiento para su elección, correspondiendo en otro caso al alcalde la presidencia del órgano. Este órgano carece totalmente de funciones ejecutivas, y se prohíbe que las leyes puedan asignarles atribuciones de tal calado que alteren su naturaleza. No obstante, y en un contexto determinado por una creciente preocupación por alcanzar altos estándares de transparencia y ética pública, condicionado por diversos escándalos relacionados sobre todo con la gestión de las competencias urbanísticas, la última versión del Anteproyecto de Ley básica atribuye al pleno algunas competencias específicas relacionadas con la Administración del patrimonio y el planeamiento y gestión urbanísticos (permutas y convenios urbanísticos) y la contratación (La aprobación de las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe supere el diez por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto, así como los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años), en la línea de la Ley 11/1999 .

- b) Un ejecutivo dual (alcalde–consejo de gobierno) en los municipios con más de 5.000 habitantes, siendo facultativa la creación por el alcalde del consejo de gobierno en los de menor población. Además, si bien en un principio se pensó permitir que el alcalde pudiese designar libremente a los miembros del consejo de gobierno, lo que suponía avanzar más allá de la línea establecida por la LMMGL para los municipios de gran población, la última versión del Anteproyecto vuelve a limitar a un tercio los miembros de dicho órgano que pueden ser designados entre personas que no ostentan la condición de concejales, y además sólo en los municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y en los de más de 75.000 habitantes.
- c) Pero además, ahora se permite que el consejo de gobierno pueda no sólo delegar, sino también desconcentrar buena parte de sus atribuciones en sus miembros, en los demás concejales y en los directivos públicos locales.

En materia participativa, los vaivenes del Anteproyecto han sido notables. En una primera etapa se mantuvieron (aunque simplificadas) las previsiones participativas contenidas en la LMMGL para los municipios de gran población. En una posterior redacción, que parecía iba a ser la definitiva, desaparecieron todas las menciones a tales órganos, con lo que la futura Ley básica se colocaba en materia de estándares participativos muy por debajo de la LMMGL. Finalmente, la última redacción del Anteproyecto responde por fin a la lógica que se espera de un Gobierno progresista y prevé altos estándares participativos en materia organizativa, señalando que en los términos que determine la legislación autonómica, se crearán órganos, unipersonales o colegiados, en los diferentes ámbitos de la gestión municipal, y en especial aquellos que tengan por objeto:

- a) La defensa de los contribuyentes.
- b) El control de la actividad presupuestaria municipal, así como la información derivada de la misma.
- c) El control de la contratación, así como la información que de la misma se genere, a fin de garantizar los principios de transparencia, legalidad, publicidad y libre concurrencia.
- d) Asegurar la participación de los agentes económicos y sociales en la toma de decisiones de la política económica y sociolaboral del municipio.
- e) Impulsar la comunicación y participación de los vecinos y vecinas en los asuntos de la vida pública local a través de la recepción, estudio y resolución de sugerencias y reclamaciones.
- f) La resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público, que sean de competencia municipal.

Por lo que se refiere a las *grandes ciudades*, el borrador del Anteproyecto, a semejanza de lo previsto en la LMMGL, parte del reconocimiento de que se trata de estructuras complejas y de ciudades que están formadas por subsistemas de relaciones sociales en el nivel del distrito o del barrio, por lo que esa complejidad institucional y sociológica exige una respuesta institucional desde la legislación básica. Por ello en la disposición transitoria primera del Anteproyecto de Ley básica (técnicamente, esta previsión estaría mejor en una adicional) se dispone que los municipios que a la entrada en vigor de la nueva Ley hayan procedido a asumir la organización prevista en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, podrán continuar con dicho régimen en tanto no se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo previsto en la nueva Ley, si bien carecerá de carácter obligatorio la instauración de aquéllos órganos que no resulten de constitución necesaria con arreglo a lo previsto en el Título IV de la nueva Ley. No obstante, se mantendrá en dichos municipios el órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, que se regirá por lo dispuesto en dicho Título, al igual que la regulación de las reclamaciones económico–administrativas previstas en el mismo.

Dentro del sistema de gobierno local se ubica también el importante *estatuto reforzado de los representantes locales*. La existencia de un verdadero sistema de gobierno local, que refuerza las atribuciones del ejecutivo, exige que la otra cara de la moneda, el ejercicio de la oposición, se fundamente en un estatuto claro y fuerte que permita el efectivo ejercicio de tal función, esencial en todo modelo democrático pluralista. De hecho, si bien el estatuto de los electos locales afecta a todos ellos, es funcional esencialmente para el ejercicio de las labores opositoras.

Por ello el borrador regula con cierto detalle dicho estatuto, para evitar que eventuales mayorías locales puedan jugar con una pieza esencial del sistema político local. Sustancialmente, el borrador de Anteproyecto ofrece:

- a) Una regulación más completa de los derechos políticos y económicos y de los deberes de los representantes locales.
- b) Una regulación más completa de los grupos políticos locales, que, en las entidades locales medias y grandes, constituyen una pieza esencial del funcionamiento de la institución.

## V. OTROS ASPECTOS RELEVANTES DEL BORRADOR DE ANTEPROYECTO

De los demás temas abordados por el borrador de Anteproyecto, creo que hay tres que merecen destacarse en una primera aproximación:

### A) El estatuto del vecino

El borrador diseña un estatuto del vecino, sumando en un mismo capítulo los derechos y obligaciones de éstos y los mecanismos de participación ciudadana.

La configuración sistemática del estatuto del vecino es una medida positiva, pero posiblemente, desde una perspectiva de democracia avanzada, tendría mejor ubicación sistemática en el sistema de gobierno local, como de hecho se hace con algunas medidas participativas que deben tener expresión orgánica.

Por otra parte, y salvo la inclusión de la lista de deberes, desde la perspectiva del contenido sustancial de dicho estatuto no hay novedades ni aportaciones con respecto al modelo establecido en el vigente texto de la LRBRL.

### B) La gestión de los servicios públicos locales: una regulación más completa

El borrador ofrece un marco básico mínimo de la gestión de los servicios públicos locales que es bienvenida. En particular, contienen una regulación básica mínima de las formas de gestión directa personificadas que es estrictamente necesaria para tener un marco de referencia común sobre lo que deba entenderse por tales, pues dicho marco básico no se encuentra establecido para la Administración local en ninguna otra norma. Posiblemente el marco podría completarse en textos ulteriores con una definición mínima de lo que haya de entenderse por entidades públicas empresariales locales y organismos autónomos, y con la incorporación de la previsión de sociedades de capital mixto público.

### C) La desaparición de referencias al empleo público local y en especial, a la habilitación nacional

Por último, debe destacarse que el borrador para nada aborda el empleo público local ni la importante figura de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, que pasa íntegramente al Estatuto básico del empleado público. La habilitación nacional constituye un conjunto de directivos públicos profesionales renovado, nada endogámico en su selección y composición, que prestan un impagable servicio a la democracia y al gobierno

local como asesores y colaboradores de los representantes locales, especialmente en los municipios pequeños y medianos, donde constituyen el recurso humano más cualificado, cuando no el único, y la propia FEMP se ha hecho eco de ello recientemente, de forma clara, en más de una ocasión.

Sin embargo, se ha preferido que esta materia sea abordada en el Estatuto Básico del Empleado Público, desapareciendo, en principio, de la Ley básica del gobierno y la administración local, que, en cambio, sí aborda (y bastante ampliamente) la regulación de los *directivos públicos locales*, desarrollando y ampliando la figura creada en la LMMGL para las grandes ciudades, tanto en su ámbito de aplicación —ahora pasa a comprender todas las entidades locales—, como en su configuración, más amplia también, al permitir que lo sean profesionales procedentes del sector privado siempre que sean titulados superiores.

#### **D) Las previsiones en materia de Haciendas locales**

El objeto fundamental de la Ley consiste en regular las bases de la autonomía de los entes locales, así como sus órganos de gobierno. La financiación local queda, pues, fuera de su ámbito de regulación.

No obstante, también en materia de Haciendas locales contiene el Anteproyecto una serie de importantes previsiones, introducidas en su última versión, que viene a reforzar esencialmente la autonomía y la suficiencia financiera de las entidades locales, y especialmente de los municipios.

Se destaca en primer lugar que las entidades locales tienen plena autonomía presupuestaria y de gasto para la aplicación de sus recursos, de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. Se trata, pues, de un claro reconocimiento de la autonomía en el gasto, mediante una fórmula inspirada claramente en la Carta Europea de la Autonomía Local.

En segundo lugar, debe destacarse también la neta consagración del principio de suficiencia financiera, de forma que se prevé que las entidades locales deben disponer de los medios que les permitan obtener recursos suficientes para el desempeño de las funciones y el cumplimiento de los fines que tengan encomendados por la legislación. En este sentido, es una novedad relevante, también inspirada en la carta Europea, la previsión de que, como regla general, las transferencias que se reconozcan a las entidades locales por otras Administraciones públicas tendrán carácter incondicionado —de forma que no se les aplica la Ley General de Subvenciones—, y que a éstas las demás Administraciones sólo podrán establecer subvenciones finalistas cuando circunstancias excepcionales o de interés general, debidamente motivadas, así lo requieran.

Por último, hay que destacar también en materia de Haciendas locales la exigencia novedosa de que las memorias que acompañen a las normas con rango de ley deban identificar los principales agentes, colectivos o sectores afectados y analizar en particular el impacto en los presupuestos de las entidades locales, de forma que, en su caso, la propia norma deberá establecer los medios y procedimientos que permitan su cumplimiento y, en caso de no preverse, la norma deberá permitir que las entidades locales excusen su aplicación por razones presupuestarias.



# LOS GOBIERNOS LOCALES ANTE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS Y LA FUTURA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL

Juana López Pagán  
Asesora Jurídica de la FEMP

En Noviembre de 2003, la Asamblea General de la FEMP celebrada en Madrid, aprueba en sus Resoluciones un mandato decidido y unánime para avanzar en el reconocimiento de los Poderes Locales como instancias de auténtico Gobierno reflejo de la voluntad soberana de la ciudadanía ejercida a través de las urnas para elegir a sus Alcaldes y concejales.

El 17 Enero del 2004 se celebra la sesión constitutiva de la Conferencia de Asuntos Locales, por primera vez en nuestra etapa democrática se crea un órgano de encuentro en el que participan las tres Administraciones Públicas— General del Estado, Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales. Es en esta primera reunión donde se presenta el Borrador del Libro Blanco del Gobierno Local cuya finalización suponía el inicio del proceso de redacción de una nueva Ley sobre el Gobierno Local.

Durante el año 2004 una Comisión integrada por representantes de la FEMP y el Ministerio de Administraciones Públicas realizó la tarea de redactar de forma rigurosa el estado de la situación real de las necesidades de los Gobiernos Locales y de estudiar y plantear las necesarias reformas normativas que puedan dar respuesta adecuada a nuestras propuestas.

Nuestro reconocimiento, a todas las Federaciones Territoriales de Municipios y Provincias y a los integrantes de las Comisiones y Grupos de Trabajo de la FEMP, por su participación y por su valiosas aportaciones que dieron forma a la redacción final del documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP que expresaba la necesidad de clarificar las competencias municipales, la organización y funcionamiento de los Gobiernos Locales, el papel de la intermunicipalidad, las reformas en el proceso de acceso al Tribunal Constitucional y la exigencia de la necesaria garantía de la suficiencia financiera con recursos económicos conforme al verdadero ejercicio de nuestras responsabilidades.

En este marco de reflexión celebramos en Noviembre del 2004 en la ciudad de Vitoria la conmemoración de los “XXV Años de Ayuntamientos Democráticos”, “Toda Una Vida”, una mirada al presente y futuro de las políticas municipales desde la experiencia de gobierno y gestión municipal en nuestros pueblos y ciudades, resultado del tiempo transcurrido desde aquellas primeras Elecciones Municipales de 1979. Culminando con la aprobación unánime de la denominada “Carta de Vitoria”, Decálogo del Municipalismo para los albores del Siglo XXI, refrendada de forma mayoritaria a través de Acuerdos de Pleno por Ayuntamientos, Diputaciones y Consejos y Cabildos.

El Gobierno Local como poder democrático del Estado tiene su espacio y debe contar con un espacio competencial sólido, consolidado como Institución que garantiza la convivencia y el progreso de nuestra sociedad, es imprescindible un salto adelante en esa dirección, por ello la FEMP ha considerado necesario, que en el nuevo proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, estos incorporen el reconocimiento expreso de la autonomía, las competencias y la suficiencia financiera de las Entidades locales.

Estas propuestas se han plasmado, con la aprobación por unanimidad de los órganos de gobierno de la FEMP de la "Moción sobre el contenido de los Estatutos de Autonomía en relación con las Entidades Locales" y su remisión a todos los Partidos Políticos, Presidentes de Comunidades Autónomas y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados junto con las visitas institucionales del Presidente de la FEMP realizadas a Andalucía, Valencia y Extremadura.

Finalizamos el año recibiendo en estas fechas el Borrador de Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local, una nueva ley básica cuya singular función constitucional que representa la oportunidad de encontrar el adecuado desarrollo normativo de la autonomía de los Gobiernos Locales. Su anunciada aprobación durante el año 2006 sin duda enmarcará el futuro del municipalismo y de la propia FEMP.

El futuro de la Administración pasa por la Administración Local. El papel de las corporaciones Locales, en particular los Ayuntamientos, ha ido creciendo a lo largo de estos últimos años, y en la actualidad ya nos son familiares conceptos tales como "Gobierno Local", "modernización del Gobierno Local", "Gobernanza local" y sobre todo "Pacto local", y es que el Estado descentralizado que prevé el Título VIII de la Constitución se ha desarrollado en el tiempo de manera escalonada y cabría añadir desigual entre los distintos entes territoriales.

La reforma de los Estatutos de Autonomía como un proceso de reflexión política abierto en un buen número de Comunidades Autónomas plantea la oportunidad de introducir en este proceso con el rango normativo necesario dentro del denominado bloque constitucional la regulación institucional de los denominados "Gobiernos Locales", su marco competencial y de financiación, como eje vertebrador territorial del Estado de las Autonomías y en el desarrollo del proclamado principio constitucional de "autonomía local".

La consecuencia lógica del nacimiento del Estado de las Autonomías hubiera sido que cada Comunidad, a través de sus textos constituyentes y constitucionales, y desde unos parámetros comunes, hubieran realizado un desarrollo del municipio acorde con su carácter de entidad básica de la organización territorial del Estado y en desarrollo del principio de autonomía local conferirle el papel que desde la Constitución se le reconoce.

Por ello cabe señalar en primera instancia el irregular tratamiento que los municipios han tenido y tienen en los Estatutos de Autonomía, siendo la única disposición común a los diecisiete Estatutos la asunción de la competencia de desarrollo de la legislación básica de régimen local.

Existen cuatro ámbitos materiales que ponen de manifiesto el irregular tratamiento al que hacemos referencia:

- La delimitación del ámbito territorial de cada Comunidad
- El desigual tratamiento de la iniciativa legislativa de los municipios
- La transferencia y delegación competencial.
- La materia económica financiera

La oportunidad de conseguir dar un tratamiento homogéneo en los textos de los Estatutos al papel de los Poderes Locales en todo el Estado permitiría avanzar en la consolidación del principio de igualdad interterritorial en las relaciones de los ciudadanos, en sus derechos y deberes, como Gobierno y Administración Pública más cercana a la ciudadanía, la necesidad de garantizar esta posición en un ámbito normativo de leyes orgánicas acompañadas del necesario consenso de los partidos políticos con representación parlamentaria tanto en las Cortes Generales como en los Parlamentos autonómicos.

El municipalismo es la asignatura pendiente de nuestro Estado Social y Democrático y de Derecho pues el municipio es la entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Por tanto su regulación en los Estatutos de Autonomía se hace indispensable para garantizar la determinación de sus competencias y la seguridad en lo que concierne a su financiación, pues aunque constitucionalmente tenga reconocida autonomía, la mayor dificultad a la que se enfrenta es la cada vez mayor asunción de competencias que las diecisiete Comunidades Autónomas han ido asumiendo en estos veinticinco años, por ello y con mayor razón se impone incluir en este proceso de reforma el verdadero reconocimiento institucional de los Poderes Locales.

En el actual momento político, en el que se anuncia un nuevo proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, resulta inaplazable un amplio acuerdo político y territorial que posibilite el que las Entidades Locales ocupen su lugar en el contexto organizativo, institucional y competencial acorde con sus capacidades y en función de su cercanía al ciudadano, origen y destino de toda mejora territorial. No se trata, de confrontar los diferentes niveles territoriales de gobierno sino de propiciar la adecuada articulación entre cada uno de ellos mediante la delimitación competencial del nivel local en relación al autonómico y estatal, que permita el establecimiento de relaciones intergubernamentales basadas en la paridad de todos los actores territoriales.

No obstante, la realidad es que los déficits históricos de la Administración Local siguen pesando como una losa, en el día a día, sobre todo, de los Ayuntamientos. La descentralización CCAA-EELL<sup>1</sup> podría suponer por primera vez la atribución a las segundas de competencias genéricas sobre determinadas materias más allá de la mera prestación de servicios públicos. Por una regla de tres simple, las competencias genéricas requieren recursos de financiación genéricos, y en ningún caso subvenciones de carácter finalista. En otras palabras, la suficiencia financiera deriva de la autonomía local, y comprende tanto la potestad tributaria como la presupuestaria. Sólo cuando se tenga la facultad de presupuestar los gastos se podrá hablar de verdadera autonomía financiera.

En este contexto, la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión de 28 de junio de 2005 aprobó la siguiente moción:

Según el artículo 137 de nuestra Constitución, el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en Comunidades Autónomas, entidades todas ellas que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Municipios y Provincias son, pues, según nuestra Constitución, uno de los tres pilares sobre los que se asienta la articulación territorial del Estado y ello implica que el régimen local no se pueda contemplar como una materia más, asimilable a la minería, a la sanidad o a la educación. El Gobierno Local no es un sector ni un asunto, y por tanto, no hay una competencia autonómica exclusiva y excluyente sobre el régimen local.

El Gobierno Local es un poder democrático del Estado y, por ello, no puede quedar degradado a la condición de Administración indirecta de las Comunidades Autónomas o del Estado. Sería incompatible con el mandato de la Carta Europea de Autonomía Local que exige que, una parte sustancial de los asuntos públicos, sean gestionados por el Gobierno Local bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

El nuevo Gobierno Local debe tener su espacio y protagonismo en las Agendas Políticas del Estado y de las Comunidades Autónomas y contar con un espacio competencial sólido, no sólo en la Legislación Básica del Estado sino también en la asignación de competencias que los Estatutos de Autonomía contemplan.

Los Ayuntamientos democráticos se han consolidado como Instituciones que garantizan la convivencia y el progreso de nuestra sociedad, por lo que es imprescindible un salto adelante en esa dirección y por ello es fundamental que, en el nuevo proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, éstos reconozcan y amparen el potencial de los gobiernos locales al servicio de los ciudadanos.

Por todo ello, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) considera que el papel decisivo de los Gobiernos Locales en la administración de los intereses de los ciudadanos implica que se reconozcan expresamente en los Estatutos de Autonomía los siguientes aspectos:

<sup>1</sup> Comunidades Autónomas- Entes Locales



Ayuntamiento de Santa Lucía.

Foto: P. González Concepción.

## AUTONOMÍA LOCAL

Se basa en los siguientes aspectos:

- La consideración de los municipios, como entidad territorial básica, y de las provincias, como entidad territorial determinada por la agrupación de municipios (ello sin perjuicio de la capacidad que confiere el artículo 141.3 de la Constitución a las Comunidades Autónomas para crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia), garantice su autonomía política y administrativa conforme a lo establecido por la Constitución Española y la Carta Europea de Autonomía Local.
- El reconocimiento de la plena capacidad de los municipios para realizar actividades y prestar servicios en beneficio de sus habitantes, sin otro límite que el respeto a la ley y a las competencias de las otras administraciones públicas.
- El derecho de las entidades locales a asociarse entre sí y con otras entidades públicas y otros entes para la protección y promoción de sus intereses comunes, así como para realizar tareas de interés común y cooperar entre ellas para el ejercicio de sus competencias, sin otro límite que la garantía de la autonomía de otras entidades que la tengan reconocida.

## COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Se centrará básicamente en:

- La atribución en el propio Estatuto de competencias propias a municipios y provincias mediante la inclusión de sendos listados, así como la enumeración de las materias sobre las que las leyes sectoriales autonómicas transferirán competencias a las entidades locales.
- La posibilidad de que, mediante ley, la Comunidad Autónoma delegue competencias a las entidades locales en cualquier materia cuya gestión se considere conveniente que deba ser realizada por éstas, en virtud de los

principios de subsidiariedad, descentralización y cercanía o proximidad al ciudadano.

- El establecimiento de las siguientes premisas para el ejercicio de las competencias locales:
  1. Las competencias locales corresponderán a los municipios, salvo que por motivos de insuficiente capacidad de gestión de determinados municipios respecto a la amplitud de las tareas a desarrollar y atendiendo al principio de subsidiariedad, la ley que atribuya tales competencias las asigne, para los ámbitos territoriales de esos municipios, a las provincias u otras entidades locales en las que se agrupen esos municipios.
  2. Las competencias propias se ejercen con plena autonomía de gobierno y administración y bajo la propia responsabilidad, sin que los actos o acuerdos adoptados por ellas puedan ser objeto de control de oportunidad por parte de ninguna otra administración pública. En todo caso, las competencias propias se atribuirán posibilitando que las entidades locales puedan seguir políticas propias en el ejercicio de dichas competencias.
  3. Las competencias delegadas se ejercen en los términos que establezca la ley de delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de la entidad local.
  4. La competencia de las entidades locales territoriales comprenderá la totalidad de las funciones ejecutivas, salvo que, con carácter excepcional y por motivos de eficacia expresa y debidamente justificada, la ley que la transfiera o delegue disponga otra cosa para una materia determinada.
  5. Las funciones ejecutivas comprenderán las potestades normativa; de autoorganización, programación y planificación; tributaria y financiera; de intervención en la actividad privada mediante licencias u otros actos de control preventivo; expropiatoria y de ejecución forzosa; inspectora y sancionadora, y presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos y acuerdos, así como su revisión de oficio.
  6. En ningún caso las entidades locales estarán obligadas a asumir el ejercicio de competencias, ni propias ni delegadas, si las leyes que las atribuyen no prevén los mecanismos de financiación suficientes para que puedan llevar a cabo tal ejercicio.
- El reconocimiento, con carácter exclusivo, de la potestad normativa de los Gobiernos Locales para ordenar, en su ámbito de actuación, la actividad de los particulares, como expresión de su autonomía y del principio democrático en que se fundamentan y sin otro límite que el respeto a la Constitución y las leyes.

## SUFICIENCIA FINANCIERA

Entre otros, se concretará en:

- La garantía de la suficiencia financiera de las entidades locales, de forma que éstas dispongan de los recursos necesarios para ejercer sus funciones con unos estándares de calidad adecuados, así como para afrontar los gastos derivados de los servicios que, aún no estándoles atribuidos legalmente, presten efectivamente por responder a necesidades sociales consolidadas y no atendidas por otras Administraciones Públicas.
- El compromiso de cualquier atribución, transferencia o delegación de competencias que la Comunidad Autónoma efectúe a favor de las entidades locales, irá acompañada de la asignación de los recursos necesarios para su adecuada atención, ya sean económicos, materiales o personales, de forma que quede cubierto el coste total y efectivo de los gastos derivados del ejercicio de tales competencias.
- La asunción del mismo compromiso anterior respecto de la imposición de obligaciones que entrañen nuevos gastos para las entidades locales o la ampliación de los ya existentes, sea cual sea el título jurídico mediante el cual se instrumente.
- El derecho de las entidades locales a ser compensadas económicamente por la pérdida o minoración de las posibilidades de crecimiento futuro de sus ingresos, como consecuencia de las decisiones de las otras Administraciones públicas sobre modificación o supresión de sus fuentes de ingresos.
- El derecho de las entidades locales a una financiación fundamentalmente incondicionada, para lo cual participarán en los ingresos ordinarios de la Comunidad Autónoma. Esta participación se regulará mediante una ley de la Asamblea Autonómica que concretará las fórmulas para determinar su cuantía y garantizará su carácter de financiación no afectada y su justa distribución, mediante criterios objetivos, entre las entidades locales de la Comunidad Autónoma.
- La excepcionalidad de la financiación condicionada de las entidades locales, a la que sólo se podrá acudir por



Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

Foto: P. González Concepción.

motivos de interés general debidamente fundamentados y justificados.

- La plena autonomía presupuestaria y de gasto para la aplicación de sus recursos, de los cuales dispondrán libremente en ejercicio de sus competencias, así como para la ordenación y gestión de sus ingresos, con capacidad normativa en el marco de la ley y conforme a los principios de eficacia, eficiencia y responsabilidad.

## RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Se incluyen algunos puntos novedosos como:

- La consolidación de los principios de igualdad, lealtad, cooperación y coordinación, como principios rectores de las relaciones entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y los Gobiernos Locales.
- El derecho de las entidades locales a intervenir, directamente o por medio de sus entidades representativas, en los procedimientos normativos, de planificación y decisión que correspondan a la Administración del Gobierno de la Comunidad Autónoma, cuando les afecten directamente.
- El ejercicio por las entidades locales de la iniciativa legislativa, en los términos que establezca una ley de la Asamblea Autónoma.
- La creación, en el seno de la Asamblea Legislativa, de un Consejo de Gobiernos Locales, integrado por Presidentes de las entidades locales conforme a una representación política y territorial plural, que deberá ser oído previamente a la aprobación de proyectos de ley y de normas reglamentarias y de planificación que afecten a la autonomía local y con capacidad para intervenir en todas las iniciativas legislativas que puedan afectar a las entidades locales, introduciendo enmiendas sobre las que la Asamblea Autónoma deberá pronunciarse.

## LA FUTURA LEY DE BASES DEL GOBIERNO LOCAL

## I. Competencias Locales

El Borrador de Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración Local fija competencias en coherencia con el doble nivel que la Constitución prevé para el gobierno local: competencias municipales y competencias provinciales. En la arquitectura del borrador municipios y provincias integran una misma comunidad política local, enumera primero, las competencias municipales y luego proyecta sobre ellas las competencias provinciales de coordinación, cooperación y asistencia destacando que esta regulación conjunta responde al principio de subsidiariedad para fijar en el ámbito local unas competencias municipales que, de otra manera, *saltarían* al ámbito autonómico. Las competencias provinciales, pues, no pueden desvincularse de las municipales. El concepto de *intermunicipalidad* expresa que un interés que excede el ámbito del municipio no pasa a ser autonómico o estatal sino que sigue siendo local.

Las competencias municipales recogidas en el Borrador reflejan una realidad acrisolada en veinticinco años de democracia local y suponen un cambio con respecto a la regulación actual porque no se enumeran materias sobre las que Estado y Comunidades Autónomas habrán de dar competencias sino competencias propias distinguiendo entre competencias y servicios obligatorios. Esta clarificación facilita el debate sobre la financiación y puede contribuir a deshacer el equívoco de las competencias impropias y los gastos de suplencia cuyo origen se halla en la indefinición que provoca la remisión a la legislación sectorial estatal y autonómica.

Del elenco de competencias locales actualmente vigente, se deduce que, excepto los servicios obligatorios y algunas competencias propias (urbanismo) que reconoce la legislación sectorial cumpliendo el mandato del artículo 25.2, una parte importante de las funciones que desarrollan los municipios en beneficio de los vecinos, carece de una delimitación competencial precisa. Esta indefinición ha beneficiado a las comunidades autónomas que han hecho un uso discrecional en la atribución de competencias a municipios y provincias pero ha perjudicado al gobierno local porque ante la insuficiencia o falta de competencias, los municipios han ampliado sus iniciativas y servicios, complementando o cubriendo las carencias de otras administraciones.

El carácter expansivo de la iniciativa pública local duró mientras los municipios recibieron financiación suficiente, coincidiendo con la fase de asentamiento del Estado de bienestar en España pero ha entrado en crisis cuando los recursos recibidos han menguado y sin embargo el nivel de prestación no ha decaído sino que ha aumentado. Esta tendencia ha corrido paralela a la consolidación de las comunidades autónomas muy celosas de las competencias recién adquiridas y renuentes, por tanto, a dejar un espacio propio a los municipios en las materias señaladas por el artículo 25.2 de la LRBRL. Expresado en otros términos: mientras hubo financiación, la indefinición de competencias permitió a los municipios completar o cubrir las carencias de las competencias compartidas con las comunidades autónomas (en servicios personales, por ejemplo) pero al disminuir los recursos, la falta de precisión en las competencias los ha perjudicado.

El Borrador hace un esfuerzo por delimitar mejor las competencias municipales en un ejercicio de medida y realismo.

Este marco competencial favorece una mejor ubicación del gobierno local en el Estado de las autonomías porque no sustituye la definición de competencias por el derecho a intervenir o participar en todos los asuntos de relevancia local. Es decir, no se concibe la participación como una compensación por la falta de definición de competencias y se aspira a fijar el *haz de competencias* que la ley actual renunció a enumerar con el argumento de que si bien no hay exclusivos intereses locales tampoco hay intereses ajenos al gobierno local. Pero como el tiempo ha mostrado este juego de palabras ha perjudicado a municipios y provincias.

Es necesario dejar constancia que las competencias previstas en el Borrador constituyen un mínimo que puede ser incrementado por los Estatutos de autonomía. Sería, por tanto, fundamental que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña añadiera al artículo 83 una cláusula que dijera *Estas entidades* (municipios y veguerías) *disfrutan de, al menos, los mismos niveles de autonomía local garantizados por la legislación básica del Estado para el conjunto de los municipios y provincias de España.*

## II. Provincia

La regulación que se hace de la provincia viene motivada por su condición de agrupación de municipios y como garante de la autonomía municipal. De ahí que no sea de recibo la previsión estatutaria de coordinación obligatoria de sus funciones porque esta operación va en menoscabo de la autonomía municipal. Al carecer las diputaciones de competencias sectoriales, no se entiende como pueden las comunidades autónomas coordinar obligatoriamente sus competencias y eventualmente la integración de sus presupuestos, sin afectar las competencias atribuidas a los municipios.

No tiene sentido el reproche que dice que la provincia queda sin contenido porque al reforzar su singularidad institucional, el borrador la configura como una continuación del municipio al que debe asistir para cubrir sus lagunas en la gestión de las competencias reconocidas en la ley.

## III. Gobierno y Administración Local

En cuanto al gobierno de municipios y provincias el Borrador invierte el razonamiento de configuración de lo básico: la regla es la potestad de autoorganización del municipio y la excepción la regulación heterónoma. Cuando el Estado legisle deberá motivar por qué sustrae un ámbito a la potestad de autoorganización. Siguiendo este criterio, el Borrador no impone órganos complementarios y se limita a establecer los derechos de los representantes locales, la distribución de competencias entre los órganos ejecutivos (alcalde y consejo de gobierno) y la asamblea atendiendo a la naturaleza de la materia y garantizando los derechos de las minorías. Lo básico se identifica con las exigencias del principio democrático, lo que queda fuera de la autoorganización son aquellos aspectos del gobierno que pudieran llevar a una mayoría a impedir el ejercicio de la oposición por la minoría.

## CONCLUSIONES GENERALES

Respecto al borrador del anteproyecto de la Nueva Ley Básica del Gobierno y la Administración Local se plantea por un lado la consolidación y desarrollo de tres grandes directrices que recorren todo el contenido del texto y que son:

- “Renuncia” a la tipificación de las entidades locales para no interferir en el ámbito exclusivo de las comunidades autónomas.
- Reforzamiento competencial de los municipios.
- Establecimiento de un verdadero sistema de gobierno local.

Por otro lado se dimensiona el Gobierno Local como poder democrático del Estado que tiene su propio espacio definido y por lo tanto debe contar con un entorno competencial sólido, consolidado como Institución, para garantizar la convivencia y el progreso de nuestra sociedad.

Se hace imprescindible un salto adelante en esa dirección. Así lo estima la Federación Española de Municipios y Provincias que incluso ha considerado necesario que en el nuevo proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, las modificaciones que se acuerden incorporen el reconocimiento expreso de la autonomía, las competencias y la suficiencia financiera de las Entidades locales.

El futuro de la Administración pasa por la Administración Local. El papel de las Corporaciones Locales, en particular de los Ayuntamientos, ha ido creciendo a lo largo de estos últimos años; tanto que en la actualidad ya nos resultan normales conceptos como “Gobierno Local”, “modernización del Gobierno Local”, “Gobernanza local” y sobre todo “Pacto local”. Aunque lentamente, el Estado descentralizado que prevé el Título VIII de la Constitución se ha desarrollado en el tiempo de manera escalonada y cabría añadir desigual entre los distintos entes territoriales.

La reforma de los Estatutos de Autonomía abre una oportunidad para introducir en este proceso con el rango normativo adecuado dentro del denominado bloque constitucional la regulación institucional de los denominados “Gobiernos Locales”, su marco competencial y de financiación, como eje vertebrador territorial del Estado de las Autonomías y en el desarrollo del proclamado principio constitucional de “autonomía local”.

La organización territorial de Canarias pasa ineludiblemente porque el Estatuto de Autonomía profundice en un modelo propio, de corte federal, en el que se reconozca que las islas, además de entes con plena autonomía para el ejercicio de sus funciones, participen activamente en la toma de decisiones autonómicas, sobre todo, en aquellas cuestiones que después han de gestionar los Cabildos, para lo cual han de integrarse a través de distintos mecanismos en las instituciones de la Comunidad Autónoma. Pero esa organización territorial tiene que llegar hasta el ámbito municipal, primero, con un reconocimiento al municipalismo en el propio Estatuto (como hace la actual reforma del Estatuto) y, después, con un proceso de descentralización administrativa, en el contexto del denominado Pacto Local, que redimensione a cada nivel (autonómico, insular y municipal) de acuerdo con sus intereses respectivos.

Ese Pacto Local Canario deberá realizarse a través de una reforma normativa que afecte tanto a la Comunidad Autónoma (nueva Ley del Gobierno y de la Administración), como a las Islas (auténtica Ley de Cabildos) y a los Municipios (eventualmente, una Ley de Régimen Local), a lo que se añadiría una Ley de Coordinación y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias que contendría los mecanismos de relación interadministrativa. Ese bloque normativo debe, a partir del marco estatuario, tanto para adecuar la organización y funcionamiento de cada nivel, como para proceder a una reordenación competencial en virtud del interés preponderante, pero siempre adaptado a las peculiaridades de cada isla.

Este nuevo modelo puede contribuir a superar los conflictos interinsulares e interadministrativos en los que hemos estado inmersos los canarios desde tiempos inmemoriales y aspirar a una Canarias sólida, políticamente construida sobre la base de las entidades administrativas esenciales más cercanas a los ciudadanos (gobiernos municipales e insulares).

Sin duda la descentralización que se ha desarrollado en las dos últimas décadas en la Comunidad Autónoma de Canarias, y que ha favorecido la posición y las competencias de las Corporaciones insulares, se puede calificar de trascendental. El Archipiélago canario ha sido en verdad pionero en lo que se conoce como "Pacto Local", ya que, desde el comienzo de la andadura autonómica se ha tenido plena conciencia de la importancia que tiene en las Islas las transferencias y delegaciones de competencias a favor de las Corporaciones insulares.

La opción por la descentralización es acertada, necesaria y coherente con las condiciones objetivas imperantes en el Archipiélago, y, desde el punto de vista jurídico, con lo que dispone el Estatuto de Autonomía (arts. 8.2, 22 y 23). La afirmación de la doble naturaleza de los Cabildos tiene ese alcance: robustecer la posición y las competencias de los Cabildos.

Esta opción es congruente con el principio de subsidiariedad, que no sólo lo prevé la Carta Europea de Autonomía Local, sino que tiene reconocimiento en el propio Tratado de la Unión Europea. Por tanto, este principio postula que las decisiones dentro de la Unión Europea se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos.

El proceso descentralizador que se ha dado en nuestra Comunidad Autónoma ha sido complejo, difícil y generador de tensiones políticas. Reordenar todo un sistema de competencias administrativas requiere mucho esfuerzo político y técnico. Con todo, el alcance de la Administración periférica autonómica tiene que sufrir una revisión muy profunda, pero, también eso incluye la propia organización y la prestación de los servicios de los Cabildos Insulares, así como sus elementos personales y materiales.

En este marco se detectan todavía disfunciones y carencias en cuestiones tan notables como la financiación de los Cabildos o la organización de éstos; la Ley 57/ 2003, de 16 de diciembre, ("Ley de Grandes Ciudades") abre nuevas posibilidades.

Vistas las cosas así, el proceso en materia competencial no puede todavía considerarse cerrado. Hay problemas de gran peso que reclaman un tratamiento serio en el cual deben intervenir todos los actores implicados.

En estos momentos se está pendiente de la aprobación por las Cortes Generales de la segunda reforma del Estatuto de Autonomía. El texto presentado, que fue aprobado por el Parlamento autónomo en septiembre de 2006, introduce novedades de amplio calado que incluye toda la organización y funcionamiento de las instituciones estatutarias. Por ejemplo, se aprecian cambios significativos en la regulación de los Cabildos Insulares.

Son varios los artículos del Proyecto de Reforma que se refieren a las Corporaciones Insulares y en ninguno de ellos se menciona el carácter institucional de los Cabildos. Causa extrañeza que una configuración que ya estaba consolidada (Leyes autonómicas de 1986 y de 1990 o en el mismo Estatuto reformado de 1996), ahora se ponga en cuestión. Cabe esperar, sin embargo, que en el tratamiento de los Cabildos insulares se recupere esa mención y se mejore la redacción final de esta segunda reforma estatutaria.

JORNADA II

# Marco competencial y Sistemas de Financiación



## EL MARCO COMPETENCIAL Y SISTEMAS DE FINANCIACIÓN

Las IIª Jornadas *Canarias. Un Nuevo Pacto Local en un Mundo Global* se celebraron simultáneamente en Tenerife y Gran Canaria los días 16 y 17 de febrero de 2006 y tuvieron como título específico el *Marco Competencial y Sistemas de Financiación*. Por el contenido de sus temas jurídicos y económicos fueron en cierta medida una prolongación de las Primeras Jornadas que se celebraron en diciembre de 2005 en tanto cuanto que desarrollaron cuestiones de interés general relacionadas con las Administraciones públicas que gobiernan Canarias a diferentes escalas en un período caracterizado por el afán de reformas (segunda reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, borrador del anteproyecto de Nueva Ley Básica del Gobierno y la Administración Local y hasta se ha llegado a sugerir la reforma de la propia Constitución española). Dada su importancia operativa, también se abordaron asuntos vinculados con la financiación de las administraciones públicas.

El plan de trabajo programado en estas Segundas Jornadas se inició con la intervención en primer lugar de tres prestigiosos juristas (D. Luis Prieto González, D. Francisco Hernández González y D. Carlos de La Concha Bergillos); a continuación tuvo lugar una mesa redonda sobre **El Sistema de Financiación de las Competencias** en donde expusieron sus respectivos puntos de vista D. Adrián Mendoza Grimón (Director General del Tesoro del Gobierno de Canarias), D. Fernando Bañolas Bolaños (Alcalde de Santa María de Guía) y D. José Juan Sánchez Arencibia<sup>1</sup> (Interventor General del Cabildo de Gran Canaria) y, para finalizar, se celebró una reunión a modo de “panel de expertos” en donde se produjo un intercambio de opiniones sobre los asuntos tratados por los propios ponentes y un equipo de expertos invitados por la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación de la Consejería de Presidencia y Justicia previa a la redacción de las conclusiones finales.

A continuación se van a exponer los textos correspondientes a las ponencias de las IIª Jornadas empezando por la del profesor Don Luis Prieto González titulado **Las Administraciones Públicas Canarias**. En él se plantea el hecho de que en Canarias coexisten nada menos que siete administraciones públicas y su autor sugiere si no son demasiadas administraciones, demasiada gente administrando y demasiadas pocas cosas que administrar. Para concluir interrogándose qué hacer si se considera que hay ya suficientes administraciones, si son pocas y hacen falta más o si se precisa suprimir aquellas que son absolutamente prescindibles. Finaliza su autor exponiendo un listado muy creativo e interesante sobre la necesidad de una Ley Municipal Canaria, dar mayor concreción a las posibilidades de constituir entidades locales menores y agrupaciones de municipios en diferentes provincias y otros aspectos enormemente sugerentes en parecida dirección.

A continuación le sigue el texto de la ponencia de D. Francisco Hernández González titulada el **Sistema de Distribución de Competencias Locales. Transferencia, Delegación y Encomienda de Gestión**. En el mismo su autor se detiene a analizar las figuras jurídicas de transferencias, delegación y encomienda que a su juicio tienen en el fondo la misma naturaleza esencial y por ello mismo soportan el mismo régimen jurídico. Hace un conjunto de reflexiones sobre descentralización, técnicas de traspaso de competencias, competencias transferidas y competencias propias, etc. Habla de los Municipios como entes relegados y analiza las nuevas propuestas contenidas en el Estatuto de Autonomía y en el borrador del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local. Termina el profesor Hernández González con una adenda muy oportuna en la que con rigor vierte algunas consideraciones críticas al tratamiento dado a las figuras de los Cabildos y Ayuntamientos en la reforma del Estatuto de Canarias

---

<sup>1</sup> A Don José Juan Arencibia Sánchez le sustituyó en la Mesa Redonda celebrada en Las Palmas de Gran Canaria el Viceinterventor del Cabildo de Gran Canaria, Sr. Armas.

en donde aprecia un alejamiento del texto original de la Ponencia. En cierto modo viene a coincidir con algunas consideraciones que ya fueron expresadas por el profesor M. Sarmiento Acosta en esta misma publicación.

**Régimen Jurídico de las Competencias** es el título de la disertación que en tono ameno y coloquial impartió D. Carlos de La Concha Bergillos y cuyo tenor se respeta íntegramente en la correspondiente transcripción que de la misma se hizo. Además de precisar conceptos jurídicos tenidos por difusos y dialogar con los dos ponentes que le precedieron en su intervención, su texto se centra en desarrollar casuísticas concretas como en lo concerniente a los recursos, la responsabilidad patrimonial y la revocación.

# LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CANARIAS

Luis Prieto González.  
Doctor en Derecho  
Profesor de Derecho Administrativo de la ULL

Buenos días, y agradecer en primer lugar a la Dirección General el haberme invitado a reflexionar hoy con ustedes, igual que hicimos ayer en Tenerife, sobre las Administraciones Públicas Canarias, sobre los actos de las Administraciones Públicas Canarias y la organización territorial del poder en nuestra Comunidad, y agradecerles a ustedes también la atención que seguro me van a prestar, y que intentaré que mi intervención no se alargue más allá de los cuarenta y cinco minutos.

Hablar de las Administraciones Públicas Canarias es hablar en realidad de un conjunto de Administraciones Públicas, que tienen las características generales de cualquier otra Administración, pero que sin embargo presentan también sus singularidades. En Canarias, nos encontramos con una serie de Administraciones superpuestas. Si hacemos un repaso rápido, nos encontramos con una serie de competencias que el Estado ha transferido a una entidad supranacional, de una organización supranacional, como es la Unión Europea: tenemos una Administración Europea. Tenemos una Administración del Estado. Tenemos una Administración Autónoma, cuyo ámbito territorial lo constituye el Archipiélago canario. Tenemos, por debajo de la Autónoma, una Administración Provincial, o al menos parece que tenemos una Administración Provincial, tenemos dos mancomunidades interinsulares. Tenemos una Administración insular, representada en forma de Cabildos, en cada una de las islas. Y ya van cinco. Tenemos una Administración Local, 87 municipios, en los que se distribuye el poder en el ámbito de toda la Comunidad, y ya van seis. Y, en algunos casos, tenemos otras Administraciones, recuerden que la agrupación de municipios distintos de la provincia, Mancomunidades, etc, también son Administraciones Locales en base al artículo 3 de la Ley de Bases de Régimen Local. Y ya van siete.

La primera pregunta es si no estamos ante demasiadas Administraciones Públicas. Si no hay demasiada gente administrando y demasiadas pocas cosas que administrar. Si son suficientes o hacen falta más Administraciones Públicas. En eso vamos a intentar reflexionar en este rato, haciendo un repaso de la configuración actual de las Administraciones Públicas de ámbito inferior al autonómico. Es decir, dejamos para otro momento la Administración Europea, dejamos para otro momento la Administración del Estado y nos centramos en la conformación de las Administraciones Públicas en Canarias y de la distribución territorial del poder dentro de las siete islas.

**¿Cuál es el marco delimitador del que tenemos que partir? Tenemos que partir de unos condicionantes.**

- Un condicionante geográfico, y no sólo hablo de geografía física sino también de geografía humana, que condiciona efectivamente la distribución de las distintas Administraciones. No es lo mismo administrar o distribuir territorialmente el poder en una Comunidad como Castilla y León, donde la densidad de población es mínima y la orografía es



Telde

Foto: P. González Concepción



La Laguna

Foto: P. González Concepción

escasa, donde la población se concentra en pequeños núcleos rurales, con algunas ciudades también pequeñas, que la configuración territorial de las Administraciones Públicas en Galicia, donde predomina el minifundismo, donde no hay núcleos de población importantes, salvo en un par de ciudades, o en Canarias, donde tenemos una gran variedad de situaciones geográficas peculiares. En primer lugar, nuestra comunidad está dividida en islas, en territorios discontinuos, y, además, una geografía humana muy peculiar. Tenemos dos grandes aglomeraciones de población: en la isla de Tenerife, La Laguna–Santa Cruz de Tenerife, y otra en esta isla de Gran Canaria, el núcleo de Las Palmas de Gran Canaria–Telde. Tenemos los municipios turísticos, donde existe una población fija relativamente reducida, y una población flotante, que multiplica por dos, por tres o incluso por más el número de residentes fijos. Tenemos municipios también cuyo territorio se encuentra en gran parte protegido, estamos hablando de espacios naturales protegidos. En las islas mayores, sobre todo, y en aquellas otras que tienen una orografía más complicadas como son las islas occidentales, la población se distribuye a lo largo de una franja costera, y de medianías, pero no superando en casi ningún caso la cota de 500 m. de altura. El resto de la isla aparece prácticamente despoblada o protegida por alguna de las figuras de protección del medio ambiente. Todo esto, conforma o delimita un espacio que debemos organizar territorialmente, sobre el que debemos superponer distintas Administraciones Públicas, y en el que tenemos que buscar sobre todo la eficiencia en la prestación de servicios. La no multiplicación de Administraciones para prestar el mismo servicio, pues ello conlleva el despilfarro de recursos públicos que, por otra parte, son escasos.

- Condicionantes de tipo jurídico y político: La Constitución de 1978 configura una organización territorial sobre la base de, recuerden el artículo 137, municipios, provincias, y las Comunidades Autónomas que se constituyan. Este artículo 137 no recoge todavía el concepto de isla como entidad local ni como división territorial del Estado. El artículo 141 nos habla de la provincia, como entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado. Este es el sentido originario de la provincia desde principios del siglo XVIII cuando copiamos la organización territorial francesa. Nos dice también su apartado 3º que se podrán crear agrupaciones de municipios distintos de la provincia, ya veremos por quién, en qué condiciones, y de qué forma. Y, por último, el 142.4º nos dice que en los archipiélagos, tendrán su administración propia en forma de Cabildos o Consejos. Se reconoce ya la peculiaridad de los territorios insulares, tanto en el caso de Baleares como de Canarias.

Este es el panorama geográfico, físico, humano y político o constitucional que tenemos en este momento en Canarias.

¿Cómo está distribuido el poder, qué Administraciones gestionan qué tipo de intereses? Recuerden que una Administración gestiona sólo unos intereses territoriales: La Administración Autonómica es la depositaria o gestora de los intereses autonómicos, cuyo ámbito territorial es el conjunto del Archipiélago; la Administración insular, los Cabildos, gestionan, al menos desde un punto de vista teórico, los intereses insulares; y los municipios gestionan un interés municipal.

¿Cuál es la distribución territorial en nuestra Comunidad? Y, una segunda pregunta, ¿ésta es la distribución más idónea? ¿Es la que facilita una gestión más eficaz de los recursos públicos? ¿Se puede o habría que hacer cambios, introducir nuevas figuras de Administraciones Locales en Canarias? ¿O habría que suprimir alguna? Sobre esto vamos a reflexionar en los próximos minutos.

Dejando al margen la Administración Europea y la Administración General del Estado, vamos a conformar el mosaico autonómico, como por debajo de ese nivel archipelágico podemos dibujar el mapa político y administrativo de Canarias.

Empezamos por la provincia y nos preguntamos en primer lugar si, de acuerdo con la Constitución, la provincia tiene o no un carácter necesario. Si se trata de una Entidad Local básica, imprescindible en toda la Administración del Estado o no. Hay teorías para todos los gustos. La mayoría de la doctrina se inclina a pensar que la provincia tiene un carácter constitucional, una autonomía constitucionalmente protegida, y además es una división territorial necesaria. Es fundamental lo dispuesto en el artículo 141,4º CE<sup>1</sup>, según el cual las islas tendrán, además, su Administración propia en forma de Cabildos o Consejos. Este “Además”, se interpreta en el sentido de que, además de las provincias, existirán los cabildos o consejos. Yo no estoy tan de acuerdo con esta interpretación literal tan estricta, en primer

<sup>1</sup> Constitución española de diciembre de 1978.

lugar, porque después de la Constitución, y después de la conformación del mapa autonómico, es decir, una vez que fueron accediendo los distintos territorios a la autonomía que reconoce el Título VIII de la Constitución, nos encontramos con una realidad completamente distinta. Nos encontramos con Comunidades Autónomas Uniprovinciales (Asturias, La Rioja, Murcia o Baleares...) en las que prácticamente la provincia ha desaparecido, se han subsumido en la Administración Autonómica, en la que no existen prácticamente las Diputaciones Provinciales. Es la Administración de la Comunidad la que gestiona los intereses, no ya provinciales sino de la propia Comunidad Autónoma. Ha desaparecido la Administración Provincial en las Comunidades Autónomas Uniprovinciales. Por tanto, lo dispuesto en el artículo 141.2 significa que las Diputaciones pueden ya ser sustituidas por otras Administraciones de carácter representativo. Lo que ha ocurrido en el caso de las CCAA Uniprovinciales.

Otra pista que me indica que la provincia no tiene el carácter de necesidad que le atribuyen las normas: los archipiélagos balear y canario, El Archipiélago balear es una CA uniprovincial dividida como la nuestra en islas o territorios discontinuos, y que tiene su propia Administración en forma de Consejos Insulares; con una organización, régimen electoral, etc., distinto al nuestro, pero organización peculiar. Y, el caso de Canarias, en el que podemos identificar un interés autonómico, representado por la Administración de la CAC, cuyo ámbito territorial es el conjunto de las siete islas más las islas menores, es decir, todo el Archipiélago. Podemos identificar también un interés insular, el de cada una de las islas, que está representado por una Administración propia y peculiar en forma de Cabildos Insulares.

¿Podemos, alguno de nosotros, identificar un interés provincial? La Ley de Bases de Régimen Local dice en su artículo 41.2 que en el Archipiélago canario subsisten las mancomunidades provinciales interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. Habría que determinar este interés provincial que necesiten estar representados por estas mancomunidades provinciales interinsulares.

En el Anteproyecto de la nueva Ley de Gobierno de las Administraciones Locales, no se refiere para nada a las mancomunidades interinsulares. No las suprime en una Disposición Adicional, sería lo lógico, pero tampoco las suprime. Este Anteproyecto de Ley Básica tiene algunas lagunas importantes, como las referidas a las Diputaciones Provinciales y sus competencias, que las aborda en un solo artículo. Es decir, la Ley Básica está realmente pensando a la hora de regular en las Administraciones inferiores, en los municipios, es una Ley auténticamente municipal.

Recuerden que en los años 1924 y 1925 se aprueban los Estatutos Municipales y Provinciales de Calvo Sotelo<sup>2</sup>, en el que claramente se regula, por una parte, la Administración Local, a nivel municipal, y por otra, la Administración Local a nivel provincial. El Anteproyecto de Ley Básica parece que se queda en la primera parte, y menciona como de pasada la administración por los Cabildos Insulares, y menciona como de pasada la administración de las provincias, por las Diputaciones Provinciales.

Sí reconoce la isla, en su artículo 1, y otras entidades locales, como veremos a continuación.

En este panorama, existen todavía en Canarias, desde 1927, dos provincias, pero yo creo que sólo nominalmente, y sólo por la vía del artículo 41.2 de la LBRL. Ayer decíamos que, si existe un interés provincial en Canarias, como nos apunta la ley de bases, pues que se mantenga la provincia, pero si no existe este interés, pues a lo mejor habría que tomar alguna decisión de suprimir la provincia en las islas canarias como entidad territorial diferenciada. No pasa nada por suprimirla: en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña que se está debatiendo en estos días en la ponencia del Congreso de los Diputados, se abordaba el régimen institucional de la Comunidad Autónoma, y se estaba planteando la supresión de las Diputaciones Provinciales y su sustitución por las Comarcas como una Administración distinta.

Recuerden la sentencia del Tribunal Constitucional de principios de los años 80 sobre las Diputaciones catalanas, que decía que las provincias eran entidades locales básicas y que las Diputaciones Provinciales debían subsistir. Ahora el planteamiento parece que puede ser distinto. Si los catalanes suprimen la provincia, y a nosotros nos parece que la provincia no aporta nada a nuestra organización territorial, pues a lo mejor tendríamos que plantearnos su supresión.

---

<sup>2</sup> Director General de la Administración (1923–1925) durante la dictadura de Miguel Primo de Rivera.

La que sí tiene una entidad propia, desde un punto de vista geográfico, administrativo y político, es la isla. La isla es la división territorial natural en Canarias. Es un territorio muy concreto y delimitado geográficamente y humanamente, y que, de acuerdo con el artículo 141 de la CE, tendrá su administración propia en forma de Cabildos Insulares. Y aquí sí que todos identificamos un interés insular, en el sentido de que cada uno de los habitantes de cada una de las islas tiene en su mente la idea de pertenencia a una isla, de vinculación hacia esa isla. Es innegable. La isla se reconoce en la CE, en la LBRL, y también se reconoce la Administración insular en la legislación autonómica. A partir de la reforma del Estatuto, se configura el Cabildo como una Administración con doble carácter: como Administración Local, y como institución y órgano de la Comunidad Autónoma. Así se recoge también en el proyecto de Estatuto que se está tramitando en el Parlamento de Canarias.

El artículo 16 nos dice que los poderes de la CA se desarrollan según por el Parlamento de Canarias, Gobierno, Presidente, etc. según el esquema institucional establecido en el artículo 147 de la Constitución, diseñado en los Pactos Autonómicos de 1992, y que está presente en todos los Estatutos de Autonomía. El punto 3º de este artículo (Marco Institucional de la Comunidad Autónoma) nos configura el Cabildo como, simultáneamente, Órganos de representación, administración y gobierno de cada isla e Instituciones de la Comunidad Autónoma, y que su composición, régimen jurídico, etc., se regulará por leyes estatales o autonómicas de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Se reconoce por tanto, el papel de los Cabildos como Administración dirigida a representar y gestionar los intereses insulares. Como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, tienen reconocida en la Ley 14/90 la iniciativa legislativa ante el Parlamento de Canarias, colaboran en el desarrollo y ejecución de las políticas autonómicas dentro de cada isla, y representan institucionalmente al Gobierno de Canarias dentro de cada isla. El proyecto de Estatuto, como decía, reconoce este carácter importante de los Cabildos, y establece la necesidad de un desarrollo legislativo posterior (ver artículo 37 del proyecto de Estatuto). En el título relativo a la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma, art. 49, establece que la Comunidad de Canarias tiene plenas competencias legislativas y ejecutivas, en, entre otras materias, el régimen jurídico de los Cabildos Insulares. Esta atribución exclusiva de esta competencia a la CA la encuentro bastante discutible, y es una opinión personal. Recuerden que el artículo 149.1.18º de la Constitución reserva al Estado, en exclusiva, las competencias sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de que el Procedimiento Administrativo Común, cuyas bases también se reserva el Estado, pueda tener especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Y ahí sí pueden intervenir los Parlamentos Autonómicos, para normar las especialidades procedimentales derivadas de su propia organización autonómica. Pretender reservar en exclusiva a la Comunidad Autónoma el régimen jurídico de los Cabildos Insulares, aún cuando haya que interpretar esta expresión sólo y exclusivamente como Órgano de la Comunidad Autónoma, me parece excesivo, pero ahí estará el Tribunal Constitucional en su momento que opinará con mucho más fundamento.

En cualquier caso, éste es el marco que diseña o que pretende la Comunidad Autónoma para los Cabildos. Marco en el que se encuentran instituciones propias de la Comunidad Autónoma con un papel importante con la conformación política de la Comunidad.

Por debajo de la Administración insular nos encontramos con los municipios canarios, que tienen unas singularidades y especialidades importantes, como apuntaba anteriormente. El mapa municipal canario presenta una de las variedades más ricas de todo el territorio español, encontramos, como decíamos, con grandes aglomeraciones urbanas, con municipios turísticos, municipios de montaña, municipios con gran parte de su territorio protegido, con una variedad de situaciones municipales que encontramos en muy pocas regiones. En la ley 14/90, la llamada Ley de Cabildos, se regula en algunos artículos, la organización y funcionamiento de los municipios, pero se basa en dos principios fundamentales: en primer lugar, establece un desarrollo muy limitado de la Ley Básica, no añade nada a lo que dice la LBRL. En segundo lugar, se autoexcluye en materia de organización y funcionamiento, cuando existen reglamentos orgánicos de las propias corporaciones. Lo cual por otra parte es muy loable, porque deja un campo importante a la autonomía y a la potestad de autoorganización de los municipios.

La propuesta de Estatuto de Autonomía de Canarias reconoce la autonomía de los municipios, el carácter de división territorial básica, en su artículo 36. No se recoge mención alguna a las provincias. El artículo 38 fija un sistema normativo, los municipios se regularán por la legislación del Estado y la de la Comunidad Autónoma, en función del reparto de sus respectivas competencias.



Ayuntamiento de Güimar

Foto: P. González Concepción.



Mancomunidad del Norte de Gran Canaria

Nos dice también que los Cabildos podrán recibir competencias por delegación de la Comunidad Autónoma, y que a su vez podrán delegar competencias en los municipios. Las competencias pueden ser delegadas de arriba hacia abajo en función de cuales sean los intereses predominantes.

Nos dice también el proyecto de Estatuto que podrán agruparse los municipios en función de lo que prevea una ley autonómica. Lo cual no es tampoco una novedad, puesto que estaba contemplado en los artículos 42 y ss. de la LBRL y sigue estando también en los artículos 3 y ss. del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno de las Administraciones Locales.

El debate es: ¿Es necesaria una Ley municipal canaria que recoja la diversidad de situaciones económicas, sociales, administrativas y políticas de los municipios canarios, su peculiar sistema de financiación, entre otras cuestiones, como ya tienen otras Comunidades Autónomas (Madrid, Navarra...)?

Finalmente, además de estas tres Administraciones que ya hemos repasado, la provincia, la isla y el municipio, puede haber otras Administraciones en Canarias, de hecho, en algunos casos existe ya. La Constitución, en su artículo 142. 4º dice que se podrán crear agrupaciones de municipios distintos de la provincia, sin aclarar si con carácter forzoso o voluntario, con continuidad o sin continuidad geográfica, es una decisión que se deja al legislador ordinario. Esta posibilidad se desarrolla en la LBRL, artículos 42 y ss. y nos habla de entidades locales menores, de mancomunidades, de comarcas, o de áreas metropolitanas, pero como decisiones que remite a la legislación autonómica. La LBRL establece las bases generales para la creación y organización de este otro tipo de Administraciones Locales, y refiere al legislador autonómico la regulación de las peculiaridades de las mismas, en función de las circunstancias propias de cada Comunidad Autónoma. La Ley 14/90 no es ajena a la regulación de nuevas Administraciones Locales, artículo 7. La posibilidad de atribución de potestades, sin embargo, es muy limitada. No se les atribuirá la potestad expropiatoria ni la potestad de autoorganización, que corresponderá a las entidades locales básicas, ni la potestad financiera y tributaria, sino simplemente la ejecutividad de sus acuerdos, las potestades puramente administrativas que establece el artículo 4 de la Ley 7/85. Esta posibilidad, recogida con carácter general en el artículo 7 de la Ley 14/90, reconoce también el derecho a mancomunarse de los municipios canarios, artículo 60. Se reconoce la posibilidad de constituir también entidades locales menores, artículos 91 y ss. Todos conocemos Mancomunidades municipales creadas para la prestación de servicios, pero yo al menos, no conozco el caso de entidades locales menores en Canarias, como existen en otras Comunidades Autónomas.

Reconoce también la ley 14/90 en su Disposición Adicional 3ª las aglomeraciones urbanas de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, y la posibilidad de constituir con los municipios limítrofes áreas metropolitanas, pendiente del desarrollo reglamentario del procedimiento. En la propuesta de Estatuto se reconoce también la posibilidad de agrupaciones de municipios distintos de la provincia, sin especificar más, decisión que se deja al legislador ordinario. En el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno de las Administraciones Locales se hace una regulación más parca de las otras entidades locales. Se habla de la posibilidad de creación por las Comunidades Autónomas de otras entidades locales, sin mencionar cuales, y respetando cuatro principios básicos: uno, la autonomía de los entes locales necesarios, dos, la representación de todos los municipios que la integren, tres, eficiencia y economía, evitando duplicidades competenciales, y cuatro, suficiencia financiera para la prestación de los servicios.

Este es el modelo que existe actualmente. Cuatro ideas básicas a modo de conclusión para la reflexión:

1. Recordar la oportunidad del momento para replantearse el mapa administrativo de la Comunidad Autónoma de Canarias. Estamos en un momento de reforma a gran escala (estatutaria, de la ley básica de la Administración Local...), y puede que incluso, a nivel constitucional. Es el momento de plantear los cambios, tras 25 años con el esquema organizativo actual.
2. La provincia como entidad local en Canarias. Si la provincia vive, pues que viva la provincia, pero que se le dote de competencias en función del interés provincial. Y si no vive, pues que la entierren.
3. El papel de los Cabildos como institución propia, peculiar y singular de la Comunidad Autónoma, derivada de la desagregación territorial, de la existencia de islas como territorios discontinuos, es importante reforzarlo,

y repensar cual es el ámbito de competencias de los Cabildos, en función de cuales son verdaderamente los intereses insulares. Así como diseñar un sistema de relaciones con las demás Administraciones Públicas, tanto con la Comunidad Autónoma hacia arriba como con los municipios, hacia abajo.

4. La necesidad de una o varias leyes municipales. La Ley 14/90 no se aplica en determinados municipios, por ejemplo, Santa Cruz de Tenerife, porque tiene Reglamentos Orgánicos propios, y la Ley se autoexcluye en ese tema. Muchos otros municipios han ido creando también sus propios Reglamentos Orgánicos y ha hecho que dicha Ley haya quedado obsoleta y anticuada.

Es necesaria una ley municipal autonómica. En primer lugar, porque si la autoridad autonómica asume nuevas competencias en el ámbito de las Administraciones Locales, las debe ejercer, con todas las consecuencias. Y ha de regular aquellas materias para las que está habilitado constitucional y estatutariamente.

Además, sería conveniente abordar también las diferentes realidades municipales de Canarias.

Debe garantizar su articulación con las diferentes Administraciones Públicas, para no solaparse en la prestación de servicios.

Debe garantizar la suficiencia de los recursos, en función del reparto de competencias que se haga territorialmente.

Por último, debe regular, porque así lo establece la LRBR, y así lo contempla también el proyecto de Estatuto de Autonomía, la posibilidad de constituir agrupaciones municipales distintas de la provincia. Debe regular la constitución de mancomunidades, no de una forma obligatoria. Debe fomentarse las mancomunidades con dos condiciones: que no va a ser una nueva administración, sino una Administración puramente instrumental, para la gestión y prestación de uno o varios servicios públicos, aquellos que puedan ser delegados por los Ayuntamientos, que pueden ser gestionados mancomunadamente, no aquellos otros que constituyen el núcleo esencial de la Autonomía municipal y que por tanto, no pueden prestarse de forma mancomunada. Y, en segundo lugar, debe garantizarse la suficiencia financiera de las mancomunidades, y cierta capacidad financiera y tributaria, por lo menos, en la determinación de las tasas por la prestación de servicios públicos, y de los precios públicos. No pueden subsistir las mancomunidades gracias a las aportaciones de los respectivos ayuntamientos, tienen que buscar la autofinanciación de los servicios que presten.

Deben regularse también las áreas metropolitanas, (núcleos urbanos de distintos municipios) pues tienen intereses y comparten la necesidad de prestación de determinados servicios, que trascienden el ámbito municipal, y que se gestionarían más eficazmente con una única Administración instrumental, tal y como se ha comentado en el caso de las mancomunidades.

Debe contemplar así mismo la posibilidad de constitución de Consorcios como fórmula de cooperación interadministrativa, muy válida, en la que pueden participar Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro para la prestación de servicios. Es una buena fórmula para gestionar la prestación de aquellos servicios en los que el interés está difuminado, entre Comunidades Autónomas, Cabildos, Ayuntamientos y coadyuvar otras entidades sin ánimo de lucro.

# EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LOCALES. TRANSFERENCIA, DELEGACIÓN Y ENCOMIENDA DE GESTIÓN.

Francisco L. Hernández González  
Prof. titular de Derecho Administrativo  
Universidad de La Laguna

## 1. ¿DE DÓNDE VENIMOS?

No cabe otra manera de iniciar esta intervención que felicitando al Gobierno de Canarias y, en particular, a la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación, por la acertada iniciativa de organizar unas jornadas sobre el marco competencial y los sistemas de financiación de las Administraciones Locales de Canarias. El momento no podía ser más oportuno, encontrándose en tramitación la elaboración de un nuevo Estatuto de Autonomía, que ha de sentar las bases para el desarrollo competencial, pero también político, social y económico, de nuestra Comunidad Autónoma en los años venideros. A esta felicitación inicial se debe sumar el agradecimiento por la invitación a participar en estas jornadas, compartiendo y debatiendo ideas y propuestas con muy cualificados representantes de la vida política, funcional y académica del archipiélago.

A pesar de la madurez del Estado autonómico, el análisis y exposición del sistema de competencias locales debe partir, ya sea de forma breve, de su pasado más reciente, para posteriormente pasar revista a la situación presente y concluir con una proyección de futuro. De acuerdo con este desarrollo cronológico, esta conferencia se va a desglosar en tres grandes bloques, en los que daremos respuestas a otras tantas cuestiones y que llevarán títulos tan expresivos como: ¿de dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿hacia dónde vamos? En el primero daremos cuenta de la evolución del sistema organizativo y competencial local, en el momento inmediatamente anterior y posterior al Estatuto de Autonomía de 1982; en el segundo abordaremos los principales problemas que plantean las diferentes técnicas de atribución de competencias (transferencia, delegación y encomienda); y en el tercer bloque analizaremos los proyectos legislativos en tramitación y formularemos algunas propuestas de *lege ferenda*.

### 1.1. El eterno conflicto entre interés insular–interés regional.

El debate sobre el modelo organizativo y competencial de Canarias se ha caracterizado, tradicionalmente, por el grado de postulación y defensa de los intereses insulares y/o regionales. Como es de sobra conocido, el siglo XX no ha sido una excepción en este sentido. Al igual que sucede con las distintas fuerzas políticas y sociales, los administrativistas también aparecen situados en uno u otro lado de la balanza. Sin necesidad de hacer historia, cabe recordar que en los “*Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario*”, dirigidos por Alejandro Nieto y publicados por el Cabildo Insular de Tenerife en 1967, podemos encontrar buenos ejemplos.

Desde posiciones más insularistas, quien fuera Secretario General del Gobierno Civil de Santa Cruz de Tenerife, Lázaro Sánchez–Pinto, afirmaba que “la insularidad es un presupuesto insoslayable en nuestra organización administrativa,

y pesa decididamente sobre ella, de tal manera que no puede pensarse seriamente en ninguna que margine esta realidad. Históricamente, los esfuerzos encaminados a la creación de estructuras administrativas soslayándola aparecen marcados por el fracaso (...). *Acompañando a esta nota de insularidad, profundamente marcada, aparece muy desdibujada la figura de la Región, que apenas es algo más que pura geografía*".

En la misma línea, también, de Joaquín Valle Benítez, a la sazón Secretario del Cabildo de La Palma, venía a sostener que "la falta de unidad en el territorio, el sentimiento de la diversidad de intereses, la falta de unidad en la población misma refiriéndose al conjunto provincial, traen la consecuencia de que *cada Isla constituya un auténtico bloque, geográfico y humano, perfectamente caracterizado y singularizado y en el cual nace y persiste el anhelo de regir por sí mismo sus propios intereses*, al propio tiempo que se muestra refractario al limitar, o ver limitada su actividad a la mera participación en un Organismo no dedicado especialmente a ocuparse de las importantes cuestiones que cada Isla necesita resolver por y para sí".

En la vertiente opuesta, Alonso Fernández del Castillo, Secretario del Cabildo Insular de Tenerife, nos dice que "no debe perderse de vista que si el éxito de la Ley de 1912 es haber reconocido que la Isla es una unidad de intereses y haber creado el instrumento adecuado para la gestión de esos intereses —los Cabildos insulares—, *también existen unos intereses comunes a todo el Archipiélago para cuya defensa no ha previsto el legislador el instrumento eficaz. Hay intereses insulares y regionales, lo que no hay es intereses provinciales*. La división de la Provincia, consecuencia de las circunstancias históricas y sociales conocidas, no ha podido impedir que siga existiendo una comunidad de necesidades, de problemas, de aspiraciones de todo el Archipiélago. Se carece, sin embargo, del instrumento capaz de asumir la función de elaborar las soluciones pertinentes. Si las Mancomunidades actuales son el producto de aquellas luchas, el ordenamiento futuro, superadas esas luchas, debe partir de la conciencia de esa insuficiente protección a los intereses comunes".

Y, de forma mucho más lacónica, el propio Alejandro Nieto concluía que "*existe una región canaria, en cuanto realidad social caracterizada por la presencia de una conciencia diferenciadora de nivel regional*", para afirmar, acto seguido, que la evolución del ordenamiento jurídico "no puede desembocar legalmente en una fórmula separatista. *Las soluciones legales consisten en la regionalización y en el regionalismo*. Ambas soluciones, en cualquiera de sus variedades, no son incompatibles, sino que pueden complementarse".

Bastan las anteriores citas para poner de relieve la tensión existente entre el interés regional y los intereses insulares en el momento inmediatamente anterior a la Constitución. Sin embargo, pese a su extraordinaria relevancia para Canarias (junto a Baleares), las Islas no aparecen mencionadas en el artículo 137 de la Constitución, entre las entidades en las que se organiza territorialmente el Estado. Por el contrario, es el artículo 141.4 de la Norma Suprema el que, dentro del capítulo dedicado a la Administración local, le otorga garantía institucional al disponer que "en los archipiélagos, las *islas* tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos". Es por ello que Sánchez Blanco considera que la Isla es una Administración local territorial que no se puede calificar como básica (condición de la que sólo se beneficia el Municipio de acuerdo con el art. 140 CE), pero que tampoco es identificable con una organización de segundo grado, como las provincias o las agrupaciones municipales, en la medida en que su existencia es necesaria en todo el territorio nacional archipiélagico.

Pero hay algo más. En los términos del debate expuesto queda recogida otra de las singularidades del sistema competencial de Canarias como es la *absorción de las competencias provinciales por los órganos de gobierno, administración y representación de las islas*, que son los Cabildos insulares (tras un largo proceso histórico del que nos informa Leopoldo de la Rosa). Así lo establece el artículo 41.1 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local. En su apartado segundo se recogen las *mancomunidades provinciales interinsulares* como meros "órganos de representación expresión de los intereses provinciales". No obstante, la Disposición Transitoria séptima del Estatuto de Autonomía de Canarias (aprobado por L.O. 10/1982, en adelante EAC) dispone el traspaso de sus competencias, medios y recursos a las "*instituciones de las Comunidades Autónomas*"; lo que se produciría poco tiempo después, mediante el Decreto 107/1985, de 19 de abril, que distribuye este reparto entre el Gobierno autonómico y los propios Cabildos insulares.

## 1.2. El modelo organizativo autonómico: desconcentración versus descentralización de competencias.

Como ha expuesto de relieve la doctrina, el diseño de la Administración autonómica tenía dos modelos a imitar: a) un *sistema de administración directa* —centralizada—, basada en una estructura piramidal y jerárquica (dividida en Consejerías), complementada con una fuerte desconcentración insular y funcional; y b) un *sistema de administración indirecta* —descentralizada—, con una organización periférica reducida y un mayor protagonismo de las entidades locales (municipios e islas). Como ya hemos indicado en otro lugar, el EAC permanece abierto a ambas posibilidades, en la redacción actual de los artículos 22 y 23: el primero de ellos dispone que la Comunidad Autónoma podrá ejercer sus funciones administrativas “*bien directamente, bien por delegación o encomienda a los Cabildos Insulares y Ayuntamientos*” (apartado 3); mientras que el segundo de los preceptos citados prevé la *transferencia y delegación* de competencias autonómicas en estos últimos entes (apartados 4 y 7).

Sin embargo, en un primer momento, la construcción del edificio autonómico traería consigo un proceso de centralización de competencias en manos de la Administración autonómica, en detrimento de los Municipios y de los Cabildos. La propia versión inicial de los artículos mencionados así lo delata: de una parte, olvidaba a los Ayuntamientos, cuya incorporación tiene lugar en la última fase de la reforma, por las Cortes Generales; y, de otra, como contrapunto a la Administración directa se establecía únicamente la delegación de competencias en “*órganos dependientes del Gobierno de Canarias*” (ex art. 21.3).

El resultado es que en 1982 se instaura un modelo centralista, caracterizado por la concentración de competencias en la Administración autonómica, que imita el modelo de Administración estatal; hasta el punto de que se puede afirmar que la Administración autonómica hace en la región lo que criticaba a nivel estatal. El mejor ejemplo es que el EAC no realiza una atribución directa de competencias en los Cabildos (como sí hace el artículo 39 del Estatuto de Autonomía de Baleares de 1983, en favor de los Consejos Insulares); tarea que desempeña la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, más conocida como Ley de Cabildos (Ley 8/1986 y Ley 14/1990).

Al propio tiempo, en este marco organizativo y competencial, se hacía necesario delimitar el papel de los *Cabildos*, lo que se saldó con una fórmula tan original como polémica, como advierte González Sanfiel: ésta pasa por su consideración como “*institución autonómica*” (primero, en la Ley 8/1986 y, después, en los arts. 8 y 23.5 EAC), a la que se le puede delegar y transferir competencias de la Comunidad Autónoma (como también de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares). Pero el propio Consejo Consultivo vendría a poner en entredicho su naturaleza jurídica, al afirmar que los Cabildos no son instituciones autonómicas ni se integran en la estructura administrativa autonómica, sin perjuicio de que coadyuven al interés autonómico (Dictamen 10/1989).

El objetivo último era, y sigue siendo, convertir a los Cabildos insulares en “*órganos ejecutivos materiales de la Comunidad Autónoma*” y, con ello, reforzar sus competencias. Por ello, el proceso de descentralización de las competencias autonómicas que se inicia en 1988 se ha querido presentar como una manifestación del carácter institucional autonómico de los Cabildos. La Exposición de Motivos de la Ley 8/1986, cuyos términos se reiteran posteriormente en la Ley 14/1990, resultan especialmente significativa:

“Así, el Estatuto de Autonomía de Canarias, recogiendo criterios constitucionales, no se limita a crear unos nuevos poderes regionales, Parlamento y Gobierno, manteniendo a los Ayuntamientos y Cabildos Insulares en su posición histórica de Corporaciones Locales, sino que, sin perder tal carácter, eleva a estos últimos a la categoría de Instituciones de la Comunidad Autónoma, dotándolos de iniciativa legislativa, configurándolos como representantes ordinarios del Gobierno de Canarias y obligados ejecutores de sus acuerdos, y permitiendo que el Gobierno Regional actúe sus competencias ejecutivas a través de las Administraciones Insulares, mediante diversas técnicas de traslación (...). Cuando el interés a cuya satisfacción tienda una competencia administrativa estatutaria, resulte de la mera suma de intereses insulares, la ley la atribuye a los Cabildos, de forma que la función transferida se integra en el núcleo de competencias propias de los mismos, como Entidades locales. De este modo se da contenido propio a la técnica de la transferencia, contrapuesta por el Estatuto de Autonomía a la mera delegación (...). Se huye entonces de la construcción de una Administración periférica regional burocratizada, permitiendo, la Ley su ejercicio por los Cabildos Insulares los Ayuntamientos canarios mediante la institución de la delegación, o en el caso que sea exigible un mayor control central, a través de la asignación de servicios a los Cabildos Insulares para su gestión ordinaria”.

### 1.3. El proceso de descentralización de competencias a favor de las Islas.

Tras los primeros pasos, la Comunidad Autónoma evoluciona, con ritmo lento pero constante, hacia un modelo de Administración indirecta, a través de las tres técnicas jurídicas que menciona el texto anterior: la transferencia, la delegación y la encomienda de gestión. Las dos primeras venían recogidas ya en el EAC de 1982 (ex art. 22.3); mientras que la tercera sería introducida por la Ley 8/1986 (arts. 8.1 y 11, referida únicamente a los Cabildos), desde donde pasaría a incorporarse al EAC, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 4/1996 (art. 22.3).

No obstante, en el terreno práctico, la técnica que ha tenido una mayor relevancia ha sido, sin duda alguna, la *transferencia de competencias*. A este respecto se puede diferenciar cuatro grandes momentos, acompañados — normalmente — de otras sucesivas reformas legislativas:

- El primero se produce en 1988, como consecuencia de la aprobación de la Ley 8/1986, y en él se aprueban once Decretos de transferencias (Decretos 55 a 65/1988), en materias tales como: régimen local; policía de espectáculos; ferias y mercados insulares; artesanía; agricultura (ampliado por D. 82/89); cultura, deportes y patrimonio histórico artístico insular; transportes terrestres; turismo; política territorial; viviendas; y carreteras.
- El segundo hito tiene lugar tras la aprobación de la Ley 14/1990 y no llega hasta 1994, cuando se promulgan diez nuevos Decretos de transferencias (Decretos 150 a 159/1994), en materias de: artesanía y ferias y mercados insulares; agricultura; cultura, deportes y patrimonio histórico artístico insular; caza, actividades clasificadas y urbanismo; administración local y espectáculos públicos; ocupación, ocio y esparcimiento; promoción y policía del turismo insular; carreteras; aguas terrestres y obras hidráulicas; transportes terrestres y por cable.
- El tercer traspaso de competencias llega en 2002, tras la aprobación de la Ley 8/2001, de modificación parcial de la Ley 14/1990, con la promulgación de otros tres Decretos de traspaso de funciones (Decretos 111 a 113/2002), en materia de: servios forestales, vías pecuarias y pastos, protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos; explotación, uso y defensa y régimen sancionador de las carreteras de interés regional; y servicios sociales especializados a personas mayores, minusválidos y mujeres.
- Por el momento, el último Decreto de transferencia se aprueba en agosto de 2005 (D. 183/2005), relativo a la explotación directa de los servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera o por cable.

En un segundo plano ha quedado la *delegación de competencias autonómicas*, que tan sólo se ha usado en cuatro ocasiones: tres de ellas, a favor de los Cabildos y una de los Ayuntamientos. Con carácter previo a su transferencia, los Decretos 160 a 162/1997 delegaron a los Cabildos insulares las competencias en materia de gestión de centros de atención a minusválidos y tercera edad de titularidad autonómica y de administración de fondos públicos para la subvención de servicios sociales especializados de cualquier otra titularidad; servicios forestales, protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos; y carreteras. Mientras que el Decreto 169/2001 delega en los municipios el control de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y gestión de la tasa por expedición de la cédula de habitabilidad. Por su parte, la *encomienda de gestión* únicamente ha sido utilizada de forma testimonial.

Como resultado de este proceso de descentralización de competencias, los Cabildos insulares asumen, además de las competencias previstas para las Diputaciones Provinciales en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (art. 41.1), aquellas otras transferidas o, en su caso, delegadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, dentro del marco delimitado por las Disposiciones Adicionales primera y segunda de la Ley 14/1990. Con la particularidad de que las competencias transferidas pasan a integrarse como *competencias propias* de la entidad insular, mientras que la delegación en ningún caso modificará la titularidad autonómica de aquella (arts. 42 y 51.3 de la Ley 14/1990, que se separan de lo previsto en el art. 23.4 EAC). Es así que el artículo 46 de la Ley 14/1990 dispone que las competencias transferidas a los Cabildos insulares se someterán al régimen jurídico y financiero regulador del ejercicio de las competencias propias de cada Administración, con ciertas particularidades en cuanto a los mecanismos de control, como veremos más adelante.

## II ¿DÓNDE ESTAMOS?

### 2.1. Delimitación de las técnicas de traspaso de competencias.

A simple vista, las diferencias entre las distintas técnicas de traspaso de competencias parecen simples:

- a) La *delegación* únicamente tiene por objeto el ejercicio de las competencias, sin afectar a su titularidad (lo que permite aprobar directrices sobre la gestión de los servicios delegados) y tiene carácter temporal. La Ley 14/1990 delimita la delegación en relación a las competencias de carácter regional que no requieran el desempeño regional de las funciones, ni una organización regional (arts. 10 y 51 y D.A. 2ª).
- b) Con la *transferencia* se traspasa también la titularidad de la competencia, por lo que pasan a considerarse como competencias propias, ejerciéndose con plena autonomía. De acuerdo con la Ley 14/1990, tiene por objeto “funciones administrativas autonómicas que respondan preponderantemente a un interés insular” (arts. 12 y 45 y D.A. 1ª) y se refieren exclusivamente a las facultades ejecutivas o gestoras, en tanto que la Comunidad Autónoma se reserva la ordenación básica de la materia, tanto legislativa como reglamentaria (art. 46).
- c) La *encomienda de gestión de servicios* viene recogida en la Ley de Proceso Autonómico de 1983 (art. 5), de donde la toma posteriormente el legislador canario. Se trata de una institución problemática, por su confusión con la gestión forzosa (con la que se diferencia por la nota de la voluntariedad) y su similitud con la delegación (cuyos límites no se encuentran bien perfilados). En términos generales, podemos decir que el ente delegado conserva la facultad de autoorganizar los servicios delegados y de gestionarlos bajo su propia responsabilidad (tal como dispone el art. 5 de la Ley del Proceso Autonómico); mientras que la Administración encomendante se reserva la plena disposición sobre la competencia, lo que permite hablar de una Administración mandataria (Gallego Anabitarte). La encomienda de gestión estaba regulada en la Ley 8/1986, desapareciendo en la Ley 14/1990, para volver a reaparecer con la reforma del EAC de 1996, en su artículo 22.3, donde se regula, precisamente, de forma conjunta con la delegación de competencias a los Cabildos insulares y Ayuntamientos.

A continuación, procede verificar si estas reglas se cumplen con exactitud en los supuestos que analizamos y si las diferencias entre estas instituciones son tan nítidas como en principio se presentan.

### 2.2. Competencias transferidas versus competencias propias.

El principal factor para hacer efectivo el traspaso de competencias ha sido el de la financiación. Algunas islas no capitalinas se han negado a asumir las competencias transferidas por falta de medios. No obstante, siendo la financiación objeto de otra ponencia en estas mismas jornadas, vamos a centrar nuestro análisis en los problemas jurídicos. En este sentido, debemos resaltar que la consideración de las competencias transferidas como competencias propias de los Cabildos no está exenta de polémica. Lo primero que debemos preguntarnos es si puede realmente la Comunidad Autónoma renunciar a sus competencias estatutarias, transfiriéndolas mediante ley ordinaria a los Cabildos insulares. La respuesta pasa, necesariamente, por valorar las siguientes premisas:

- a) La transferencia de competencias autonómicas a los Cabildos tropieza con el *principio de irrenunciabilidad de las competencias* (hoy en día recogido en el art. 12 de la Ley 30/1992). Este principio sólo cede cuanto una ley de igual rango así lo establece. En este sentido, como apuntan Villar Rojas y De la Concha Bergillos, “la ampliación de las competencias propias de los Cabildos, como en su caso, de los municipios, requeriría una decisión del *legislador estatutario*, esto es, del legislador estatal”.

Esto significa que la transferencia no puede implicar una alteración del régimen constitucional de reparto de competencias (González Sanfiel), en tanto que la Comunidad Autónoma no puede *motu proprio* renunciar a la



Escudo del Ayuntamiento de Puerto del Rosario. (M.E.C.)



Escudo del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna. (M.E.C.)

*titularidad de competencias* que le han sido atribuidas por el Estatuto de Autonomía. Así parece reconocerlo el artículo 23.4 EAC, al diferenciar entre competencias propias, competencias transferidas y competencias delegadas: “A las Islas —precisa— les corresponde el ejercicio de las funciones que le son reconocidas como *propias*; las que se le *transfieran* o *deleguen* por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución...”. El EAC ni prejuzga el contenido y alcance de estas transferencias, ni determina qué competencias pueden transferirse (lo que determina la D.A. 1ª de la Ley 14/1990).

Por consiguiente, nada impide que, al menos desde un punto de vista dogmático, la Comunidad Autónoma de Canarias pueda *revocar las competencias transferidas* a los Cabildos (como sucede con la delegación), en virtud del principio de *contrario acto*. La única diferencia es que, en este caso, sería necesaria una Ley, mientras que en la delegación bastaría con un Decreto del Gobierno. Por este motivo, los autores mencionados prefieren hablar de “*competencias atribuidas*” para referirse a las competencias autonómicas transferidas a los Cabildos.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 150.2 CE prevé la transferencia y delegación de competencias estatales a favor de las Comunidades Autónomas; diferenciación que —como desde bien pronto pone de relieve la doctrina— carece de verdadera relevancia (García de Enterría–Fernández Rodríguez): en ambos casos se trata de una delegación, conservando siempre las Cortes Generales la titularidad de las mismas. La diferencia radica en el volumen e intensidad de los controles (Santamaría Pastor). En las relaciones intersubjetivas, las competencias transferidas son simplemente eso, y en ningún caso pasan a ser denominadas competencias propias de las Comunidades Autónomas.

- b) La identificación entre competencias transferidas y competencias atribuidas tampoco se presenta como una cuestión pacífica. Para un sector doctrinal, estas últimas constituyen competencias locales propias, en tanto que no requieren del correspondiente traspaso de funciones ni de medios. Sosa Wagner prefiere hablar de competencias propias, frente a “competencias transmitidas” o “encargadas”, utilizando la terminología de las primeras regulaciones locales del s. XIX. Señala Gallego Anabitarte que *las competencias propias* lo son por estar “atribuidas” bien por la Ley de Bases de Régimen Local o bien por leyes sectoriales (estatales o autonómicas) que se dictan en el marco de aquella otra Ley y que dan contenido al principio de autonomía consagrado en el artículo 137 CE.

En este reparto de papeles, como precisa Muñoz Machado, la legislación de régimen local tan sólo relaciona las materias sobre las que deben asumir responsabilidades las entidades locales, conformando el contenido esencial de la autonomía local, que resulta indisponible para el legislador autonómico; mientras que el legislador sectorial competente lleva a cabo la fijación del contenido concreto de esas competencias (en similares términos se pronuncia también Rivero Ysern).

- c) El concepto de *competencia propia* resulta, asimismo, incompatible con el mantenimiento de mecanismos de *control o tutela* sobre el ejercicio de la competencia (diferentes de los previstos en la LBRL). La principal característica de las competencias propias es la posibilidad de ejercicio con plena autonomía y responsabilidad (sin perjuicio de las potestades de coordinación que cabe reconocer al Estado y a las Comunidades Autónomas). Sin embargo, en el caso de las competencias transferidas a los Cabildos, la Comunidad Autónoma se reserva importantes facultades de control. Así lo permite aseverar la simple lectura de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias:

— Artículo 50 de la Ley 14/1990: “El Gobierno de Canarias ejercerá la alta inspección de los Cabildos Insulares en el ejercicio por sus servicios de las competencias transferidas, pudiendo solicitar de aquéllos la información que estime oportuna y proponer, en su caso, al Parlamento de Canarias la adopción de las medidas que se consideren necesarias”.

— Artículo 46.2 de la Ley 14/1990: La Comunidad Autónoma se reserva la potestad reglamentaria de las materias transferidas (lo que no sucede en las competencias propias). En consecuencia, también se reserva la aprobación definitiva de los instrumentos de planificación de ámbito insular o inferior (ej. Decreto 111/2002, de traspaso en materia de espacios naturales protegidos).

A la vista de las anteriores consideraciones, podemos formular un juego de palabras: *las competencias transferidas —tal como las concibe el legislador canario— son competencias propias en sentido impropio*. Así lo permite sostener, por lo demás, la STC 142/1988, de 12 de julio, al afirmar que, en tal caso, los entes locales actúan “no en el ejercicio de actividades de su propia autonomía, sino como entes descentralizados de la Administración autonómica” (F.J. 5º).

Pero, haciendo un silogismo, también podemos afirmar que las competencias transferidas a los Cabildos son precisamente eso: competencias transferidas. Si bien, como destacan acertadamente Villar Rojas y de la Concha Bergillos, *la transferencia es más formal que legal*. La diferencia con la *delegación* es meramente cualitativa: ésta dependerá de los mecanismos de control que se reserve la Administración delegante y del grado de responsabilidad que asuma la Administración delegada. Por consiguiente, a medida que se aproximen los instrumentos de control menor será la separación entre competencias transferidas y competencias delegadas.

En este sentido, nos parece más acertada la clasificación que lleva a cabo la *Ley de Régimen Local de la Comunidad de Madrid (Ley 2/2003)*, que diferencia entre: a) *competencias atribuidas* por la legislación sectorial; b) *competencias transferidas*; c) *competencias delegadas*; y d) *encomienda de gestión*. En su caso, sólo las primeras son competencias propias. No así las competencias transferidas, que dependerán del correspondiente traspaso de medios, lo que a su vez justifica la existencia de mecanismos de control y, en su caso, su revocación en caso de incumplimiento; circunstancia esta última que —a diferencia de las competencias delegadas— deberá hacerse mediante ley (art. 145). Debemos recordar que una previsión similar venía recogida en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias de 1986, que establecía la facultad del Parlamento para revocar el ejercicio de la competencia transferida por incumplimiento de los requisitos de las transferencias (art. 48.2).

En definitiva, a la luz de lo expuesto, resulta del todo incorrecto calificar las competencias transferidas como competencias propias de los Cabildos. Para que las competencias transferidas a los Cabildos puedan ser consideradas competencias propias *stricto sensu*, integrándose en el núcleo de autonomía local indisponible por el legislador autonómico, sería necesario que se incorporen al Estatuto de Autonomía.

### 2.3. La eficacia de la transferencia de competencias.

Como hemos indicado anteriormente, la transferencia de competencias exige la aprobación de los correspondientes Decretos de transferencias por parte del Gobierno autonómico. Sin embargo, la transferencia no opera *ex lege*, sino que requiere el acuerdo del Cabildo insular. Ello origina nuevos problemas, como son los relativos a la efectividad del traspaso.

Hasta la reforma de 1990, la efectividad de las funciones traspasadas tenía lugar con la entrada en vigor del Decreto que aprobaba los anexos de personal, medios materiales y recursos. De acuerdo con la D.T. 3ª de la Ley 8/1986 ello se producía “el 1 de enero del ejercicio siguiente”. La Ley 14/1990 introduce algunos cambios significativos:

En primer lugar, el artículo 49 señala que “de las competencias transferidas responderán los Cabildos Insulares como del resto de sus competencias propias desde la fecha de la eficacia de la transferencia”. A estos efectos, la D.T. 3ª precisa que el Cabildo ejercerá efectivamente la competencia transferida desde la fecha del Acta de recepción y entrega de servicios (al igual que establece el art. 52.3 para la delegación); fijando un plazo de un año para aprobar los Anexos de traspaso. No obstante, se da la circunstancia de que las competencias en materia de vivienda fueron transferidas a los Cabildos en el primer bloque de transferencias (Decreto 64/1988), sin que al día de hoy se haya formalizado el Acta de recepción y entrega de los servicios.

Y, en segundo lugar, el artículo 47.2 dispone que el ejercicio efectivo de las competencias transferidas se podrá *asumir paulativamente* por los diferentes Cabildos insulares. Esta situación produce una *descentralización asimétrica*, que no opera de forma idéntica en todas las Islas. Y, al mismo tiempo, deja vacío de contenido el *principio de uniformidad* que pretende garantizar el artículo 47.1 Ley 14/1990, al disponer que “las transferencias de competencias y funciones a los Cabildos Insulares se harán a todos ellos con *carácter general*”.

Esta situación presenta una excepción, que únicamente se da cuando *no existan medios afectos a las funciones traspasadas*. En tal caso, la efectividad de las funciones traspasadas podrá tener lugar desde el momento de la entrada en vigor del Decreto de traspaso (ej. Decreto 183/2005, en materia de transporte terrestre).

## 2.4. Un proceso encubierto de centralización de competencias.

El proceso de transferencia de competencias a los Cabildos está casi agotado. Si mis datos no me fallan, del listado de competencias recogidas en la D.T. 3ª de la Ley 14/1990 quedan aún pendientes de traspasar las correspondientes a *puertos de refugio y deportivos* y las relativas a *policía de vivienda y conservación y administración del parque público de vivienda*. Pero tras la aprobación de los tres últimos Decretos de transferencia, en julio de 2002, el Presidente del Gobierno autonómico anunciaba que el Gobierno daba por cerrado el proceso de descentralización hacia las Corporaciones Locales.

Es cierto que, de otra parte, la Federación Canaria de Islas (FECAL) ha solicitado negociar la participación de los Cabildos en algunas materias, tales como puertos, residuos o infraestructuras sanitarias. Sin embargo, más bien al contrario, en algunas materias se ha producido un proceso encubierto de centralización de competencias, a través de diferentes técnicas. Veamos dos ejemplos:

- El primero tiene lugar en materia de establecimientos turísticos. El Decreto 156/1994 transfiere a los Cabildos la competencia para autorizar la apertura y funcionamiento de los establecimientos turísticos, con la excepción de las agencias de viaje. Varios años después, el Decreto 18/1998, sobre establecimientos de turismo rural, atribuye a la Administración autonómica la competencia para otorgar la autorización previa a la apertura y clasificación.
- El segundo ejemplo lo encontramos en materia de disciplina urbanística. El Decreto Legislativo 1/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, pretende poner freno a la manifiesta situación de indisciplina urbanística centralizando competencias en manos de la Administración autonómica, mediante la creación de un ente consorcial, la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, con competencias en materia de inspección, de suspensión de obras y usos ilegales y de sanción. A tales efectos, el artículo 190.1 no sólo le atribuye la facultad de subrogación ante la pasividad de las Administraciones locales en el ejercicio de sus competencias, sino que además le reconoce una suerte de preferencia o vis atractiva sobre las Administraciones insular y municipal: “cuando en un mismo supuesto concurren presuntas infracciones de la competencia municipal o insular y de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, la competencia corresponderá a esta última”.

## 2.5. Una institución poco conocida: la encomienda de gestión.

Desde un punto de vista general, la encomienda de gestión se caracteriza por la concurrencia de dos notas: por la voluntariedad (al contrario de la gestión forzosa, que es obligatoria); y por la realización de actividades meramente materiales, técnicas o de servicio, en tanto que el sujeto encomendante se reserva la adopción de decisiones y de actos formales. Esta institución se encuentra regulada, en la actualidad, en el artículo 15 de la Ley 30/1992, cuyo apartado cuarto dispone que cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de distintas Administraciones se formalizará mediante la firma del correspondiente convenio, salvo en el supuesto de los servicios de la Comunidad Autónoma por los Cabildos, “que se regirá por la legislación de régimen local”; en donde esta figura aparece revestida de la nota de la obligatoriedad.

De acuerdo con el artículo 37.1 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, en los supuestos de encomienda de gestión ordinaria de servicios las entidades locales actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares aprobadas por las Comunidades Autónomas. En su virtud, Gallego Anabitarte define la encomienda de gestión como “un supuesto de mandato o encargo jurídico público de la Comunidad Autónoma a la Entidad

Local para que ésta gestione determinados servicios en nombre y por cuenta de aquélla, en una relación de tutela orgánica”.

Siendo así, esta institución parece avocada al fracaso. En primer lugar, por el vacío normativo que provoca la remisión a la legislación local. Ni la Ley 7/1985, ni la Ley 14/1990 dicen nada sobre la encomienda. Ante esta situación la solución que se presenta más factible sería aplicar analógicamente las reglas relativas a la delegación de competencias del artículo 27 de la Ley de Bases de Régimen Local (como sostiene Santamaría Pastor). Y, en segundo lugar, y de forma particular, por la obligación de prestar los servicios encomendados; lo que le separa de la delegación intersubjetiva. Debemos preguntarnos —como hace Parada Vázquez— si acaso el legislador estima que la autonomía local no alcanza a los Cabildos insulares y, en consecuencia, éstos no tienen que prestar ningún consentimiento para convertirse en meros órganos materiales ejecutivos de la Comunidad Autónoma. A este respecto, debemos convenir con el citado autor en la dudosa constitucionalidad de esta técnica por su contraposición con el principio de autonomía constitucionalmente garantizado.

## 2.6. Un invitado olvidado: los Municipios.

En este proceso de descentralización de competencias, los Municipios canarios han sido auténticos convidados de piedra, motivo por el cual Suay Rincón habla de “pieza sacrificada del conjunto”. La descentralización municipal de competencias constituye una asignatura pendiente, que debe ser abordada sin demora, especialmente cuando los Cabildos insulares comienzan a sufrir las consecuencias de una excesiva concentración de competencias locales que provoca la demora de excesivos expedientes.

Como hemos indicado anteriormente, el EAC 1982 no preveía, siquiera, la delegación de competencias en los Municipios. La LO 4/96 introduce con calzador una referencia a los Ayuntamientos en el artículo 23.7 (que se añade en la última parte de la reforma, por las Cortes Generales). Este vacío normativo queda cubierto, parcialmente, por la Ley 8/1986, que —en materia de competencias— se remite a lo previsto en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. La Ley 14/1990 prevé la delegación a los Municipios, tanto de las competencias autonómicas, como de las insulares (arts. 10.3 y 13).

A pesar de estas referencias expresas, el Gobierno autonómico ha aprobado una única delegación en favor de los Municipios. El Decreto 169/2001 delega a los Municipios el control de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la gestión de la tasa por expedición de la cédula de habitabilidad. Si bien, el mandato contenido en dicho Decreto parece encerrar técnicamente una encomienda de gestión. El artículo 1.3 dispone que “las competencias objeto de delegación se ejercerán por los Municipios, a través de sus propios medios, en nombre de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias”.

Y de forma más reciente, también los Cabildos insulares han delegado en algunos Municipios determinadas competencias en materia de calificaciones territoriales (que se encuentran reguladas en el artículo 27 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias); estas delegaciones no conllevan la traslación de medios personales ni materiales, si bien se autoriza a las Administraciones delegadas a cobrar las tasas establecidas al efecto por la Administración delegante.

Completado el traspaso de competencias a los Cabildos insulares, corresponde desarrollar las competencias municipales: algunas de las competencias insulares podrían atribuirse o delegarse en los Municipios, en materias tales como turismo, juegos de azar, espectáculos públicos o actividades clasificadas, entre otras. Así lo exige, por lo demás, el principio de subsidiaridad, entendido como la atribución de competencias y responsabilidades públicas a las autoridades más próximas a los ciudadanos” (STS de 3 de abril de 1998, Ar. 3372). Pero sobre todo se echa en falta una Ley de Municipios de Canarias, que —amén de completar el cuadro de competencias municipales de la Ley 7/1985— desarrolle otras cuestiones, como las técnicas de cooperación, las entidades locales supramunicipales, los consorcios locales, las organizaciones asociativas de Municipios, etc. que se encuentran deficientemente reguladas en la legislación de régimen local.

### III. ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

#### 3.1. Nuevas propuestas de reforma.

En el momento de exponer esta conferencia existen dos textos de extraordinaria importancia para el tema tratado, que pueden marcar el devenir de los acontecimientos en un futuro no muy lejano. Nos referimos, de una parte, a la propuesta de nuevo Estatuto de Autonomía, cuyo texto de la ponencia acaba de ser aprobado y, de otra, al borrador de Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y de la Administración local, que se ha presentado en noviembre de 2005. Con las debidas reservas ante los cambios que puedan derivarse de su tramitación parlamentaria, resulta oportuno presentar —sea brevemente— los cambios que introducen ambos textos legislativos.

##### A. Propuesta de Estatuto de Autonomía (texto de la Ponencia).

En primer lugar, a diferencia del vigente texto estatutario, el artículo 35.3 de la Propuesta de Estatuto define el sistema administrativo de Canarias mediante una fórmula neutra, que elimina toda referencia a las técnicas de descentralización de competencias: “La Comunidad Autónoma —señala— podrá ejercer sus funciones administrativas, bien por su propia Administración, bien, cuando lo justifiquen los principios de descentralización y eficiencia, a través de los Cabildos y Ayuntamientos de conformidad con las leyes”.

Ya no es un mandato directo a la Comunidad Autónoma, sino que tiene que estar justificado en los principios de descentralización y eficiencia. Lo que el texto estatutario no dice es ¿a quién corresponde valorar esta eficiencia? En cualquier caso, no parece que sea ésta la fórmula más afortunada para justificar el traspaso de competencias a las Islas y a los Municipios. Tal como aparece redactado el precepto, la transferencia o delegación de competencias autonómicas significaría reconocer la ausencia de eficiencia de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus funciones. Es evidente que estos límites colocan a la Administración autonómica en una situación comprometida. Como nos recuerda el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, la eficiencia constituye un criterio que debe regir la actuación de todas las Administraciones públicas, pero no las relaciones de éstas entre sí, cuyo pilar básico reside en la naturaleza de los intereses públicos implicados (art. 4.1, letra b de la Ley 30/1992).

En segundo lugar, el concepto de competencias transferidas se diluye bajo la idea de competencias atribuidas. De una parte, el artículo 37.3 prevé la “atribución” de las competencias y funciones administrativas necesarias para la garantía y ejercicio de la autonomía de los Cabildos insulares, en tanto que órganos de gobierno y administración de las islas. Y, de forma específica, el artículo 57.2 obliga al legislador autonómico a “atribuir” a los Cabildos Insulares la “titularidad y el ejercicio de sus funciones administrativas de las funciones administrativas autonómicas que tengan en la isla el ámbito más adecuado para su gestión, asegurando la suficiencia financiera para el ejercicio de tales funciones”. Sin embargo, aunque no se mencione de forma expresa, en este último precepto el legislador estatutario parece estar pensando en la transferencia de competencias autonómicas, al garantizar su suficiencia financiera.

En tercer lugar, como instituciones autonómicas, los Cabildos insulares ejercerán: a) “Las funciones administrativas de la Comunidad Autónoma que le sean delegadas” (art. 37.4); b) Las “competencias ejecutivas que determinen las leyes de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las que tiene reconocida como propias en la legislación de régimen local” (art. 57.1). No se precisa la naturaleza jurídica de tales competencias. A este respecto, deben tenerse en cuenta dos precisiones: primero, que todas las competencias insulares son ejecutivas (en la medida que también lo son las reglamentaria y planificadora); y, segundo, que tal como hemos indicado las competencias atribuidas directamente por la ley estatal o autonómica son competencias propias, en la medida que no requieren del correspondiente traspaso de funciones y se ejercen bajo su exclusiva responsabilidad.

Por último, la regulación de las competencias municipales sigue siendo deficiente. De una parte, el artículo 37.3 se limita a prever la delegación del ejercicio de competencias insulares en los Ayuntamientos. Y, de otra, el artículo 38.3 precisa que las delegaciones llevarán incorporadas los medios económicos, materiales y personales que correspondan.



Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana en Maspalomas.

Foto: P. González Concepción.



Ayuntamiento de Candelaria.

Foto: P. González Concepción.

## B. El Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y de la Administración Local.

El texto del Anteproyecto diferencia entre: a) competencias locales, sin perjuicio de las atribuidas en los Estatutos de Autonomía (art. 18); b) servicios obligatorios locales —que no dependen del número de habitantes— (art. 19); c) competencias atribuidas por las leyes estatales o autonómicas como competencias propias (art. 20); d) competencias delegadas y encomienda de servicios (art. 22). A diferencia de lo que sucede en el artículo 18, el artículo 20 no atribuye directamente competencias a los Municipios, sino que se limita a relacionar aquellas materias en las que la legislación sectorial podrá reconocer competencias municipales propias; y entre las que cobran un especial protagonismo las cuestiones sociales, tales como empleo, inmigración, juventud y política de la mujer.

Por su parte, el artículo 21 define como propias las competencias que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas atribuyan, en este concepto, a las Provincias e Islas en los diferentes sectores de la acción pública.

Quizá lo más destacado sea la omisión de las competencias transferidas; si bien, debemos recordar que tampoco la Ley 7/1985 se refiere a las mismas. La razón puede ser la equiparación que en las relaciones intersubjetivas se produce entre transferencia y delegación, de la que hemos dado cuenta más atrás.

### 3.2. Consideraciones finales.

A la vista de lo expuesto, la primera valoración que cabe formular es que se pierde la ocasión para blindar las competencias de las Islas recogiendo en el Estatuto de Autonomía, incorporando las diversas transferencias de competencias; a diferencia —por ejemplo— de lo que hace el Estatuto de Autonomía de Baleares de 1983, cuyo artículo 39 enumera las competencias de los Consejos Insulares en materia autonómica y, por lo tanto, al margen de aquellas que le correspondan como corporaciones locales.

En segundo lugar, sobre el nivel óptimo de descentralización de competencias en las Islas existen diversos posicionamientos:

Para Villar Rojas y De la Concha Bergillos, el punto de equilibrio podría estar en encomendar a los Cabildos la ejecución de las competencias autonómicas y reservar a la Comunidad Autónoma de Canarias la ordenación general (normativa y planificación) y el control de legalidad de la actuación insular, con la excepción de unos pocos servicios públicos en los que, hoy por hoy, su prestación regional o autonómica parece la mejor garantía de la igualdad y equidad en el acceso por parte de los ciudadanos (es el caso, por ejemplo, de la asistencia sanitaria).

Una opinión diferente es la que mantiene Suay Rincón, para quien, conforme a un esquema siempre general, la planificación podría realizarse desde el nivel insular y, por lo mismo, corresponder a los Cabildos insulares, en tanto que la ejecución en sentido estricto (la gestión) se mantendría en el nivel básico y, por ende, atribuida a las entidades municipales. A la Comunidad Autónoma de Canarias habrían de quedarle reservadas, básicamente, las funciones legislativas.

Este último es, básicamente, el esquema que rige en materia de urbanismo; sector que, como hemos visto más arriba, ha evolucionado en sentido contrario: hacia un proceso de centralización progresivo de competencias de gestión y planificación en las Administraciones autonómicas e insulares. En algunas leyes más recientes, se refuerzan también las competencias sancionadoras de los Cabildos insulares y su actuación por subrogación ante el incumplimiento grave de los Municipios.

En nuestra opinión, la mayor o menor descentralización de competencias dependerá de las materias afectadas y de los intereses públicos implicados. En cualquier caso, se debe evitar que el crecimiento competencial de los Cabildos insulares produzca un efecto opuesto al que se pretende evitar: el retraso en la tramitación y resolución de los expedientes. Este último es el caso, por ejemplo, de los informes de actividades clasificadas o de la aprobación de las calificaciones territoriales. Para prevenir esta situación se hace necesario dotar a los Cabildos de los medios

personales y materiales necesarios, pero también reforzar las competencias de los Municipios de acuerdo con el principio de subsidiaridad, mediante la atribución o delegación de algunas funciones que, como las expuestas, son de claro interés municipal.

La tercera y última consideración es la necesidad de una Ley de Municipios de Canarias, que complemente el cuadro de competencias municipales previsto en la Ley de Bases de Régimen Local y, al propio tiempo, desarrolle las técnicas de cooperación, las entidades locales supramunicipales, los consorcios locales, las organizaciones asociativas de Municipios y aquellas otra cuestiones que requieran de una adaptación a las especificidades canarias.

## ADDENDA:

Con posterioridad a la exposición de esta conferencia, el Pleno del Parlamento de Canarias, en sesión celebrada el trece de septiembre de dos mil seis, aprobó (por treinta y seis votos a favor, quince en contra y cinco abstenciones) la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, que incorpora importantes novedades sobre el texto de la Ponencia que habíamos manejamos. En lo que ahora nos afecta, las más relevantes son las siguientes:

- Desaparece la referencia a la doble naturaleza de los Cabildos insulares, como órgano de gobierno y administración de las Islas y como instituciones de la Comunidad Autónoma (calificación —esta última— que había sido criticada por la doctrina).
- Respecto de los Cabildos, se mantiene la contraposición entre competencias transferidas y competencias delegadas (art. 43.4).
- Se mantiene también la delegación de competencias propias de los Cabildos en los Ayuntamientos (art 43.8).
- En los Municipios, se diferencia entre competencias propias, competencias transferidas por leyes autonómicas y competencias delegadas por las Administraciones Públicas: “las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan” (art. 44.3); lo que exigirá el correspondiente traspaso de funciones y medios.
- Lo que sin duda constituye la principal novedad es que aparece una relación de materias sobre las que los Cabildos ejercerán competencias ejecutivas de carácter insular (D.A. 6ª). Sin embargo, el legislador estatutario se queda a medio camino, pues si bien da un paso adelante respecto del Estatuto de Autonomía de 1982, ha sido cauto a la hora de blindar las competencias de carácter insular: de una parte, deja la fijación del contenido concreto a la legislación sectorial autonómica; y de otra, no considera reforma estatutaria la modificación del listado de materias, que podrá ser ampliado, pero también recortado por el legislador autonómico.
- Por último, se recoge también una relación de materias —o más bien de sectores— en las que los Municipios canarios “podrán ejercer” las competencias que le atribuyan las leyes autonómicas y las funciones que le deleguen los Cabildos insulares (D.A. 7ª). La ausencia de un contenido preciso, impide que el precepto tenga otro valor que una mera declaración de buenas intenciones.

## BIBLIOGRAFÍA:

- BOURGON TINAO, L.P., “La naturaleza de la Provincia en Canarias”, en *Revista de Administración Pública*, números 100–102, vol. III, 1983.
- DE LA CONCHA BERGILLOS, C., “El régimen provincial de Canarias. Las mancomunidades provinciales interinsulares”, en *Revista Canaria de Administración Pública*, número 14, 1989.
- DE LA CONCHA BERGILLOS, C., *Las islas como entes públicos*, Instituto Canario de Administración Pública, 1992.
- DE LA CONCHA BERGILLOS, C., “La organización de los municipios canarios”, en *Estudios Jurídicos, Libro Conmemorativo del Bicentenario de la Universidad de La Laguna*, T. I, La Laguna, 1993.
- DE LA CONCHA BERGILLOS, C., “Los Cabildos: el valor normativo del adjetivo insular”, en *Añoario del Instituto de Estudios Canarios*, número XLIV, 2000.
- DE LA CUÉTARA, J. M., “Encuadramiento de los Cabildos Insulares en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma de Canarias”, en *Boletín de Documentación de la Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias*, número 13, 1986.
- DE LA ROSA OLIVERA, L., *Evolución del régimen local de las Islas Canarias*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1946; reimpresión, Gobierno de Canarias, 1994.
- GALLEGO ANABITARTE, A., *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T.I., 12ª ed., Tomson–Civitas, Madrid, 2004.
- Gobierno de Canarias, *Jornadas sobre la situación actual de la Administración local en Canarias*, Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, Santa Cruz de Tenerife, 1997.
- GONZÁLEZ SANFIEL, A., “Los Cabildos como institución de la Comunidad Autónoma”, en J.J. Rodríguez Rodríguez y J.A. García Rojas (coords.), *El Régimen Especial Político–administrativo de Canarias*, Madrid, Gobierno de Canarias–Marcial Pons, 1999.
- GUIMERÁ PERAZA, M., *El pleito insular (del gobierno único a las dos provincias)*, Mancomunidad Provincial Interinsular de Las Palmas, 1979.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L., “El Estatuto de Autonomía de Canarias. Principios y contenido”, en J.J. Rodríguez Rodríguez y J.A. García Rojas (coords.), *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias*, Madrid, Gobierno de Canarias–Marcial Pons, 2001.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L., “Gobierno y Administración en el Estatuto de Autonomía de Canarias”, en *Anales de la Facultad de Derecho, Estudios homenaje al prof. A. Pérez Voituriez*, número 18, vol. II, Universidad de La Laguna, 2001.
- NIETO, A., *Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario*, T. I, Cabildo Insular de Tenerife, 1967 (reimpresión facsímil 1994).
- NIETO, A., “Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías”, en *Boletín de Documentación de la Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias*, número 14, 1986.

- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, T. II, Civitas, Madrid, 1984.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo*, T. II, 18ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2005.
- RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho Local*, 5ª ed., Thomson–Civitas, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ–ARANA, J., *Estudios de Derecho Público Canario*, Madrid, MAP, 1991.
- RODRÍGUEZ–ARANA, J., y Sarmiento Acosta, M., “La isla como entidad local en el ordenamiento español”, en *Actualidad Administrativa*, 1991.
- SÁNCHEZ BLANCO, A., *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, T.I, Iustel, Madrid, 2004.
- SARMIENTO ACOSTA, M., *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Cabildo de Gran Canaria, 1993.
- SARMIENTO ACOSTA, M., “Los Cabildos Insulares: notas sobre las últimas reformas”, en *Actualidad Administrativa*, número 6, febrero de 1998.
- SARMIENTO ACOSTA, M., *Régimen Jurídico de los Cabildos Insulares*, Instituto Canario de Administración Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2005.
- SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, 9ª ed., Thomson–Aranzadi, Navarra, 2005.
- SUAY RINCÓN, J., *Estudios jurídicos y territoriales sobre Canarias*, Centro de la Cultura Popular Canaria, 2001.
- SUAY RINCÓN, J., “La construcción de un modelo administrativo diferenciado: el caso de Canarias”, en F. Sosa Wagner (coord.), *El Derecho administrativo en el Umbral del siglo XXI* (Libro Homenaje al Profesor Martín Mateo), T. I, Valencia, Tirant lo blanch, 2000.
- VILLAR ROJAS, F., y DE LA CONCHA BERGILLOS C., “El Régimen especial canario”, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, T. II, 2ª ed., Thomson–Civitas, Madrid, 2003.

# RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS

Carlos de la Concha Bergillos  
Doctor en Derecho  
Profesor de Derecho Administrativo de la ULL

Buenas tardes. Agradecimientos miles, a la Directora General de Administración Territorial y Gobernación, y a la Consejería de la Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias (que sigue siendo mía), permítanme la patrimonialidad y la licencia. Justificar por qué no he querido que se leyera mi currículum. También por la falta de tiempo, pero también es una vieja aspiración mía el ser conocido sólo por mi nombre. Bueno, lo voy consiguiendo.

Permítanme que me dirija a ustedes con esta familiaridad, e intentar complementar las magníficas ponencias de mis compañeros y amigos los profesores Luis Prieto y Francisco Hernández, con una aproximación a algunos problemas del régimen jurídico de las competencias.

Voy a aprovechar el momento en que nos deja Francisco Hernández con sus conclusiones, para enlazar con el comienzo de la mía. Él ha llegado a un análisis que creo que es acertado, todo es discutible, la gran desgracia del Derecho y al mismo tiempo, su mayor atractivo es que todo es interpretable, y, por lo tanto, discutible. Pero yo quiero aceptar como mía la conclusión suya de que entre las figuras de la transferencia, la delegación y la encomienda, hay un velo sutil, si es que lo hay.

Con esta idea en la mente, voy a hablarles del régimen jurídico a partir de una anécdota personal, si ustedes me lo permiten. Yo expliqué durante trece o catorce años en la Facultad de Derecho, llevado por una inercia patológica y anticientífica, que las transferencias y las delegaciones se vinculaban a los Cabildos en su condición de instituciones autonómicas, pero un día me pregunté ¿porqué digo yo, y afirman todos, sin excepción, en general, salvando los ponentes que me preceden, que la transferencia y la delegación están vinculadas a los Cabildos en su condición de Instituciones autonómicas? Y ahora, después de escuchar a Francisco Hernández, añado, si es que son Instituciones autonómicas.

A partir de ahí, he cambiado radicalmente mi parecer y mi opinión. El mosaico que nos presenta la situación jurídico-administrativa en este momento en Canarias, el panorama legislativo y la visión de futuro es realmente compleja, y no es fácil abrirse camino en esta entramada maraña. Pero voy a hacer un esfuerzo y a presentarles a ustedes unas conclusiones.

Por varias razones que luego explicaré, creo que tenemos que partir de que las transferencias, las delegaciones e, incluso, las encomiendas, o la figura que de ellos resulte a través de su esencia natural, se tienen que vincular necesariamente con los Cabildos y, con los Ayuntamientos también, o mejor, a las islas o a los municipios a los que los Cabildos y Ayuntamientos respectivamente representan, porque son Administraciones. Y claro, en todos los casos estamos ante relaciones intersubjetivas, lo que significa que tiene que haber dos personas jurídicas, porque si no, no hay dos sujetos, tiene que haber un sujeto transmisor y un sujeto receptor con sus soportes de personalidad jurídica, no podemos construir la figura de la relación intersubjetiva, que es la esencia de cualquier transferencia, delegación o encomienda, de las que nos ocupamos ahora.



Escudo del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife. (M.E.C.)



Escudo del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. (M.E.C.)

En el origen histórico–legal, las figuras en cuestión nacen a partir del proceso autonómico, y de la LBRL \*. Pero en ambos casos, solo se contempla como única opción la de considerar a la provincia y, en nuestro caso, a las islas como Entidades Locales, para nada como instituciones autonómicas, que es una creación o innovación del legislador estatutario.

Por tanto, esas relaciones se tienen que trabar entre Administraciones distintas. Y por tanto, el Cabildo insular receptor de una transferencia, delegación o encomienda, solo puede ser considerada como Administración diferenciada de la Administración Autonómica transferente; y el Ayuntamiento, en su caso, como Administración diferenciada del Cabildo insular o Administración autonómica transferente. Además, siguiente razón: si en este proceso en el que estamos abocados de última descentralización a los Ayuntamientos, al final de todo nos planteáramos cómo ver a los Ayuntamientos en esta situación, ¿quién podría afirmar con certeza que los Ayuntamientos se comportan como instituciones autonómicas? Nadie, porque no lo son. Entonces ¿el Ayuntamiento tiene un comportamiento jurídico ante una transferencia o delegación diferente al del Cabildo? Para nada, es una necesidad que cometí durante trece años de mi vida.

Sobre esta premisa quiero deducir que la Ley 14/90 construye el nudo gordiano de la distribución de competencias, artículos 9 y ss. de la llamada Ley de Cabildos. Los ponentes anteriores lo han recordado ya, es donde se encuentra la piedra angular de todo el sistema de distribución de competencias, que se basa en el criterio del interés. Cuando hay un interés preponderantemente regional, se mantiene en la Comunidad Autónoma la organización de las competencias. Cuando hay un interés preponderantemente insular, se transfiere el poder. ¿Quién representa esos intereses? Pues la Comunidad Autónoma si el interés es regional, y el Cabildo insular cuando el interés es insular, o el municipio si es un interés municipal, como Administraciones que son, porque según la conocida tesis del Tribunal Supremo, de los círculos concéntricos y los intereses superpuestos, cada Administración representa un círculo concéntrico, pero una Administración, no una institución.

Si esta hipótesis de trabajo es la correcta, tampoco quiero hacer una defensa de ella a ultranza, porque puesto que estuve equivocado durante trece años, también puedo estarlo ahora. Por ello, si fuera cierta, lo serían también las conclusiones a las que podría llegar. Vamos a ir aproximándonos a ellas.

Ciertamente, hay funciones, que no competencias, que se atribuyen a los Cabildos, y sólo a los Cabildos y no a los Ayuntamientos, en virtud de que son instituciones autonómicas. Pero éstas son, únicamente, a mi parecer, la iniciativa legislativa y la representatividad. Y dentro de ésta última, quiero hacer una especial mención a la de registro de documentos a favor de la Administración autonómica. La de recibir y dirigir al órgano competente de la Administración autonómica, cualquier documento que los ciudadanos quieran presentar. En este caso, se puede adivinar y es innegable la segunda piel del Cabildo en cuanto institución autonómica. Porque el régimen jurídico funcional, orgánico y material al que se someten sólo puede ser estatutario o legal autonómico, pero no general ni local. ¿Alguna entidad local tiene iniciativa legislativa? Para nada. ¿Y, por qué los Cabildos? Porque ahí no se están comportando como entidades locales, se están comportando como instituciones autonómicas. Y por lo tanto, la norma que rige incluso como se manifiesta su voluntad, es la Ley 14/90 y el Estatuto de Autonomía.

Y en cuanto al registro, igual. Porque no sólo el artículo 40 sino también el Decreto 100 del año 1985, una norma de rango reglamentario, ordenan la actuación de los Cabildos en cuanto que se comportan como registros autonómicos. Si considerásemos que aquí el Cabildo actúa como una Administración, como órgano de gobierno de la entidad local —isla— tendríamos que acudir al artículo 38.4. b) de la Ley de Procedimiento Administrativo, que es un precepto que permite a los ciudadanos dirigir sus documentos a cualquier Administración que no sea la destinataria estricta del documento en cuestión, salvo que se trate de una Administración Local, en cuyo caso, no es libre la opción, sino que tiene que mediar un convenio. Y en el caso de los Cabildos, ese Convenio no media. ¿Por qué esa excepción? ¿Acaso la Ley 14/90 y el Decreto de 1985 vulneran lo dispuesto en el artículo 38.4. b) de la Ley de Procedimiento Administrativo, norma básica en materia de registros? No, no la vulneran, porque a mi entender se apoya en el artículo 30, apartado 30 que le otorga a la Comunidad Autónoma una competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia. Y no hay mayor especialidad que el reconocimiento como institución propia de los Cabildos Insulares.

---

\* Ley 7/85, de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (vigente hasta enero de 2002).

Todas las demás funciones y competencias están anudadas a la condición de Administración independiente, diferenciada y autónoma que el Cabildo tiene como representativo de la isla, y, en su caso, el Ayuntamiento como representativo del municipio.

Quiero con esto acercarme al análisis pormenorizado de tres figuras: **los recursos, la responsabilidad y la revocación.**

- Vamos a empezar por **los recursos** y, en particular, la alzada. Me refiero no a la alzada interorgánica, prevista en la Ley de Procedimiento, para cuando un órgano que no agota la vía administrativa produce un acto que es susceptible de ser revisado por su superior jerárquico pero dentro de la misma Administración, sino nos referimos a la que la doctrina se refiere como “Alzada impropia”, intersubjetiva, que podríamos calificar como de un recurso especial. Esta especialidad consiste en que la Administración que delega o transfiere una competencia hace que el receptor, Cabildo o Ayuntamiento, queden bajo su tutela o su control, y una técnica de control es el “Control de Legalidad”, más o menos concreto que se manifiesta a través del recurso de alzada.

Siempre tuve recelos frente al Recurso de Alzada Impropio, sin saber porqué. Ahora lo he descubierto. Cuando en las Jornadas anteriores tratamos el Anteproyecto de Ley de Gobierno de las Administraciones Públicas, y ví que en el mismo había una laguna en relación con este tipo de Recurso, y consultado con el ponente, me confirmó que era propósito del Gobierno eliminarla. No me dijo más ni yo le pregunté más, pero yo me quedé pensando. Eliminarla por qué? Porque la alzada somete a la Administración receptora de la delegación o transferencia, o a encomienda, si consideramos que estas tres son figuras análogas, coloca a la Administración que proyecta el acto sobre el que se construye el recurso, en una posición de jerarquía, y ésa es una posición odiosa a la autonomía. Y si hay algo que es esencialísimo en las Administraciones Locales y en todas las Administraciones es la autonomía, que una y otra vez ha salido hoy a relucir sobre la base del artículo 137 y siguientes de la Constitución.

Que se quita, quítese en buena hora, no se pierde nada. Todo lo que se pierde en tutela se gana en autonomía.

- Segunda cuestión por la que quiero pasar: **la revocación.** Me lo ha puesto muy bien el profesor Francisco Hernández, su generosidad académica e intelectual es infinita con nosotros, porque nos permite avanzar años luz sobre una posible miopía intelectual que yo tenía.

Delegaciones, transferencias y encomiendas van todas en el mismo saco. Y aceptamos también como hipótesis de trabajo que tienen la misma naturaleza esencial, y que, por tenerla, soportan el mismo régimen jurídico. Se pueden revocar, por tanto, por acto unilateral. Y, además, singularmente, y no con la dificultad que plantea hoy el sistema de que, como las delegaciones y las transferencias son universales, es decir, se hacen a todos, como le revocas después a uno solo? Porque se ha portado mal. Y si se ha portado mal, es lógico que le revoques, pero también es lógico que entendamos que la revocación también viene en cuanto a régimen jurídico aplicable vinculada a la condición de Administración que tiene el receptor de la delegación individualizadamente, no globalmente.

- Y, por última cuestión, la de **la responsabilidad patrimonial.** La vigente Ley de Cabildos, plantea una diferencia de regímenes cuando hay delegación y cuando hay transferencia. En el artículo 32, aludiendo a las delegaciones, dice que los actos dañosos atribuibles a los Cabildos, y en una aplicación extensible se puede aplicar también a los Ayuntamientos, que hayan recibido delegación, en el caso este de las cédulas de habitabilidad, pues los daños que hayan ocasionado a terceros los Cabildos y los Ayuntamientos en el ejercicio de competencias delegadas, se imputan a la Comunidad Autónoma, que es la que asume la total, única y exclusiva respuesta ante el ciudadano. Es decir, la responsabilidad patrimonial.

Por el contrario, en el caso de la transferencia, como la hace análoga a la propiedad, a la titularidad dominical, pues va por otra vía, y dice de las competencias transferidas el artículo 49 que responderán los Cabildos como del resto de sus competencias propias.

Yo, a modo de propuesta para el debate en una hipotética, previsible y futura revisión de la Ley de Cabildos, o del régimen local de Canarias, o municipal, o de todos a la vez, dejaría sobre la mesa una apuesta bien distinta. La

Ley del 99, que reforma la del 92 de régimen administrativo común, entre otras innovaciones, trae de la mano el número 2, antes inexistente, del artículo 140, epigrafiado “Responsabilidad Concurrente de las Administraciones Públicas”, que dice que, en otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción de un daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración, atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado, e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación. Pero es que esta determinación es posible. En todos los casos, el Cabildo, que representa un interés insular, tiene una cuota de responsabilidad propia de la que no se puede desentender, pero con los trozos que me quedan de interés suprainular, tendré que apoyar una culpa “in vigilando” de la Comunidad Autónoma, que no puede desentenderse de una competencia que originalmente, es estatutaria. Es suya, y sigue siendo suya. En base a esto, responderán por cuotas de intervención. ¿Que es difícil la determinación de esta cuota? Sí, pero está señalada por el Tribunal Constitucional. El 33%, si no recuerdo mal, en el caso de la culpa “in vigilando”. Me da igual el porcentaje, pero la responsabilidad debe ser conjunta, y, en todo caso, solidaria. Y no como ocurre ahora, imputable a la única y exclusiva respuesta patrimonial de la Comunidad Autónoma. Porqué, cuando es el Cabildo o el Ayuntamiento el que realmente actúa, el que realmente, materialmente y fácticamente ha producido el daño.



## CONCLUSIONES DE LAS IIª JORNADAS

De los textos expuestos en el presente apartado podemos extraer algunas conclusiones particulares como las que se señalan seguidamente:

- \* La descentralización de competencias dependerá de las materias afectadas y de los intereses públicos implicados. Hay que evitar que el crecimiento competencial de los Cabildos insulares colapse desde el punto de vista de la gestión. Eso ya sucede con la tramitación de los informes de actividades clasificadas o de la aprobación de las calificaciones territoriales. Para prevenir esta situación se hace necesario dotar a los Cabildos de los medios personales y materiales necesarios, pero también reforzar las competencias de los Municipios de acuerdo con el principio de subsidiaridad, mediante la atribución o delegación de algunas funciones que, como las expuestas, son de claro interés municipal.
- Tal vez sea este el momento más oportuno para replantearse el mapa administrativo de la Comunidad Autónoma de Canarias. Estamos en un momento de reforma a gran escala (estatutaria, Ley básica de la Administración Local, Estatuto de Autonomía), y puede que incluso, a nivel constitucional. Es también el momento adecuado para poner al día asuntos pendientes y plantear los cambios necesarios, después de más de 25 años con el esquema organizativo actual.
- La provincia como entidad local no está en sintonía con el conjunto de las administraciones que operan en Canarias. No es exagerado afirmar que si no se le dota de competencias concretas en función de un hipotético interés provincial no tiene razón de existir.
- El papel de los Cabildos como institución propia, peculiar y singular de la Comunidad Autónoma, derivada de la desagregación territorial, de la existencia de islas como territorios discontinuos, es importante reforzarlo pero al mismo tiempo hay que repensar cuál debe ser el ámbito competencial de los Cabildos, en función de cuáles son verdaderamente los intereses insulares. Así como diseñar un sistema de relaciones con las demás Administraciones Públicas, tanto con la Comunidad Autónoma hacia arriba como con los municipios, hacia abajo.
- Los municipios son administraciones que esperan ser mejor consideradas desde el punto de vista de la normativa. En Canarias hay ya necesidad de una o de varias leyes municipales. La Ley 14/90 no se aplica en los municipios que ya tienen sus propios Reglamentos Orgánicos. Con lo cual dicha Ley ha quedado obsoleta y anticuada.
- Se hace doblemente necesaria una ley municipal autonómica. En primer lugar, porque si la autoridad autonómica asume nuevas competencias en el ámbito de las Administraciones Locales, las debe ejercer, con todas las consecuencias. Y ha de regular aquellas materias para las que está habilitado constitucional y estatutariamente. Pero además, sería conveniente abordar también las diferentes realidades municipales de Canarias.
- Dicha(s) Ley (es) debe garantizar su articulación con las diferentes Administraciones Públicas, para no solaparse en la prestación de servicios.
- También debe garantizar la suficiencia de los recursos, en función del reparto de competencias que se haga territorialmente.
- Así mismo, debe regular, porque así lo establece la LRBRL, y así lo contempla también el proyecto de Estatuto de Autonomía, la posibilidad de constituir agrupaciones municipales distintas de la provincia.

- Del mismo modo que debe regular la constitución de mancomunidades de municipios (no de una forma obligatoria), tanto entre municipios contiguos como discontinuos desde el punto de vista geográfico.
- Debe fomentarse la creación de mancomunidades con dos condiciones: que no van a ser una nueva administración, sino una Administración puramente instrumental, para la gestión y prestación de uno o varios servicios públicos, aquellos que puedan ser delegados por los Ayuntamientos, que pueden ser gestionados mancomunadamente, no aquellos otros que constituyen el núcleo esencial de la Autonomía municipal y que por tanto, no pueden prestarse de forma mancomunada.
- Debe garantizarse la suficiencia financiera de las mancomunidades, y cierta capacidad financiera y tributaria, por lo menos, en la determinación de las tasas por la prestación de servicios públicos, y de los precios públicos. No pueden subsistir las mancomunidades únicamente gracias a las aportaciones de los respectivos ayuntamientos, tienen que buscar la autofinanciación de los servicios que presten.
- Deben regularse también las áreas metropolitanas, (núcleos urbanos de distintos municipios) pues tienen intereses y comparten la necesidad de prestación de determinados servicios, que trascienden el ámbito municipal, y que se gestionarían más eficazmente con una única Administración instrumental, tal y como se ha comentado en el caso de las mancomunidades.
- Debe contemplar así mismo la posibilidad de constitución de Consorcios como fórmula de cooperación interadministrativa, muy válida, en la que pueden participar Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro para la prestación de servicios. Es una buena fórmula para gestionar la prestación de aquellos servicios en los que el interés está difuminado, entre Comunidades Autónomas, Cabildos, Ayuntamientos y coadyuvar otras entidades sin ánimo de lucro.

JORNADA III

Una Administración moderna  
para una Sociedad Global



## Introducción

Durante los días 8 y 9 de junio (2006) tuvieron lugar en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria las **IIIª Jornadas: Canarias, un nuevo Pacto Local en un Mundo Global**, siguiendo el formato ya utilizado en las dos ediciones anteriores, pero dedicadas esta vez a la cuestión de “Una administración Moderna para una Sociedad Global”. En ellas fueron abordados diversos asuntos relacionados con las administraciones en general y con la canaria en particular desde distintos enfoques. Unos ponentes pusieron más énfasis en la implicación profesional y deontológica de los 56.000 funcionarios públicos con que cuenta la Comunidad canaria; otros en cambio se centraron más en reflexionar sobre la necesidad de introducir cambios en el actual modelo, aprovechar mejor las nuevas tecnologías y establecer planes estratégicos de recursos humanos, liderazgo, código de buenas prácticas, retribuciones condicionadas, etc.

Dada la temática tratada, el contexto en que se desarrollaron estas IIIª Jornadas no pudo ser más oportuno puesto que precisamente fue a finales del pasado mes junio de 2006 cuando el Consejo de Ministros aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que regulará por primera vez los deberes y derechos de unos 2,5 millones de funcionarios civiles, siguiendo —28 años después de aprobada— un mandato constitucional recogido en su artículo 103. A este ‘Estatuto’ se le añadirá pronto otras iniciativas como la futura Ley de Agencias y los convenios iniciados para que España pueda disponer en breve plazo de una auténtica Administración electrónica que sea eficaz y, a la vez, de carácter universal.

Todas estas medidas responden, a buen seguro, a la creciente demanda de la sociedad actual que exige mayor eficacia en la gestión de los recursos disponibles. Por otro lado no debemos perder de vista los intereses regionales toda vez que el “Estatuto del Funcionario” es una ley básica que afectará al conjunto de las administraciones central, autonómica y local. Aunque es bien cierto que algunas comunidades como la canaria ya se han efectuado diversos procesos de reorganización de la función pública consistentes en la regulación de plantillas y normalización del personal laboral y funcional.

Conveniente recordar a este respecto que, en julio de 2005, el Gobierno central aprobó la Ley de (nuevas) Agencias por las que se crearon nueve en concreto, una de las cuales es la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios destinada a la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos. Se insiste en que su finalidad no es otra que la de promover el uso racional de los recursos gubernamentales y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. El Gobierno encargará a esta Agencia cada año el análisis de las políticas públicas que considere necesario evaluar.

La Ley de Administración Electrónica es otra herramienta decisiva que por su especial incidencia social tiene que añadirse a este proceso de cambio. El borrador del anteproyecto (disponible a fecha del 20 de octubre de 2006) se apoya en un conjunto de principios que se han incorporado al proyecto *Ingenio 2010* para poner en sintonía la economía española con los acuerdos de la Agenda de Lisboa de la Unión Europea (marzo, 2000) cuyas dos conclusiones más relevantes fueron: alcanzar la sociedad del pleno empleo y generalizar el uso de las TICs en el mundo de la empresa, la enseñanza, las administraciones y las familias. En esencia el contenido de esta Ley consiste en diversificar los procedimientos que los ciudadanos puedan utilizar desde sus propios domicilios a través de Internet y que cualquiera de esos procedimientos requerirá como mínimo conseguir gestionar sus asuntos particulares en las administraciones más próximas, aunque su destino finalista sea otra administración más distante.

Como acabamos de ver, justo en estos años, se está diseñando un nuevo modelo de Administración más acorde con la evolución de tipo “federal” del Estado y la consolidación del proceso de construcción europea cuyos objetivos

operativos están marcados por la pluralidad en la toma de decisiones, descentralización, carácter cooperativo en la gestión y principio de cercanía, medido en términos de accesibilidad (ventanilla única). Y no puede ser de otra manera, sobre todo porque ante un panorama cargado de reformas como el que estamos presenciando se requerirá de un marco legislativo básico que admita innovaciones específicas de nuestra realidad en el ámbito de las administraciones públicas que operan en nuestro Archipiélago. En cualquier caso, este nuevo sistema de configuración organizativa de la responsabilidad pública —que se fundamenta en un nuevo modelo de gestión de los servicios aplicable a todas las organizaciones oficiales— se tiene que caracterizar por su ductibilidad, flexibilidad y capacidad de innovación para poder satisfacer las exigencias ciudadanas; pero a la vez tiene que ser capaz de garantizar el mantenimiento del nivel de los servicios propios del Estado de bienestar, construido sobre los principios de subsidiaridad, ahorro del gasto, cooperación y coordinación interadministrativa.

Con estas coordenadas generales actuando a modo de telón de fondo, se inició la primera exposición de las 4 ponencias programadas con la titulada “Liderazgo y gestión. Nuevos conceptos de trabajo en red, el desafío de las organizaciones” por su autora Doña Victoria González Ares. En ella se hace un riguroso análisis del marco político en el que se mueven nuestras administraciones, sus fortalezas y debilidades, al tiempo que comenta las bondades que ofrecen las nuevas tecnologías y las amplias potencialidades que brindan. Pone el acento en destacar el papel del conocimiento y el aprendizaje permanente como elementos básicos del desarrollo social y económico. Aborda con originalidad y valentía aspectos como el liderazgo, el principio de corresponsabilidad y la gestión, tres cuestiones tan espinosas como imprescindibles en tiempos de cambio; para finalizar, señala de forma propositiva qué administración necesita Canarias para superar los problemas heredados y enfrentarse a los retos del mañana y qué cosas concretas pueden hacer los funcionarios y demás servidores públicos dentro de sus respectivas administraciones para contribuir a alcanzar esas metas.

A continuación D. Alejandro Parres García presenta su ponencia denominada “Una administración canaria para el siglo XXI a través de un cambio basado en las personas”. Aborda primeramente la crisis de legitimidad de los poderes públicos, así como la necesidad de estudiar la Administración pública también desde ‘los sentimientos de las personas’. Plantea la necesidad de implicar más a los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas y reivindica la importancia de los principios éticos en el servicio público. No porque se adolezca de ellos, sino porque la sociedad exige su permanente revalorización. Reflexiona sobre cómo los cambios mundiales de la economía pueden afectar o sentirse afectados por decisiones locales y viceversa e incluye en este punto una correcta interrelación entre producción y gestión del conocimiento. Según el ponente, el reglamentismo propio de la cultura burocrática tradicional aleja el afloramiento de actitudes de corresponsabilidad e inhibe la creatividad. Como alternativas al modelo imperante propone introducir instrumentos de cambio (de profundo calado), además de un conjunto de propuestas alternativas muy relevantes (liderazgo ético basado en la responsabilidad, introducción de la planificación estratégica y la dirección por objetivos, revalorización del papel de los recursos humanos, vinculación de las políticas retributivas a la productividad, implementación de la gestión por competencias, etc.).

“Teledemocracia y M-Administración (Administración móvil)” es el título de la tercera ponencia expuesta por D. José Antonio Rodríguez Salas. Se remite el autor a su experiencia como alcalde del Ayuntamiento de Jun (Granada) en donde la pirámide de la sociedad de la información se viene desarrollando desde hace unos años con notable éxito por cierto. Explica conceptos innovadores como teledemocracia activa, alfabetización digital o el papel de Internet integrado al mismo nivel de otros servicios como el abastecimiento público de agua o la recogida de basura. Muy curioso resultó su mención al sistema de voto electrónico, la elaboración del preorden del día de las sesiones plenarias municipales, la consulta popular o el DNI electrónico de la ciudadanía de Jun junto a la importancia que allí conceden a las infraestructuras de telefonía móvil de tercera generación que les permite acceder a un sistema de alertas móviles y participar activamente en las decisiones institucionales. Con las nuevas tecnologías, concluye su autor, los ciudadanos cogestionan los asuntos de interés general, se solucionan de forma rápida y sencilla los problemas cotidianos y las instituciones ganan en credibilidad. Dejó bien claro que la electrónica está permitiendo que la vieja utopía para ejercitar la democracia directa o asambleismo pueda ahora ser una realidad.

Finalmente Doña Iluminada Garrido Cruz termina estas III<sup>a</sup> Jornadas con su ponencia titulada “Acercar la Administración a la ciudadanía: atención al ciudadano presencial y telemática”. Empieza su autora definiendo los cambios recientes que se han producido en la relación entre Administración y demandantes de servicios públicos. A continuación

distingue la existencia de dos modelos de Administración pública enfrentados: el que mantiene aun rasgos de la administración tradicional y la Administración moderna que supera, a veces con voluntarismo, las deficiencias de la primera. Ve al destinatario de la administración pública como cliente y desde esa visión contractual analiza las expectativas que tienen los administrados de sus funcionarios, las sintonías e interferencias en la comunicación y da algunas pautas prácticas acerca de cómo superar los posibles desencuentros. Sugiere, por último, la introducción gradual de cambios razonables en los métodos de trabajo y en la motivación de los empleados públicos mediante información, retroalimentación, participación en las decisiones, retribuciones, motivación, reconocimiento social de su trabajo, profesionalización, etc. Todas estas cuestiones las encontraremos muy bien desarrolladas en los cuatro textos que se insertan a continuación.



# LIDERAZGO Y GESTIÓN. NUEVOS CONCEPTOS DE TRABAJO EN RED, EL DESAFÍO DE LAS ORGANIZACIONES

Victoria González Ares  
Directora General de Administración Territorial y Gobernación

A lo largo de los próximos cuarenta y cinco minutos voy a hablarles del cambio de paradigma tecnológico que propicia la aparición de una nueva organización social, La sociedad–red y de la necesidad de aunar esfuerzos y desarrollar nuevas fórmulas de trabajo para dar respuesta al desafío que para una organización como la Administración Pública supone este cambio social y del tipo de liderazgo y gestión que se hace preciso para abordar estos retos.

Pero antes de comenzar me gustaría contar con su colaboración y que a mano alzada me respondieran algunas preguntas de las que aparecen en pantalla.

- ¿Cuántos de Uds. se enteraron de estas jornadas por el correo electrónico?
- ¿Cuántos de los que se enteraron por correo electrónico se habían enterado de las dos sesiones anteriores?
- ¿Cuántos trabajan con el escritorio colaborativo del Gobierno de Canarias?
- ¿Quiénes trabajan en una intranet corporativa?
- ¿Quién tenía teléfono móvil en el año 96?
- ¿Cuántos saben qué es una Comunidad Virtual?
- ¿Quién ha hecho su declaración de la renta por Internet?
- ¿Cuántos gestionan las cuentas del banco desde casa?
- ¿Quién tiene un hijo/a que se pasa el día colgado del Messenger?
- ¿Quién sabe qué es el Messenger?
- ¿Cuántos me podrían decir qué es Internet?

## 1. CONTEXTO ACTUAL

No cabe la menor duda de que en los últimos años nuestro mundo ha cambiado. Y lo hace con tanta rapidez, que muchos de los conceptos planteados en las preguntas anteriores eran absolutamente desconocidos para nosotros hace apenas diez años. No es de extrañar si tenemos en cuenta algunos factores:

En los años 80 comienza la implantación de la telefonía móvil en nuestro país y no se generaliza hasta bien entrados los 90, época en la que todavía solo servía para llamar. Hoy son verdaderos equipos multimedia, desde los cuales podemos llamar, ejecutar aplicaciones, y manejar juegos, vídeos, televisión y muchas cosas más.

En esa misma época aparecen los videojuegos, industria que hoy mueve cifras astronómicas, muy superiores al cine o la literatura, y que supone una nueva forma de entretenerse, actuar y pensar. En el año 81, IBM lanzaba al mercado el primer ordenador personal compatible, el P.C. 5150. En 1994 aparece Internet tal y como hoy la conocemos.

La aparición de estas tecnologías de la información y la comunicación, especialmente Internet, ha cambiado, nuestra forma de entender el mundo, tanto que según Manuel Castells (1999) hay autores que hablan de tres grandes revoluciones en el desarrollo de la humanidad: la aparición del lenguaje escrito, en el paleolítico superior, la de la imprenta, en el siglo XV, y la de Internet, que constituye un medio de comunicación y de relación esencial sobre el que se basa una nueva forma de sociedad en la que ya vivimos, la sociedad red (Castells, 1999).

Internet constituye actualmente la base tecnológica de la forma organizativa que caracteriza a la era de la información: la red (Castells 2001, 15).

Hoy nadie se extraña de que nos convoquen a unas jornadas por correo electrónico o que nos envíen un SMS, de recibir correos con un fichero adjunto felicitándonos las fiestas, invitándonos a una isla maravillosa o a participar en una cadena solidaria. Muchos de ustedes ya trabajan en una Intranet en la que cuelgan sus documentos para que estén a disposición de sus compañeros y poder trabajarlos conjuntamente. Algunos posiblemente tengan su propio blog, o participen en foros de debate, quizá alguno de ustedes estudie en una Universidad Virtual. Estos espacios constituyen comunidades virtuales, que es una idea sobre la que volveremos más adelante.

Estos cambios han ocurrido en un período de tiempo muy corto, apenas doce años, tanto que apenas somos conscientes de ellos. Si hacemos un poco de historia, siguiendo al mismo autor, vemos que Internet viene desarrollándose desde finales de los sesenta, pero no aparece en su forma actual hasta 1994, (se calcula que el número de usuarios en el mundo ha pasado de nueve millones en el año 95 a los mil millones de personas en 2005).

Internet nació como un proyecto de carácter militar y fue pensada como una red que se mantuviera operativa aunque algunos de sus nodos fueran atacados, pero pronto fue implementada y ampliamente utilizada por el mundo universitario y por las comunidades libertarias, tanto que, habiendo sido financiada en sus inicios con presupuestos militares, nunca tuvo uso militar (Castells, 1999).

El desarrollo de Internet es un verdadero ejemplo de trabajo en red *“en contra de la muy difundida opinión de que Internet es una creación norteamericana, Internet se desarrolla desde el principio a partir de una red internacional de científicos y técnicos que comparten y desarrollan tecnologías en forma de cooperación”*, (Castells, 1999). Ha sido y continúa siendo producto del trabajo cooperativo, en muchas ocasiones desinteresado, de miles de personas repartidas por todo el globo terráqueo que han creado una plataforma de comunicación sobre la que hoy cabe establecer un variado tipo de relaciones humanas que van desde las económicas, comerciales, de solidaridad, afectivas, de trabajo o culturales, y así hasta un amplio etc. que aún están por descubrir y por hacer, y que está cambiando el mundo que hasta ahora conocíamos.

Simplemente dos ejemplos: en el ámbito afectivo o relacional la emigración, cuando en los años 50 del siglo pasado los canarios emigrábamos a América, la única oportunidad de mantenernos en contacto con la familia era a través del correo (aquellos que sabían escribir). Se podía estar meses y hasta años sin saber nada de la familia. Hoy cualquier persona que viva fuera de su casa, en cualquier parte del mundo, puede mantener contacto casi diario a través del correo electrónico y puede ver a sus familiares a través de una webcam.

En el ámbito económico Zara es un ejemplo vivo de la nueva economía que no es la economía de las empresas que producen o diseñan Internet, es la de las empresas que funcionan con y a través de Internet. Zara es una empresa Internet que cuenta con novecientas dieciséis tiendas<sup>1</sup>, en sesenta y dos países diferentes. En estas tiendas cada

---

<sup>1</sup> En el texto original del profesor Castells, las cifras son más de dos mil tiendas en treinta y cinco países, los datos han sido actualizados consultando la página Web de Zara.

vendedor lleva una pequeña maquinita en la que registra cada compra que se hace con una serie de datos, con los que el director de cada tienda hace un informe semanal, lo pasa por red a la sede central en La Coruña, donde doscientos diseñadores procesan por ordenador y determinan las tendencias de mercado, envían directamente a las fábricas que cortan los patrones y producen la ropa. Con este sistema, enteramente basado en la comunicación electrónica, y procesado por Internet, Zara ha reducido a dos semanas el tiempo necesario para rediseñar un producto desde el momento en que se decide ponerlo en el mercado en cualquier parte del mundo. (Castells, 1999).

## 2. HABLEMOS DE LAS REDES

Las redes son formas muy antiguas de la actividad humana y son adaptables y flexibles, lo que les da una enorme ventaja como herramientas organizativas, ya que su adaptabilidad y flexibilidad son características fundamentales para poder sobrevivir y prosperar en un entorno que cambia a toda velocidad. Hoy las redes han cobrado nueva fuerza y se desarrollan en todos los ámbitos económicos y sociales funcionando mejor que las grandes empresas organizadas verticalmente y que las burocracias centralizadas. Pero esto no ha sido siempre así. En otras etapas históricas las jerarquías centralizadas fueron el feudo del poder y la producción, mientras que las redes estaban circunscritas al ámbito privado, ya que la organización de tareas y la capacidad de concentración de recursos en torno a proyectos concretos era más fácil en aquellas que en éstas. Que es lo que permite hoy que las redes desarrollen toda su flexibilidad y adaptabilidad: La aparición de las tecnologías de la información y la comunicación especialmente Internet (Castells, 1999).

Internet permite la comunicación de muchos a muchos en tiempo escogido y a escala global (*ibid* 16). Cualquier información que pongamos en Internet está a disposición de cualquier persona en el mundo con dos únicas condiciones:

1. Que pueda acceder a una terminal de ordenador conectada a la red.
2. Que sepa cómo encontrarla.

Internet es mucho más que una simple red de ordenadores conectados entre sí para el intercambio de información, es una forma de organización social, en la que los contenidos son el elemento básico, el elemento constitutivo de esa red y para producirlos son necesarias las personas. Personas formadas capaces de acceder a la información y transformarla en conocimiento.

Permite también el establecimiento de redes de trabajo cooperativo, que no tienen porque estar físicamente ubicadas en el mismo sitio, el establecimiento de comunidades virtuales organizadas en torno a un interés común. Una comunidad virtual es un grupo de personas que se relacionan básicamente en un lugar construido a través de redes telemáticas. Una comunidad virtual se fundamenta en la comunicación, el interés común y un deseo de relación entre sus miembros.

En esta nueva sociedad los límites territoriales, funcionales y sectoriales se difuminan y se mezclan. Las acciones que tienen lugar aquí y ahora producen cada vez más efectos externos en otras comunidades y viceversa, la política local queda trabada con la exterior, los procesos de globalización configuran nuevos espacios regionales... Los gobiernos y las administraciones tienen que colaborar con los agentes económicos, los mercados ya no funcionan sin una cierta regulación estatal o sin sistemas de negociación institucionalizados y en general las instituciones están cada vez más comprometidas con sistemas de coordinación” (Innerarity, 2006, 202).

No estamos solos, cada vez más, tenemos que interactuar unos con otros y eso requiere grandes dosis de diálogo, coordinación y cooperación. Se precisan nuevas estructuras y nuevas formas de concebir la Política, el Estado, el Gobierno, la Administración. Se trata de establecer formas de cooperación que permitan aprovechar el conocimiento existente en las personas y organizaciones para dar respuesta a los problemas y a los retos que hoy se nos presentan y salvar las dificultades encontrando nuevos espacios para realizar una política orientada al interés general.



Ayuntamiento de Adeje

Foto: P. González Concepción.



Ayuntamiento de Arucas

Foto: P. González Concepción.

Este es un desafío que se nos presenta a nivel mundial. El Consejo de Europa, consciente de ello, aprueba el 15 de diciembre de 2004 una recomendación sobre e-gobernanza, (Rec, 2004, 15). Esta recomendación forma parte de un trabajo reciente del Consejo de Europa en el campo de la democracia y las tecnologías de la información y la comunicación. El punto de partida de esta recomendación es la necesidad de servicios públicos accesibles y procesos democráticos efectivos más allá de la simple disponibilidad de la información. También existe una recomendación e-votación (Rec 2004, 11), sobre estándares legales, técnicos y operacionales que han de regir el voto electrónico que es el primer documento que fija estándares internacionales en este nuevo campo. (VV. AA., 2005).

### 3. NUESTRO MARCO POLÍTICO

Pero antes de continuar profundizando en los cambios del gobierno y la gobernanza electrónica, permítanme, una pequeña reflexión sobre nuestro sistema político:

En nuestro país cada cuatro años los ciudadanos y ciudadanas eligen democráticamente una opción política para que gobierne en los distintos niveles estatal, autonómico, insular y local. Esa opción política ha presentado a la ciudadanía un proyecto que es su programa electoral y la ciudadanía le ha votado. Programa electoral que deberá ser ejecutado al completo si obtiene la mayoría suficiente para ello o consensuado con otras fuerzas políticas si no la obtiene.

La Administración Pública deberá prestar el apoyo técnico preciso a la opción política que ha formado el gobierno para que ese programa de gobierno pueda ser ejecutado y se cumpla el compromiso adquirido con los ciudadanos en las urnas.

A lo largo de los últimos 50 años en las democracias occidentales ha habido un largo debate sobre los principios configuradores de la administración política. (Innerarity, 2006)

ESTADO DEMOCRÁTICO años 50	ESTADO ACTIVO años 60	ESTADO MÍNIMO finales de los 70	ESTADO ACTIVADOR finales de los 90
Estado de Derecho Democracia	Planificación	Management Desburocratización	Gobernanza Sociedad Civil

Fuente: Innerarity, 2006

Surge en los años noventa el concepto de gobernanza que hace referencia a la calidad de las relaciones que se establecen entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto.

*Gobernar hoy no es tomar decisiones de autoridad sobre la base de políticas, planes, programas o normas. Las decisiones, resultados e impactos de la acción de gobierno hoy son más bien fruto del proceso de interacción entre las organizaciones gubernamentales y de éstas con movimientos, grupos y organizaciones, no gubernamentales de todo tipo bajo la presión permanente de la opinión pública (Prats, 1996).*

Estos cambios indudablemente afectan de manera directa a la Administración Pública que es la encargada de identificar y llevar a cabo las políticas públicas. El objeto fundamental del Gobierno moderno no consiste en producir bienes y servicios para los ciudadanos, sino en procurar una mejor gobernanza, es decir, un sistema institucional y una cultura cívica que incentiven el comportamiento eficiente y responsable del conjunto de los actores sociales. La idea de gobernanza proporciona una nueva orientación de la Administración Pública cuyas características podrían sintetizarse de la siguiente manera.

1. Ya no tiene sentido una escala jerárquica clara y una delimitación incontestable de los ámbitos de poder.
2. Gobernar es una combinación de procedimientos en la que además de decisiones unilaterales hay confianza, cooperación y mercado.

3. Los procesos son más importantes que las estructuras (Rosenau y Czempiel, 1992; Rosenau, 2000) de manera que es la lógica de los asuntos que están en juego la que establece el modo como se articulan las diversas instancias que intervienen. (Joan Prats—1996).

## 4. ¿CÓMO NOS MOVEMOS EN EL NUEVO MARCO TECNOLÓGICO?

Ya hemos visto en el inicio de esta conferencia que la mayoría de nosotros hace uso de la tecnología en mayor o menor medida.

¿Cómo nos puede afectar a nosotros en nuestra vida y más en concreto en nuestro trabajo en la Administración Pública estos cambios? ¿Cómo está afectando a nuestros ciudadanos y ciudadanas? ¿Globalmente entendemos los beneficios que nos reporta el desarrollo tecnológico? ¿Estamos aprovechando el potencial que la tecnología actual tiene para mejorar nuestra calidad de vida, la calidad de nuestro trabajo, la calidad de nuestras relaciones? O simplemente nos estamos dejando llevar y viendo como esto sucede con resignación, pensando: a mí esto no me afecta o resistiéndonos al cambio como gato panza arriba.

¿Tenemos la formación necesaria para hacer un buen uso de esta tecnología? ¿Podremos adquirirla? O estamos condenados a ser analfabetos funcionales de aquí a que pasen unos años. El mayor reto cultural que nos traerá este siglo en el que vivimos es el de quedar incluidos o excluidos de esta sociedad de la información y el conocimiento.

Las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas han cambiado en los últimos años, la ciudadanía tiene más formación y se hace más exigente. Es preciso dejar de ser una administración orientada al procedimiento, en la que el centro es la propia administración, y el ciudadano es un mero sujeto paciente que se limita a cumplir las condiciones que la Administración le pone para alcanzar sus servicios. La administración debe tener al ciudadano en el centro de sus actuaciones.

La implantación de la administración electrónica es un hecho mucho más próximo de lo que a simple vista puede parecer. Hace unos días, en la inauguración de las nuevas instalaciones del Congreso de los Diputados se presentaba el proyecto de firma electrónica para que estos presenten sus iniciativas a través de Internet. La Agencia Tributaria es un modelo en cuanto a los servicios que oferta a la ciudadanía. Cada vez más servicios tienen que estar disponibles para los ciudadanos en la red.

¿Por qué, tengo que desplazarme hasta el Ayuntamiento si quiero obtener un certificado de residencia? ¿Por qué tengo que ir a una oficina del gobierno si quiero registrar una asociación? ¿Por qué tengo que ir en persona a recibir formación y no puedo hacer el curso desde casa? Quizá para una persona que vive en Las Palmas de Gran Canaria o en Santa Cruz de Tenerife, aun sea soportable, pero imaginen para una persona que vive en el Pinar o en Tiscamanita.

La mayoría de los aquí presentes tendremos que dar respuesta a las necesidades de esa nueva administración como funcionarios y funcionarias que somos, y debemos prepararnos para el cambio porque implica no sólo un cambio tecnológico, además, un cambio en la cultura de la organización en la que trabajamos, en nuestra actitud y en la orientación de nuestro trabajo.

Es importante hacer un ejercicio de Prospectiva e imaginar el futuro, ¿Qué queremos? ¿Cómo nos gustaría que fuera la administración pública dentro de diez años? Yo, ciudadana, qué espero de esa administración. ¿Qué me gustaría encontrar cuando tengo que resolver un problema? ¿Cómo me gustaría que fuera Canarias dentro de diez años? ¿Qué hay que hacer para conseguirlo?

Si ahora les pidiera que me contaran cómo funcionan los departamentos en los que Uds. trabajan podríamos ver que la realidad es muy diversa en relación a la implantación de las tecnologías de la comunicación y la información. Si

nos atenemos a los informes que elabora la Comisión Europea podemos ver que nuestro país está en una posición intermedia entre los países de la Unión. Desde departamentos altamente tecnificados, a otros en los que esta tecnología no está, ni se le espera y Canarias no es una excepción.

Pero los desarrollos están, los medios existen y si no se hace uso de ellos es porque no le hemos visto la utilidad. Porque no somos conscientes de los beneficios que nos reportan. O simplemente porque no ha habido nadie que lidere el cambio.

En definitiva, a lo largo de 24 años en la Administración Pública (10 como docente, 8 como técnica y 7 como cargo Directivo) he podido comprobar como la mejor y más avanzada tecnología no sirve para nada, ni mejora las condiciones de trabajo ni los servicios que se prestan, si los que tienen que utilizarlas no quieren, no saben como, o no ven su utilidad.

## 5. ¿CÓMO ES NUESTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

La Administración Pública en nuestro país se caracteriza por tener una estructura altamente jerarquizada que responde a unos métodos de trabajo, más propios de los inicios del siglo XX que de los del XXI, es una organización poco flexible, muy compartimentada y altamente burocratizada. No contempla la relación horizontal ni el trabajo en red. Esto hace que se pierda un gran potencial de conocimiento y se genere una gran cantidad de trabajo estéril, que los departamentos carezcan de una visión global y de conjunto y las personas que trabajan en ellos desconozcan, en la mayoría de los casos, a qué objetivos da respuesta su trabajo. Se desconoce el programa de Gobierno al cual sirve la administración. (Y se presume de esa desconexión).

Esto genera actitudes de descontento e insatisfacción y de quejas continuas sobre el actuar de la Administración. Tanto entre los ciudadanos y ciudadanas a los que presta servicios como entre sus propios funcionarios y funcionarias. Ya que las medidas que se toman para poner en práctica determinados proyectos son percibidas como arbitrarias y carentes de sentido.

¿Quién de Uds. no ha oído aquello de, “yo no le regalo ni un minuto a la Administración”? O “La Administración me tiene muy quemado, yo ya he trabajado mucho”. Pero ¿alguien se ha preguntado alguna vez quién es la Administración?, Esa gran culpable de muchos de nuestros males. Porque la Administración Pública, está compuesta por hombres y mujeres que actúan conforme a leyes y reglamentos, que a su vez elaboran y aprueban también otros hombres y mujeres. Las leyes las elaboran el Parlamento democráticamente elegido, a propuesta del Gobierno. Los reglamentos, decretos y órdenes departamentales, el Gobierno en desarrollo de su potestad reglamentaria...

Si está compuesta por hombres y mujeres, y somos los hombres y las mujeres que en ella trabajamos los que elaboramos la mayoría de las propuestas normativas, ¿por qué tenemos esa sensación de que la Administración es un cuerpo extraño compuesto de no se sabe qué o quién, sobre el cual nosotros no tenemos ninguna capacidad de intervención, ni ningún tipo de responsabilidad?

Dice Innerarity en su libro *El nuevo espacio público* que la complejidad y autonomía de los sistemas no son obstáculos insuperables, sino desafíos conceptuales a la hora e identificar las responsabilidades. Nosotros nos movemos en un sistema extremadamente complejo y tenemos la tendencia a buscar las responsabilidades fuera de nuestro entorno inmediato (siempre es bueno tener a alguien a quién echarle la culpa) como si nosotros no pudiéramos hacer nada (Innerarity 2006, 189). Dice el mismo autor que el poder humano sobre la naturaleza, la técnica o los espacios sociales es un poder que no es completo ni inexistente (*Ibid.* 187).

Cada uno en su ámbito tiene el poder para hacer que las cosas cambien y funcionen mejor y es responsable de que esto ocurra o no.



Ayuntamiento de Icod de los Vinos

Foto: P. González Concepción.



Ayuntamiento de Mogán

Foto: P. González Concepción.

Como dice Luis Rojas Marcos en su libro *Nuestra felicidad*, ¿por qué, si la mayoría de nosotros somos honrados, buena gente y vivimos de nuestro trabajo y la mayoría de las personas que conocemos son como nosotros, estamos dispuestos a creer que todo el mundo al que no conocemos es malo, tiene fines perversos y es capaz de las mayores atrocidades? Aplicado al tema que nos ocupa, ¿por qué si nosotros hacemos bien nuestro trabajo, somos diligentes y nos preocupamos por dar un buen servicio, estamos dispuestos a creer que todos los demás no lo hacen? Porque si lo hicieran, “La Administración que teóricamente está compuesta por hombres y mujeres”, por nosotros, los aquí presentes y otros como nosotros, debería funcionar estupendamente y no generar tanto descontento como genera en propios y extraños. A lo mejor es que estamos haciendo algo mal.

Creo que debemos reflexionar sobre nuestro papel dentro de este complejo sistema que es la administración pública, que fue creada para dar apoyo y garantizar el Estado del bienestar, si queremos que siga siendo útil en esta nueva etapa y que continúe garantizando la sociedad del bienestar en el futuro. Es necesaria una reflexión de conjunto sobre que supone y cual es el papel de la Administración Pública para no fragmentarse en instancias dispares ni abandonarse a la inercia administrativa. La diferenciación funcional lleva a los sistemas, cada vez más especializados a tener una alta sensibilidad por los asuntos propios y una cada vez mayor insensibilidad por los demás. Eso es algo que se aprecia muy bien en los periodos de discusión de presupuestos, donde cada departamento del Gobierno tira para sí porque sus proyectos son los únicos que importan.

Si no reflexionamos seriamente acerca del papel que la administración juega en la actualidad en las sociedades democráticas, corremos el riesgo de realizar un trabajo estéril y carente de sentido, corremos el riesgo de ser considerados inútiles y corremos el riesgo de ir poco a poco desapareciendo.

## 6. LA RESPONSABILIDAD

Llegados a este punto, algunos de Uds. se preguntarán: Si eso es así ¿qué hacen los responsables para cambiarlo? Y entramos de lleno en el discurso de la responsabilidad que se mueve en la actualidad entre dos polos, el de la **inercia del sistema** “es imposible, esto no hay quien lo cambie, no se puede hacer nada. O la **responsabilidad absoluta**, la responsabilidad es total y todo el mundo es responsable de todo (Los políticos, los funcionarios, los maestros, los médicos, son los responsables de todo lo que nos pasa). Con lo cual estamos en las mismas porque tan paralizante es creer que no tienes responsabilidad alguna en lo que sucede a tu alrededor, porque por mucho que hagas tu no vas a poder cambiar nada, como que se considere que eres responsable incluso de los fenómenos meteorológicos adversos, con lo cual da lo mismo lo que hagas, siempre serás responsable de lo que salga mal (¡¡Que sea lo que Dios quiera!!).

¿Quién es el responsable de que esto ocurra? Sencillamente, los problemas complejos no tienen soluciones simples, y el mismo sentimiento de impotencia que tienen Uds. en muchas ocasiones frente al discurrir mastodóntico de nuestra Administración lo sufren los directivos viendo cómo proyectos preciosos e ilusionantes que ayudarían a mejorar nuestras condiciones de vida no salen adelante por la lentitud con la que se mueve una administración, en la que mover un papel de una mesa a otra puede llevar meses, en la que no puedes cubrir vacantes porque no hay personal (salvo que se lo robes a otro departamento), no se puede premiar al que trabaja, no se puede sancionar al que no hace nada, porque poder se puede, pero los procedimientos son tan largos que invalidan la medida, o donde cualquier movimiento que se haga puede ser utilizado en tu contra. Simplemente porque con el discurrir de los años nuestra Administración Pública se nos ha quedado obsoleta.

Pero ¿quién va a liderar el cambio para que esta Administración se transforme en una organización en red que de respuesta a las necesidades sociales que tenemos, una Administración que contribuya a conseguir que Canarias en el Siglo XXI pueda jugar el papel de centralidad que le corresponde convirtiéndose en el gran centro cultural y económico que esta latitud del Atlántico necesita?

## 7. ¿QUÉ NECESITA CANARIAS?

Para lograr esto Canarias necesita, entre otras cosas:

- Reforzar su Capital humano. La formación es vital. No sólo la de los jóvenes universitarios y la de los niños que se incorporan al sistema educativo. Lo es también la nuestra, la de los adultos, que si no tenemos posibilidad de seguirnos formando, en pocos años seremos incapaces de movernos en un mundo tecnológicamente diferente a aquel en el cual nos hemos criado. Es básico aprender a aprender y no cerrarnos a los nuevos conocimientos y aquí deben jugar un papel importante las administraciones públicas locales, insulares y autonómicas.
- Canarias debe abrir los ojos a su entorno y como plataforma Atlántica que es debe apostar por jugar un papel importante en el desarrollo de los países vecinos de África. A través de sus instituciones públicas, de sus Universidades, pero también de sus empresas, con el impulso de líneas de investigación y de inversión en proyectos que contribuyan al desarrollo de la zona y al nuestro. Canarias tiene que servir de plataforma para el desarrollo de África y para la cooperación con este continente y en eso nuestra Administración pública debe jugar un papel importante.
- El transporte es otro de nuestros grandes retos si queremos posicionarnos, pero no solo el externo, sino también el interno, una red de transporte insular consolidada que contemple el desplazamiento de personas y mercancías no solo por tierra sino también por mar e incluso por aire, que permita aliviar el colapso que están sufriendo hoy en día nuestras carreteras, es vital para nosotros y para nuestro medioambiente.
- La diversificación de nuestra economía es básica, el turismo es importante, pero también lo es que empecemos a pensar en la nueva economía basada en el conocimiento, que consume mucho menos territorio que el turismo y la construcción. Debemos aspirar a convertirnos en referente en investigación sobre energías renovables, sobre biotecnología marina, y alimentaria, sobre desalinización de agua. Son temas de gran sensibilidad para Canarias en su conjunto y podemos, sabemos y debemos hacerlo.
- Tenemos que atender y dar respuesta a las necesidades de las capas más desfavorecidas de la población y mantener las cotas de bienestar social adquiridas haciéndolas sostenibles para poder legárselas mejoradas a las futuras generaciones.

Alcanzar estos objetivos es impensable sin el compromiso y la corresponsabilidad de la Administración Pública y sus trabajadores y trabajadoras.

## 8. LIDERAZGO Y GESTIÓN

El Gobierno tiene la obligación de diseñar el Proyecto, de liderar el proceso y la administración la obligación de gestionarlo y hacerlo posible.

Liderazgo y gestión son sistemas de acción completos, ninguno puede reducirse a un mero aspecto del otro. Pero ambos son necesarios para el buen funcionamiento de las organizaciones de hoy (y aquí estoy identificando liderazgo con proyecto político y gestión con la ejecución del mismo). Una gerencia sólida con escaso liderazgo puede dar lugar a un sistema burocrático y sofocante, creando tal vez un orden carente de sentido. Un sólido liderazgo con escasa gerencia puede producir un sistema mesiánico. (Prats, 2001)

De nada sirve gestionar sin proyecto, si no sabemos cuales son los objetivos, para que sirve nuestro trabajo, pero tampoco sirve de nada un buen proyecto si no hay quien lo gestione, quien lo haga viable.

Entiendo el liderazgo siguiendo a R Heifetz (1997)<sup>2</sup> como una actividad, más que como una posición de autoridad en una estructura social o como un conjunto de características personales. Entender el liderazgo como una actividad

---

<sup>2</sup> Citado en Prats Catalá, 2001

permite entender el liderazgo operando en múltiples posiciones de la estructura social, cualquiera por tanto puede liderar un proceso sea Consejero, director, jefe de servicio o auxiliar, sea presidente o empleado o Alcalde.

Dice Joan Prats que todos los líderes efectivos que ha encontrado sabían cuatro cosas muy simples:

1. Sólo es líder el que tiene seguidores.
2. No se es líder por ser querido o admirado.
3. Se es líder porque los seguidores hacen las cosas correctas y obtienen resultados. Popularidad no es liderazgo.
4. Liderazgo no es rango, privilegio, títulos o dinero. Es hacerse responsable y ponerse al frente.

## 9. ¿CUÁL ES NUESTRO DESAFÍO?

El mundo global en el que nos movemos exige una profunda revisión de los conocimientos habilidades y actitudes que deben tener los líderes políticos y funcionarios (la capacidad de negociar, de formar equipos, de gerenciar la tensión y el conflicto, las habilidades lingüísticas, la sensibilidad multicultural y sobre todo la suficiente credibilidad para dirigir procesos de experimentación y aprendizaje, son aspectos fundamentales de reinención del liderazgo y de la gestión que requiere nuestro tiempo).

Sólo si se producen estos cambios se podrá avanzar positivamente en el proceso de globalización y en la gobernabilidad de las sociedades que surjan como consecuencia de este proceso. En cualquier proceso de cambio los más resistentes al mismo son los que más inmersos están en él y más creen que tienen que perder. Sin ver lo mucho que pueden ganar.

La tecnología actual permite la coordinación de tareas y la gestión de la complejidad. Supone una combinación sin precedentes de flexibilidad y eficacia en la realización de tareas, de toma de decisiones coordinada y ejecución descentralizada, de expresión individualizada y comunicación global y horizontal. Lo que permite el desarrollo de una forma organizativa superior de la actividad humana. La organización en red (Castells, 2001).

Aprovechemos las oportunidades que nos brindan estos nuevos desarrollos y reinventemos nuestro trabajo, colaboremos en la construcción de una administración centrada en el servicio a las personas. Pensemos que trato nos gustaría recibir en nuestra relación con la Administración y hagámoslo posible. Trabajemos en red compartamos con nuestros compañeros nuestro conocimiento y aprendamos de ellos.

Decía George Bernard Shaw,<sup>3</sup> escritor irlandés:

*“La verdadera alegría de la vida es poder servir a un propósito que tú mismo reconoces como poderoso. Ser una fuerza de la naturaleza en vez de un pequeño, febril y egoísta guiñapo de aflicciones y rencores quejándose de que el mundo no se dedica bastante a hacerle feliz”.*

El propósito que yo reconozco como poderoso es contribuir en la medida de mis posibilidades a conseguir que Canarias continúe avanzando y estoy firmemente convencida de que lo puedo hacer desde cualquier lugar en el que esté desde la asociación de vecinos, de madres y padres, el partido político o sindicato, el puesto que desempeñe en mi trabajo. Estaba convencida y lo hice como maestra en Jinámar en los años 80, como técnica en los 90 y como directiva en la actualidad, por eso me he permitido hoy dirigirme a Uds. para invitarlos a que lideren y gestionen el cambio en esta organización que es la Administración Pública.

<sup>3</sup> Citado en Prats Catalá, 2001

Porque lo que marca la diferencia en el desarrollo de los pueblos no es la capacidad de sus individuos, sino su capacidad de acción colectiva, y estoy firmemente convencida que más de 56.000 personas que componemos los cuerpos de empleados públicos de esta Comunidad, podríamos hacer mucho. Parafraseando a Kennedy en la Norteamérica de los 60, en lugar de preguntarme qué hace Canarias por mí debería empezar a preguntarme qué puedo hacer yo por Canarias.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- CASTELLS, Antoni; DURÁN, José M<sup>a</sup> (2004) *Las Nuevas Fronteras del Sector Público ante la Globalización*. Madrid: Marcial Pons.
- CASTELLS, Manuel (1999) *Internet y la Sociedad Red*. Programa de Doctorado sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Universitat Oberta de Catalunya–IN3 [en línea [consulta nov-dic 2001]. <http://www.uoc.es/web/cat/articles/castells/castellsmain2.html>
- CASTELLS, Manuel (2001) *La Galaxia Internet*. Madrid: Plaza y Janés.
- HEIFETZ, R (1997). *Liderazgos sin respuestas fáciles*. Barcelona: Paidós.
- INNERARITY, Daniel (2006) *El Nuevo Espacio Público*. Madrid: Espasa–Calpe.
- PRATS CATALÁ, Joan. (2001) *Gobernabilidad en la sociedad de la información*. Programa de Doctorado sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Universitat Oberta de Catalunya–IN3 (en línea, consulta nov–dic 2001).
- PRATS CATALÁ, Joan (1996): *Gobernar en tiempos turbulentos*, Paper, IIG. Barcelona: 1996
- VARIOS. (2005): *E-Government: European Strategies Compared*. Roma. Euroespace.
- ZARA [en línea][junio 2006 ] [http://www.inditex.com/es/quienes\\_somos/cadenas/zara](http://www.inditex.com/es/quienes_somos/cadenas/zara)

# UNA ADMINISTRACIÓN CANARIA PARA EL SIGLO XXI, A TRAVÉS DE UN CAMBIO BASADO EN LAS PERSONAS

Alejandro Parres García

Cuerpo Superior de Administradores de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El entorno actual por el que discurre la Administración Pública se encuentra convulso e incierto. Asistimos a una crisis importante de su legitimidad en la opinión pública, que requiere afrontar sin dilación el reto de su modernización. Esta modernización ha de acometerse como un proyecto de cambio cultural, superando la concepción clásica de la reforma administrativa apoyada básicamente en un cambio normativo, para poner el acento, fundamentalmente, en las personas que han de protagonizarlo.

Un proyecto de modernización que se tenga por tal no es otra cosa que un mecanismo de acomodación de la cultura imperante, de los modos de funcionar y premisas que aplicamos para resolver situaciones, hacia otra cultura deseada, que viene exigida por la cambiante realidad social, económica y política.

Podemos aproximarnos, por tanto, a las claves —principios y paradigmas— que deben presidir este proyecto de cambio, analizando el entorno social, económico y político-institucional en el que se mueve actualmente la Administración Pública.

## A) ENTORNO SOCIAL

Agudización de la crisis de la legitimidad de los poderes públicos.

Desde hace años se viene agudizando la crisis sobre la legitimidad de la Administración Pública para resolver adecuadamente las necesidades sociales. Con la transformación inherente al desarrollo del Estado del Bienestar el ciudadano ha pasado a percibirse a sí mismo cada vez más como “usuario” de servicios, como cliente de la Administración, y a exigir que ésta actúe en consecuencia, poniendo en crisis el modelo burocrático tradicional, más pensado para dar respuesta a la protección de derechos y garantías que para gestionar servicios públicos (Mendoza Mayordomo, 1990).

En la España del siglo XXI la legitimidad de la Administración ya no se justifica para el ciudadano exclusivamente en los principios jurídico constitucionales que hacen referencia bien a la fuente de su poder (el principio de las potestades públicas) o a su finalidad (servicio al interés general); sino que se exige, también, fundamentar la misma en la eficacia, es decir en la obtención de resultados de su gestión (Valero Iglesias, 1990), en la eficiencia, esto es, en la verificación de que se alcanza el mayor grado de bienes y servicios con el menor consumo de recursos posibles, y en la calidad, entendida ésta como la adecuación de los resultados con lo que esperan los ciudadanos.

## Necesidad de abordar la Administración desde los sentimientos de las personas.

Pese a que la opinión de los ciudadanos sobre los resultados operativos de los servicios que prestan las Administraciones Públicas muestran una percepción favorable del avance obtenido en las últimas décadas —al menos eso dicen las encuestas del CISS—, la percepción social de la función pública, de los empleados públicos, sigue siendo bastante desfavorable.

El estereotipo del funcionario en el subconsciente colectivo lo presenta poco menos que como un parásito que —como refleja Forges en sus estupendas viñetas— realiza seminarios para aprender a dar palos al agua, o como un tipo insensible que, ante un número inmenso de personas que hacen cola para ser atendidas, se despacha su media hora jugando al Tute prevista por Convenio.

Mientras las encuestas revelan que los ciudadanos sitúan los valores de la calidad, motivación, eficacia y eficiencia en mayor medida en la gestión privada frente a la pública, la mayoría estaría encantada con que su hijo/a fuera funcionario.

¿A qué se debe esta evidente contradicción?

Probablemente obedece a diversos factores, pero, fundamentalmente, creemos que al hecho de que la Administración no ha sabido dar una respuesta “emocional” a la evolución de las exigencias y expectativas de los ciudadanos a la hora de relacionarse con ella.

Ya no basta con implementar servicios públicos con la finalidad de cubrir la mayoría de las expectativas propias del Estado del Bienestar. Es preciso que los usuarios de los servicios “perciban” que la expectativa o necesidad que les lleva a relacionarse con una Administración Pública es cubierta “emocionalmente” de una manera satisfactoria.

Así, por ejemplo, ante la necesidad de una intervención quirúrgica en una Institución Sanitaria Pública el resultado de su ejecución técnica por los especialistas será determinante para que el paciente valore positivamente el servicio, pero la permanencia durante un período largo de tiempo en lista de espera, o el trato impersonal de los profesionales sanitarios, también son factores importantes en la valoración final interna de esta experiencia.

Este aspecto entronca, desde el ámbito de los RRHH<sup>1</sup>, con la implementación en el sector público de la denominada “gestión por competencias”, a la que luego me referiré como uno de los ingredientes necesarios para el cambio.

## Participación de los ciudadanos en la toma de decisiones directivas de las instituciones públicas.

Otra exigencia del entorno social que va cobrando fuerza es la de incrementar la interacción de los de los distintos grupos de interés, en la gestión pública.

El desarrollo y evolución de una Sociedad cada vez más compleja e interdependiente, ha provocado no sólo un incremento de la demanda de más y mejores servicios públicos, sino que también reclama nuevas formas de relación más abiertas y flexibles, transparentes y democráticas que permitan la participación e involucración del ciudadano y de los agentes sociales y económicos en la toma de decisiones directivas que se adoptan desde las instituciones públicas (Martín Castilla, 2005).

Surge, así con fuerza, desde mediados de los 90, el paradigma de la Gobernanza pública (“governance”), como corriente centrada en defender la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones privadas y la sociedad civil. Los desafíos de la sociedad actual (la erradicación de la pobreza, evitar las pandemias sanitarias, el desarrollo económico, la seguridad interior y exterior, incluido

---

<sup>1</sup> Recursos Humanos

el terrorismo, la respuesta a las catástrofes naturales, la inmigración irregular,...) son el resultado de la interacción de varios factores que rara vez se hallan bajo el control de un solo actor. Conscientes de que hoy nadie tiene el conocimiento suficiente para resolver cuestiones complejas, de la existencia de amplios márgenes de incertidumbre sobre las consecuencias de las decisiones, la gobernanza plantea organizar un espacio público deliberativo, que retroalimente la confianza en la interdependencia; ello exige reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses de los diferentes actores (Prats i Catalá, 2005).

El reconocimiento de la necesidad de gobernanza en el actuar administrativo no está exento de plantear problemas. Fundamentalmente, el de que para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática será preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisional se encuentren simétricamente representados.

### Necesidad de revalorizar los principios éticos del servicio público.

Tanto en la Constitución de 1978, como en el resto del ordenamiento jurídico administrativo se han ido introduciendo progresivamente numerosos valores y principios a seguir por las personas que integran el sector público.

Lamentablemente la puesta en funcionamiento de las fiscalías anticorrupción ha venido a poner de manifiesto un déficit importante de principios éticos en el seno de las Instituciones públicas, que deterioran la confianza de los ciudadanos en el importante papel que debe desempeñar la Administración en un Estado democrático.

Desde el ámbito estatal ya se elaboran proyectos dirigidos al endurecimiento del régimen de incompatibilidades, y al establecimiento de un Código de Buen Gobierno, que seguramente servirán de faro para todas las Administraciones. El Anteproyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público también incide en esta cuestión, incluyendo todo un código de conducta que ha de servir de guía y orientación (arts. 80, 81 y 82 del Anteproyecto de Ley), en el que cita los valores de dedicación al servicio público, objetividad, integridad, neutralidad, imparcialidad, responsabilidad profesionalidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre hombres y mujeres.

A pesar de estas declaraciones dogmáticas contenidas en nuestras normas vigentes y en las que se proyectan, y de que la salvaguarda de estos valores éticos en el sector público se encuentra ya garantizada por la abundante legislación dictada al efecto (legislación penal, legislación sobre incompatibilidades de los altos cargos y personal de la administración, legislación financiera,...), pecaríamos de ilusos si afirmásemos que no pueden encontrarse, en el día a día de la gestión pública, actuaciones y comportamientos que entran en colisión con estos valores, y que, en demasiadas ocasiones, escapan a la reprobación o sanción por falta de iniciativa, produciendo efectos desastrosos en la motivación del personal y, en consecuencia, en el rendimiento global de la organización.

Por ello, si el compromiso de las personas que ejercen el liderazgo en las organizaciones públicas con la erradicación de los comportamientos y actuaciones alejadas de los valores éticos resulta crucial, interesa resaltar esta conexión entre ética y motivación, y su incidencia en la productividad, para destacar el valor añadido que tiene la “cultura de la responsabilidad” a la que luego me referiré, articulada como proceso permanente de evaluación de la gestión desarrollada, pues el análisis de las causas de un bajo cumplimiento de objetivos puede poner de manifiesto la existencia de desmotivación entre el personal colaborador, como consecuencia de su percepción de que las personas que les dirigen tomen decisiones o realicen comportamientos, en el ejercicio del cargo, alejados de los valores éticos que deben presidir el servicio público.



Ayuntamiento de La Orotava

Foto: P. González Concepción.



Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana en Santiago de Tunte

Foto: M.E.C.

## B) ENTORNO ECONÓMICO

### Globalización–Localización

Las sociedades avanzadas se enfrentan al desafío de acomodar sus estructuras económicas y administrativas a las exigencias que plantea un contexto crecientemente abierto y dinámico tanto en el plano espacial como temporal (Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos, MAP, 2000), favorecido por el extraordinario avance tecnológico experimentado en las últimas décadas.

Esta apertura en el plano espacial es lo que se conoce como “*globalización*”, proceso que en su vertiente económica comprende, básicamente, la mundialización de la economía, la deslocalización del capital y del trabajo y la interconexión de los actores sociales y económicos a través de las nuevas infraestructuras de la información y de las comunicaciones.

De manera que, se hunde el won coreano y mis ahorros en el banco se ven afectados.

La Globalización ha quebrado el principio político–administrativo de que la acción de un gobierno debe circunscribirse al territorio de su jurisdicción (Prats i Catalá, 2005). Cada política y estrategia plantea un marco territorial de referencia diferente.

La Localización es la otra gran fuerza del desarrollo del Siglo XXI. La globalización se asienta en un sistema red cuyos puntos nodales son las ciudades. Pero las ciudades sólo pueden ser locomotoras del desarrollo y arrastrar al conjunto de la economía si son capaces de crear un clima adecuado para los negocios, con servicios atractivos, infraestructuras urbanas y calidad de vida en general, y, especialmente, si se esfuerzan en buscar la colaboración entre el sector público, el privado y las asociaciones y grupos comunitarios (Prats i Catalá, 2005).

El dinamismo temporal de la sociedad actual, motivado por el enorme empuje de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, hace que se produzcan con extraordinaria rapidez los cambios en su seno, asistiendo a una aceleración del tiempo histórico, que pone en cuestión la propia capacidad de las personas para adaptarse.

### El desafío de la productividad basada en la gestión del conocimiento

En este contexto, el conocimiento se ha revelado como el principal factor para obtener un incremento sostenible de la productividad y competitividad. Las organizaciones modernas comienzan a considerar a la tarea de administrar el “capital intelectual” como una de sus prioridades principales

Se empieza a hablar de una economía del conocimiento como evolución de la economía tradicional, que trata de incorporar información sobre los valores intangibles de la organización.

Dado que la fuente del capital intelectual reside entre las orejas de los individuos de la organización, éstos comienzan a ser percibidos no como un coste que hay que controlar y reducir en todo caso, sino como un enorme activo fijo y, al poseer sus propios medios de producción, completamente portátil, lo que va a tener importantes repercusiones en los sistemas de dirección, organización y gestión.

Ejemplo de ello es la evolución que ha tenido la función de personal. En ésta evolución se aprecian una serie de etapas que suelen identificarse con la denominación que se le ha dado al órgano encargado de la misma. Así, de la “Jefatura de Personal”, propia de los años 40 a 60, se pasa al órgano denominado “Recursos Humanos” en los 70, que añade a las responsabilidades tradicionales de la administración de personal, contratación y régimen disciplinario, otras nuevas, como los análisis de clima laboral, planes de sucesión, planes de formación, planes de calidad, . . . , para adoptar una actitud proactiva. A finales de los 90, el modelo de Recursos Humanos ha evolucionado de forma evidente, entrando en proceso de transformación, con el fin de buscar la integración de los intereses de

las personas y de la organización, bajo la premisa de que el factor humano es la principal fuente de productividad y competitividad.

El enfoque de la gestión del conocimiento no se desarrolla con la mera implementación de potentes sistemas de información capaces de almacenar, clasificar y distribuir gran cantidad de información, o gastando enormes cantidades en la formación de nuestro personal. ¡Esta saturación de información lo que nos va a producir es una indi-gestión del conocimiento!

La gestión del conocimiento debe tener presente que el fin de la misma no es disponer de mucha información, sino el de poner esta información en ACCIÓN; y esto último dependerá de la voluntad de las personas, de su motivación.

## C) ENTORNO POLÍTICO–INSTITUCIONAL

### Modelo de organización burocrática poco adaptado para las exigencias actuales

El esfuerzo de adaptación de las organizaciones del sector privado a los cambios del entorno contrasta con el escaso desarrollo del modelo burocrático inspirado en el Taylorismo y en el pensamiento de Max Weber, de finales del XIX y principios del XX, propio de la Administración Pública. Este modelo se basa en los siguientes principios, hoy enfrentados con muchos de los paradigmas de la moderna gestión empresarial.

- a) Cohesión de la organización sobre la base de normas y reglamentos.
- b) Formalización de las comunicaciones. Las decisiones y reglas se documentan por escrito para poder comprobar la correcta interpretación de los actos legales.
- c) Racionalización en la división del trabajo.
- d) Impersonalización de las relaciones laborales. Se habla de puestos, no de personas. Las personas son ocupantes de puestos, no individuos con emociones, expectativas, ...
- e) Jerarquía basada en la autoridad.
- f) Rutinas y procedimientos estandarizados en guías y manuales. Todo está reglado, ningún ocupante puede hacer lo que quiera, sino lo que señalan los manuales de procedimiento
- g) Competencia técnica y en base a méritos. La selección de las personas se basa en el mérito y en la competencia técnica; no tiene en cuenta otros factores como las actitudes y comportamientos. Los procesos de selección, provisión y promoción son iguales para toda la organización.

Se trata, por tanto, de un modelo de organización burocrática, jerárquica, garantista, formalista, opaca y rígida. Incapaz de adaptarse a los cambios sin una crisis general global.

### De la cultura burocrática a la cultura de la responsabilidad, de los resultados.

El proceso de descentralización política y administrativa operada desde la promulgación de la Constitución de 1978 ha favorecido un mayor acercamiento de la Administración a sus ciudadanos, con el fin de lograr el desarrollo de políticas más acertadas y adaptadas a sus exigencias, pero también ha derivado en una mayor complejidad; un incremento de costes estructurales, la superposición o duplicidad de estructuras administrativas, así como la

existencia de problemas de concurrencia y deslindamiento de competencias y reivindicaciones de financiación, agudizados en los últimos años con el cuestionamiento de la propia Constitución de 1978 y de los Estatutos de Autonomía. Todo ello pone de relevancia la necesidad de revisar los ámbitos de actuación de las instituciones y de alcanzar cauces de cooperación y consenso entre las mismas, bajo la premisa de aceptar la subordinación de sus propios objetivos a los objetivos colectivos (Mendoza Mayordomo, 1993).

Con el advenimiento de la democracia, la Administración pública española se centró primeramente en articular sus estructuras organizativas y en la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos. Dio lugar a una cultura en la que primaba el principio de legalidad, frente a cualquier otra consideración.

El desarrollo del Estado del Bienestar da lugar a una fase expansiva del gasto público. Si en 1975 el gasto público consolidado representa el 24,4 por 100 del PIB, en 1985 alcanza el 40,2 por 100 (OCDE, 1990).

Las políticas de ajuste presupuestario aplicadas como consecuencia de la crisis económica de los años 70 hasta mediados de los 80, plantearon el reto de continuar incrementando la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, sin incrementar los recursos para ello, transformando la necesidad de una “lógica productiva” en una “lógica de la productividad” (Mendoza, 1989).

Desde finales de los noventa, la política de estabilidad presupuestaria derivada del proceso de consolidación de la UE (Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y Unión Económica y Monetaria en 1999) recogido en las normas dictadas en el ámbito financiero y presupuestario (Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria; Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Leyes de Presupuestos correspondientes) potencian el reto de la eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Pero, en lugar de poner el acento en la planificación de objetivos de la gestión y en la evaluación de los resultados obtenidos, a fin de redimensionar la organización y mejorar la eficacia y eficiencia, se ha optado por controlar rígidamente el proceso inicial de asignación de recursos (la fase de negociación presupuestaria), y por restar autonomía a los centros gestores del gasto, que deben subordinar su actuación a las exigencias y criterios de los órganos rectores del presupuesto, omnipresentes en los distintos procedimientos, dando lugar a una enorme ralentización —burocratización— de los procesos de gestión” (Mendoza, 1989).

Ciertamente, el dar primacía a la estabilidad presupuestaria, al rígido control presupuestario, frente a cualquier otra consideración ha sido un éxito desde el punto de vista exclusivamente financiero; de manera que España, junto a Finlandia, son los únicos países de la zona euro en los que, a finales del 2005, sus respectivas Administraciones Públicas presentan superávit (un 1,1%, en el caso de España). Ahora bien, ¿sólo desde la óptica del objetivo financiero de la estabilidad presupuestaria resulta posible alcanzar el éxito en la gestión pública? En Canarias, las listas de espera en la Sanidad pública, los índices de fracaso escolar de la escuela pública o los indicadores sobre la duración de los procesos y la tasa de congestión de la Justicia no están como para tirar cohetes, pese a los avances obtenidos.

Esta cultura burocrática, de sometimiento a los órganos de control presupuestario, ha favorecido en los centros gestores la despersonalización por la gestión desarrollada, al diluirse la responsabilidad de los resultados en la necesidad de cumplir con las exigencias de otros órganos ajenos a su gestión. Cuanto más se controla, el órgano supervisado desarrolla menos sus competencias de auto-dirección y auto-motivación.

Frente a ella, surge el paradigma de la “Nueva Gestión Pública”, que no trata de minusvalorar el principio de la legalidad en la gestión, sino de que los otros principios expuestos (economía, eficacia, eficiencia y calidad) adquieran la misma relevancia que éste. Entre sus ideas mayoritariamente compartidas acerca de cómo organizar y operar en el sector público destacan (Prats i Catalá, 2005):

- a) El desempeño mejora cuando los gestores saben lo que se espera de ellos y los resultados son medidos con relación a tales expectativas.

- b) La gestión pública mejora cuando los gestores disponen de cierta discrecionalidad y de la flexibilidad necesaria en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad necesarias son controladas principalmente a través de la evaluación de resultados.
- c) El desempeño mejora cuando las decisiones y controles gubernamentales se focalizan en los resultados más que en los insumos y los procedimientos.

La Ley 47/2003, General Presupuestaria, última de las reformas en el ámbito de la gestión económico financiera de las Administraciones públicas, recoge claramente esta cultura de la orientación a resultados, potenciando la dirección por objetivos y su evaluación mediante indicadores de gestión.

El Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público que prepara la Administración del Estado también parece proyectarse en la dirección adecuada, concibiendo a la Administración Pública —como reza su exposición de motivos— como organización servicial destinada a la satisfacción del interés general, con un poder específico y legitimada por la eficacia y por la calidad, en un contexto de eficiencia y sometida a la ley y al Derecho. Asimismo; e intenta responder al reto de mejorar la calidad directiva con la creación de un nuevo tipo de personal, el personal directivo, sujeto a evaluación por la gestión desarrollada.

## UNA RECETA PARA EL CAMBIO. INGREDIENTES:

### 1. Un liderazgo ético basado en la responsabilidad.

Dirigir cualquier organización es, en definitiva, dirigir personas. Son las personas las que llevan a cabo los avances, los logros y los errores de las organizaciones.

En la era del capital intelectual el estilo de dirección de “orden y mando” no sirve. Si la organización está tan interesada en aprovechar las mejores cualidades de sus trabajadores como ellos mismos, se impone un liderazgo que sea capaz de motivar a las personas, de implicarlas en los objetivos de la organización, basado en la ética, en la comunicación permanente y en la utilización de las habilidades propias de la inteligencia emocional.

Drucker señala cinco responsabilidades básicas en todo directivo:

- a) Planificar: diagnosticar, establecer objetivos, programar las acciones, temporalizarlas, presupuestar.
- b) Organizar: Desarrollar las estructuras, establecer relaciones, delegar.
- c) Motivar y Comunicar: Desarrollar la motivación, comunicación interna.
- d) Medir: Medir el rendimiento, evaluar la actuación, establecer planes de mejora.
- e) Desarrollar a las personas: Facilitarles formación, contribuir a su crecimiento personal.

¿Desarrollamos como directivos estas responsabilidades? ¿Apreciamos entre nuestros directivos su preocupación principal por estas funciones? ¿O, por el contrario, consumen su tiempo en un activismo sin fin, centrado en cuestiones quizá urgentes, pero no importantes?

El liderazgo es algo distinto a ser Jefe. A todos esos jefes que utilizan con frecuencia la frase de “eso lo quiero para ayer” cuando la jornada está terminando, a los que son incapaces de gestionar sus propias emociones y tiene explosiones de cólera, a los que no saben gestionar el error de los colaboradores para convertirlo en una oportunidad

para mejorar, a los que rentabilizan los éxitos colectivos exclusivamente como propios, a los gestores supertotales que están en lo grande y en lo pequeño,... a todos los que, en definitiva, basan su estilo de dirección en razones de autoridad, les diría que: es posible que sean nuestros jefes, pero no les reconocemos su liderazgo. El liderazgo es un privilegio que nos tiene que reconocer los demás. Por tanto, yo invitaría a los directivos a auditar internamente su estilo de dirección: ¿si pudieran elegir, nuestros colaboradores actuales nos elegirían para que les guiáramos en la ejecución de los proyectos que debemos acometer o, simplemente, nos soportan porque ocupamos un puesto en el escalafón jerárquico?

Siguiendo a Drucker, no queremos líderes carismáticos. ¡El carisma provoca desorientación y genera monstruos!. El liderazgo tiene que surgir de la responsabilidad, tiene que estar sujeto a la rendición de cuentas.

Así lo ha entendido también el Anteproyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público, actualmente en preparación, al diseñar las notas características del directivo público.

## **2. La necesidad de revalorizar el papel de la Planificación estratégica y la dirección por objetivos, en un entorno receptivo a las demandas y exigencias de los ciudadanos.**

Es hora ya de remover los obstáculos para que el discurso político que señala la necesidad de planificar, de una administración receptiva que recoja las demandas de los ciudadanos a la hora de idear sus políticas, de una gestión proactiva, que permita anticipar soluciones a los problemas antes de que éstos se produzcan y de la responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos y metas planificados, se convierta en acción.

La adopción de la filosofía de la dirección por objetivos y el control de los resultados de la gestión no es una opción para las Administraciones Públicas, sino una exigencia derivada del principio de eficacia que recoge el artículo 103 de la Constitución de 1978, o el art. 69.2 de la Ley General Presupuestaria.

La técnica del Presupuesto por programas, cuya finalidad es la de identificar las actividades de la Administración en términos de objetivos que puedan agruparse dentro de un Programa, hasta la fecha ha dejado mucho que desear<sup>1</sup>, con objetivos que no responden a un riguroso diagnóstico previo basado en análisis del entorno cambiante y en la receptividad a las exigencias sociales; objetivos poco definidos que no se expresan en términos de resultados, sino como metas genéricas; y, sobre todo, sin que se determinen los indicadores que se utilizarán para medir los resultados.

El paradigma de la Nueva Gestión Pública persigue conocer cómo se gastan los recursos inicialmente disponibles, en lugar de, simplemente, cuánto se gasta.

¡Los indicadores de gestión son la clave!

Ciertamente, el establecimiento de un sistema de indicadores no es una cuestión exenta de dificultades:

En primer lugar, será preciso vencer cierta resistencia de los centros gestores a su establecimiento basadas en la percepción de que los mismos redundarán en una mayor vigilancia. Para ello, es preciso reforzar la idea de su fin constructivo: el establecimiento de los indicadores de gestión tiene como finalidad contribuir a la mejora de la gestión pública. Responden a la máxima: “Lo que no se mide no se puede gestionar”.

<sup>1</sup> El Presupuesto por Programas se introduce por primera vez en los EEUU a mediados de los años 60. En España se recoge en la Ley General Presupuestaria de 1977, si bien, no es hasta la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1988 cuando se presenta por primera vez. Desde entonces no ha habido informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas que no insista sobre las deficiencias en la fijación de objetivos y en la ausencia de indicadores de medida. La nueva Ley General Presupuestaria de 2003 da un nuevo impulso a la presupuestación por programas, distinguiendo entre programas finalistas, que deben presentar objetivos específicos y medibles, y los programas instrumentales o de apoyo, que podrían no presentar objetivos específicos.



Caldera de Taburiente, La Palma

Foto: P. González Concepción



Puerto de Mogán

Foto: P. González Concepción

También la dirección política puede mostrar ciertos recelos en caso de no tener un compromiso sincero con el principio de transparencia. La información que suministran los indicadores de gestión sobre la marcha de la organización puede ser considerado un potente instrumento de control político.

Asimismo, existen dificultades para medir ciertos costes (inputs) de los organismos públicos, derivados de la complejidad para calcular los costes finales de actividades integradas por diversas y descentralizadas tareas a computar, y también para medir ciertos resultados (outputs) de la gestión pública, en la mayoría de los casos, debido a que no basta con tener en cuenta la cantidad de los bienes o servicios prestados, sino su calidad, expresada a partir de la evolución en el tiempo de la percepción de los usuarios, lo que incorpora complejidad y coste al proceso de medición.

No obstante lo anterior, sin un sistema de indicadores de gestión que proporcione información sobre el nivel de consecución de los objetivos propuestos, será imposible saber si los estamos cumpliendo o si debemos adoptar medidas para corregir desviaciones. En definitiva, son un elemento substancial para el proceso directivo.

### 3. La revalorización del control de gestión en la Administración Pública.

Al hilo de lo expuesto, junto a la mejora de la presupuestación, el control del gasto público debe orientarse también hacia esta cultura de los resultados, aportando valor añadido a una función que ha estado centrada tradicionalmente en el control de la legalidad.

La acepción predominante en la cultura administrativa tradicional del control, entendida como proceso de “verificación” o “examen” de lo realizado por otro, centrado en los aspectos normativos, debe dejar paso a otra concepción del control, como función directiva, que trate también de:

- evaluar, medir, la evolución de la actividad desarrollada,
- analizar las relaciones de causa-efecto y
- proponer las medidas oportunas para mejorar su eficacia y eficiencia.

Las últimas reformas en el área económico financiera de las Administraciones Públicas apoya esta visión al revalorizar la importancia de la evaluación de la gestión desde la óptica de los principios de eficacia, eficiencia y calidad, e incidir especialmente en el desarrollo de la dirección por objetivos y en la responsabilidad por la gestión efectuada.

El “control financiero permanente” previsto en la Ley General Presupuestaria parece ser el marco más adecuado para desarrollar este “control de gestión”. La “función interventora” tradicional, al otorgar primacía al control del principio de legalidad, parece quedarse corta para este reto.

Por tanto, se debe tratar de acomodar la función del control interno de la gestión a este nuevo contexto, de manera que su ejercicio sea especialmente inductivo de los principios que aquí se exponen, a fin de contribuir a hacer permeable el sistema para los mismos.

### 4. Los recursos humanos como función directiva de carácter estratégico.

La gestión de los recursos humanos de la organización tiene una dimensión estratégica que no acaba de calar de forma generalizada por más que el análisis de las mejores prácticas de las organizaciones de éxito se empeñen en demostrarlo. Fundamentalmente, ello se debe a que el esquema mental centrado en las matemáticas financieras que aún tienen muchos de los directivos actuales continúa considerando esta materia como de segunda división y aunque no lo digan, lo manifiestan con, por ejemplo, el lenguaje de sus agendas o el de los presupuestos (Jiménez, Alfonso, 2001).

En este proceso de transformación, la función de Recursos Humanos debe plantearse el reto de demostrar a la Dirección cómo sus políticas y prácticas inciden en la estrategia de la organización.

Si se concibe a las personas como el principal activo de las organizaciones y una máxima del pensamiento de la dirección actual es la de que “lo que no se mide no se puede gestionar”, no queda más remedio que intentar medir y valorar la contribución de las mismas a la marcha de la organización.

Por tanto, si bien existe consenso en la literatura actual de la ciencia de la dirección, en que en la Nueva Economía el capital humano constituye la base de la creación de valor, nos encontramos ante un dilema interesante: el activo más importante es el menos entendido, el menos apto para medirse y, por tanto, el más difícil para ser dirigido.

## 5. Planificación de recursos humanos alineada con la planificación estratégica.

Con cierta frecuencia se vierten opiniones en los medios de comunicación sobre la existencia de un número excesivo de empleados públicos en tal o cual Administración; insertándose cuadros en los que se señala la evolución expansiva del número de efectivos a su servicio. Sin embargo, he comprobado que en ninguna ocasión se acompañan esas opiniones de un análisis sobre la eficacia y calidad de dichos servicios y una prospectiva que pudiera avalar una reducción de los efectivos sin que se produzca una merma en los estándares alcanzados en estos parámetros. A mi juicio, cualquier opinión de ese tipo debemos considerarla un mero ejercicio de adivinación esotérica carente de rigor.

Las necesidades de personal, tanto desde el punto de vista cuantitativo (cantidad de recursos humanos) como cualitativo (características de los mismos), vienen condicionadas por el despliegue estratégico de la organización: es lo que se conoce como la “alineación” de los objetivos del área de recursos humanos con los objetivos estratégicos de la organización.

Para evaluar el funcionamiento y utilidad de los órganos y unidades y si tenemos excedentes o déficits de personal, resulta preciso, por tanto, desarrollar el proceso de planificación estratégica. Dicho de otra manera, ¡para saber si el avión tiene suficiente combustible necesitaré primero conocer cuál va a ser su plan de vuelo!

Una vez estén determinados los objetivos y analizadas las posibles alternativas de actuación es cuando resultará posible verificar si la cantidad y calidad de los recursos humanos de las que disponemos son adecuadas para llevar a cabo los objetivos o si, por el contrario, necesitaremos poner en marcha políticas de selección y reclutamiento, de redistribución interna o de formación.

Esta es la única manera de proceder a una revisión periódica de las estructuras existentes, depurando duplicidades, recortando excesos y cubriendo las deficiencias que pudieran existir<sup>2</sup>, a fin de garantizar la continua adaptación de la organización a las necesidades reales.

Frente al inmovilismo actual de las estructuras organizativas resulta preciso configurar entornos flexibles, en los que los órganos surjan, se modifiquen y desaparezcan rápidamente, según se necesiten, que sean ágiles, que no dupliquen sus servicios con otros, y que respondan a los recursos que emplean.

## 6. La necesidad de una nueva política retributiva para los empleados públicos, en la que una parte de las remuneraciones esté ligada al desempeño.

Podemos empapelar las oficinas con grandes carteles sobre nuestro compromiso con la calidad y con la orientación al logro. Perderán toda credibilidad si la política retributiva no contempla ningún incentivo vinculado a ello, o si los instrumentos reputados como incentivos en realidad no cumplen esa función.

---

<sup>2</sup> Mediante la reordenación y redistribución de efectivos, desde Departamentos excedentarios a los deficitarios.

Ciertamente, las teorías clásicas sobre la motivación (Maslow, Herzberg...) atribuyen un papel secundario a la retribución como elemento motivador, que contrasta fuertemente con la percepción de los efectos que produce la aplicación de las políticas retributivas en la realidad; lo que ha dado lugar a la revisión del citado marco teórico.

Es verdad que la gente no se mueve exclusivamente por el dinero, pero cobrar lo mismo con independencia de la productividad que se demuestre es francamente desmotivador e induce a obtener bajos niveles de resultados. “Cualquier proyecto de cambio está condenado al fracaso si la política retributiva conspira contra él”, leía recientemente de un experto en dirección empresarial.

En consecuencia, el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño, al que se vincule una parte importante de la retribución, tendría que ser una de las medidas más urgentes que debería adoptar cualquier Gobierno para incidir eficazmente en el desarrollo de la cultura de la responsabilidad.

En este marco, resultará básico que los empleados públicos desarrollen la convicción de que a mayor esfuerzo se mejorarán los resultados, y mejorando el nivel de cumplimiento de objetivos obtendrán una mayor recompensa. Esta recompensa debe ser importante en su escala de valores y equitativa con relación a la obtenida por el resto de trabajadores en función de sus respectivas aportaciones.

Hoy en día, obviar las ventajas de la utilización de la política retributiva como elemento motivador de la productividad resulta poco menos que imperdonable.

## 7. La implementación de la gestión por competencias en la función pública.

El concepto de “competencia”, que empezó a ser utilizado en los años 70, tras las investigaciones realizadas por David McClelland, al tratar de demostrar la insuficiencia de los tradicionales test de inteligencia y pruebas basadas en la verificación de los conocimientos adquiridos para predecir un alto rendimiento en el trabajo, se encuentra en la actualidad muy generalizado en el entorno laboral.

La competencia, se define como una capacidad laboral, susceptible de medición, necesaria para desarrollar eficazmente una actividad laboral. Está conformada por conocimientos, habilidades y comportamientos que los trabajadores deben demostrar para que la organización alcance sus metas y objetivos.

Hoy en día está fuera de duda la importancia de las actitudes, de los comportamientos, en el entorno laboral para desarrollar eficazmente las tareas encomendadas. Sin embargo, pese a este reconocimiento, la función pública no suele incorporar la valoración de las actitudes, valores y comportamientos a la hora de seleccionar, promocionar, formar o incentivar al personal a su servicio.

La inexistencia del enfoque de la gestión por competencias en la selección y promoción de los empleados públicos ha dado lugar a que, en muchas ocasiones, las personas elegidas para desempeñar los puestos hayan acreditado la mejor puntuación que el resto de los aspirantes en la posesión de los conocimientos, experiencia y habilidades requeridas, pero no de las actitudes y valores necesarios para el desempeño con éxito de la función.

En muchas ocasiones las quejas de los usuarios de los servicios encuentran causa en malas actitudes demostradas por empleados que no reúnen determinadas competencias necesarias al perfil del puesto que desarrollan. También son frecuentes las quejas internas sobre la falta de calidad directiva de muchas de las personas que ocupan puestos directivos.

El desempeño eficaz de un puesto de trabajo pasa, desde luego, por la preparación académica, los conocimientos, la experiencia y habilidades, pero también por una serie de actitudes, comportamientos y valores cuyo perfil es preciso identificar para cada puesto en concreto.

## CONCLUSIONES

Analizados los efectos perniciosos de la cultura burocrática tradicional y los nuevos paradigmas a adoptar, concluimos albergando la esperanza de que cualquier proyecto de cambio hacia un nuevo modelo de Administración Pública se produzca focalizándolo en las personas, en los empleados públicos, que son los que, en definitiva, lo deben hacer posible.

Para poner en marcha este proceso de modernización, sus promotores, las personas que ejercen el liderazgo organizacional, deben haber sido conscientes de la necesidad de cambiar, de que la cultura imperante en la organización no es la ideal, al obstaculizar la consecución de los fines previstos y en consecuencia, comprometerse con el cambio.

La articulación combinada de los paradigmas y enfoques expuestos generarán la ilusión necesaria para sostener la inercia del cambio, que conducirá, con toda seguridad, a realzar la legitimación de la existencia del sector público y a la percepción de una gestión pública cada vez más útil y profesionalizada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA): “Indicadores de gestión para las entidades públicas”. *Documento* nº 16, 1997.
- ARENILLA, MANUEL: “Por qué fracasan las reformas administrativas”. Ponencia en *Seminario sobre Principios, Técnicas y Herramientas para la Nueva Gestión Pública* (Las Palmas de Gran Canaria, junio de 2005).
- BECKER, HUSELID Y ULRICH: “Cuadro de Mando de Recursos Humanos en la empresa”. *Gestión 2000*, S.A., 2001.
- BROOKING, ANNIE: *El capital Intelectual*. Ediciones Paidós, 1997.
- JIMÉNEZ, ALFONSO: “Prólogo a la edición española del Libro El Cuadro de Mando de RRHH”. *Gestión 2000*.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, ANTONIO: “Indicadores de Gestión y el control de eficiencia del sector público”. Ponencia en *Seminario sobre Principios, Técnicas y Herramientas para la Nueva Gestión Pública* (Las Palmas de Gran Canaria, junio de 2005).
- Ministerio de Administraciones Públicas: Borrador del Anteproyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público.
- MARELLI, ANNE: *Introducción al análisis y desarrollo de modelos de competencias* (2000).
- MARTÍN CASTILLA, JUAN IGNACIO: “Instrumentos de modernización (calidad) en la Administración Pública”. Ponencia en *Seminario sobre Principios, Técnicas y Herramientas para la Nueva Gestión Pública* (Las Palmas de Gran Canaria, junio de 2005).
- MARTÍN CASTILLA, JUAN IGNACIO: “Administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano” *Revista Auditoría Pública*, nº 36, (2005).
- MENDOZA MAYORDOMO, XAVIER: “Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa”. *Revista Vasca de Economía* nº 26.

- MORA CORRAL, A. Y VIVAS URRIETA, C.: “Nuevas herramientas de Gestión Pública: El Cuadro de Mando Integral”. *AECA*, 2001.
- PARRES GARCÍA, ALEJANDRO: *Manual Básico para la Moderna Gestión Pública*. (ICAP, 2005).
- PASCUAL GARCÍA, JOSÉ: *Régimen Jurídico del Gasto Público* (BOE, 2005).
- PRATS I CATALÁ, JOAN: *De la burocracia al management, del management a la gobernaza* (INAP, 2005).
- RODRÍGUEZ SERRANO, JUAN CARLOS: “Gestión y valoración del puesto de trabajo”. Universitat Oberta de Catalunya (UOC). *Formación de Posgrado*.
- SPENCER, L.; MCCLELLAND, D.: *Competency Assesment Methods: History and State of the Art* (1984).
- STEWART, THOMAS A.: *La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual*. Ed. Granica S.A., 1998.
- VALERO IGLESIAS, JAVIER: *Revista Documentación Administrativa* nº 223 (julio-septiembre 1990).
- VROOM, V: *Motivación y Alta Dirección* (Ed. Trillas)
- VROOM, V: *El nuevo liderazgo* (Ed. Díaz de Santos, 1990).



# TELEDEMOCRACIA Y LA M-ADMINISTRACIÓN (ADMINISTRACIÓN MÓVIL)

"No puedo cambiar la dirección del viento,  
pero sí ajustar mis velas para llegar siempre a mi destino".  
*James Dean*

José Antonio Rodríguez Salas  
Alcalde de Jun y Diputado Provincial de Granada

## 1. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y NUEVA LEY DE MODERNIZACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES.

La nueva Ley de Modernización de las Haciendas Locales marca una nueva etapa de transición hacia las nuevas competencias que han de ejercer las administraciones locales para el desarrollo de la E-Administración y que ésta última no siga siendo un reflejo de la maquinaria pesada y chirriante de la Administración del pasado.

Si intentamos trasladar los tic de la burocracia de siempre a la incipiente administración electrónica solo conseguiremos un pequeño paso, agilizar los trámites sensiblemente, mientras que si buscamos un nuevo tipo de gestión electrónica en donde se eliminan trámites inservibles y ponemos en contacto las plataformas de cada una de las administraciones a través de una plataforma resolutive, como la que propone el Ministerio de Administraciones Públicas (S.A.R.A) habremos logrado que los trámites sean de verdad automáticos y desde cualquier administración pública se pueda obtener de forma instantánea el dato necesario para formalizar cualquier tipo de trámite o certificación.

Pero no podemos olvidar algo muy sensible en relación a los trámites electrónicos. ¿Cuál es la administración que más certificados presta a la ciudadanía?. Claramente la administración local, y por supuesto los temas relacionados con el padrón municipal de habitantes, que es la columna vertebral de todo el proceso de E-Administración, puesto que para cualquier trámite electrónico es indispensable conocer los datos del ciudadano/a. Precisamente una acción del Ayuntamiento de Jun, en relación a esta forma de entender los procesos electrónicos ha provocado que a partir de enero de 2007, no se soliciten fotocopias del D.N.I. a los ciudadanos. España se ahorrará 25 millones de fotocopias anuales solo para ver si la persona es o no, es decir, para su identificación. A partir de noviembre de 2007, con la introducción masiva del D.N.I. electrónico habremos dado un paso mas, aunque no el paso definitivo, puesto que es necesaria una educación profunda de la ciudadanía en una nueva forma de entender la Administración pública, más como una amiga, que como una adversaria, que podemos tratar desde casa o como propone el Ayuntamiento de Jun en su tercera modernización, desde la M-Administración o Administración Móvil desde medios electrónicos como terminales telefónicos de tercera generación que se pueden llevar en la palma de la mano y contienen la firma electrónica avanzada de la ciudadanía.

Enlazando con todo esto, la Ley de Modernización se ha quedado absolutamente corta en la visión general de los procesos electrónicos y más concretamente en las nuevas formas de participación ciudadana, lo que en el municipio de Jun se ha denominado Teledemocracia Activa y que el anterior Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, bautizó como lugar natal de la misma.



**Solicitud gratuita de catálogos**  
y listas de correos electrónicos

**Free catalogue order form**  
and electronic newsletters

**Datos personales** Personal details

Apellidos Surname \_\_\_\_\_

Nombre First Name \_\_\_\_\_

Profesión Profession \_\_\_\_\_

Dirección Particular Home Address \_\_\_\_\_

Población Town \_\_\_\_\_

Provincia State \_\_\_\_\_

País Country \_\_\_\_\_

C.P.

e-mail: \_\_\_\_\_

**Temas de catálogo** Catalogue subjects

Arquitectura Architecture

Construcción Construction

Diseño Gráfico, Diseño Industrial y Diseño de Producto Graphic Design, Industrial Design and Product Design

Fotografía Photography

Estimado lector,

Le agradecemos la compra de este libro y esperamos que sea de su agrado. Desea recibir gratuitamente nuestro catálogo e información periódica acerca de nuestras novedades electrónicas por correo electrónico, por favor rellene sus datos personales e indique los temas de su interés.

Dear reader,

Thank you for the purchase of this book, we hope it will be to your complete satisfaction. If you wish to receive a free copy of our catalogue and periodic information about our new electronic products by e-mail, please fill in your personal data and indicate the subjects of your interest.

Administración tradicional

Foto: M.E.C.

## 2. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y PORTAL ÚNICO DEL CIUDADANO.

En la sociedad moderna el ciudadano precisa relacionarse con diferentes administraciones, bien para ejercitar un derecho o para cumplir con una obligación. De esta relación espera obtener un servicio preciso tanto en tiempo como en forma, ajustado a sus necesidades y con un alto nivel de calidad.

La nueva administración electrónica pretende por tanto:

- Facilitar a los ciudadanos y ciudadanas el acceso a lo Público.
- Impulsar el desarrollo de servicios para los ciudadanos y ciudadanas.
- Facilitar el intercambio de información entre las administraciones públicas.
- Apoyar la reorganización interna de procesos en las administraciones públicas.

De todo esto debemos interpretar que debería existir un solo portal único, pero claramente sería un error. La ciudadanía no está por la labor de entrar al portal único del MAP para resolver todo tipo de competencias más cercanas al ciudadano. De hecho cinco años después de su puesta en marcha, ese portal es utilizado casi exclusivamente por los propios funcionarios del MAP. De aquí caben varias interpretaciones, y la primera consiste fundamentalmente en que los ciudadanos entran al portal más próximo, el de su Ayuntamiento, en donde dispondrán de todos los trámites de la administración local, sin excepciones, y de ahí podrán optar a través de un link con el resto de administraciones públicas. Es decir, la ciudadanía tendrá a disposición todos los trámites en un solo portal único, el de su Ayuntamiento, y por tanto debemos de invertir en portales municipales que dispongan de herramientas fácilmente gobernables desde la institución municipal. A partir de este momento, los funcionarios municipales deberán estar formados en una nueva forma de ver la administración pública, la M-Administración.

## 3. LA INTEGRACIÓN DE TODAS LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN UNA SOLA PLATAFORMA CORPORATIVA QUE INTEGRE TODOS LOS SERVICIOS Y QUE SEA ACCESIBLE DESDE LO LOCAL.

Proyecto WANDA de la Junta de Andalucía y Plataforma Corporativa de Autenticación y Firma Digital de la Junta de Andalucía (Caja Negra)

- a) Gestor de contenidos local.
- b) Aprobación de contenidos (Workflow).
- c) Kit tecnológico.
- d) Llave electrónica o Documento Municipal de Identidad con firma de la FNMT.

Efectivamente, la Plataforma Corporativa de Autenticación y Firma Digital de la Junta de Andalucía (Proyecto WANDA) es el soporte elegido para poner en marcha la plataforma del Estado de todas las administraciones electrónicas debido a que su funcionamiento en Andalucía ha dado un excelente resultado para poner en marcha todas las administraciones públicas y los datos ciudadanos, con proyectos muy concretos, como las elecciones electrónicas del 14 de marzo de 2004, en donde los ciudadanos de Jun pudieron votar a través de internet y móvil, con una alta participación, más del 60 por ciento y sin miedo a las nuevas tecnologías. A partir de ese momento, en Jun existe la mayor tasa de penetración de firma electrónica por número de habitantes del mundo, y será un referente para introducir el DNI electrónico a nivel nacional.

En este orden de cosas es importante reseñar la necesidad de que los Ayuntamientos dispongan de una herramienta fácilmente gobernable como es el caso del Gestor de Contenidos y Procedimientos Avanzados que además permita incorporar nuevos procedimientos electrónicos a la misma, y en este caso concreto, la experiencia con E-GIM (Gestión

del Padrón Municipal en Jun) ha sido todo un acierto. Prácticamente cada mes, desde el propio Ayuntamiento se integran nuevos procedimientos electrónicos, sin necesidad de recurrir a expertos informáticos y la llave electrónica es la misma que se utilizó en las elecciones electrónicas, una especie de lápiz de memoria que es un microprocesador avanzado que contiene la firma de la FNMT y que la procesa en el dispositivo y no en el navegador del PC, para evitar capturas innecesarias e irregulares si se utiliza en un dispositivo móvil o en un telecentro o web café, algo que supimos rescatar de especialistas cualificados, como el servicio secreto israelí, Mossad, que lo utilizaba para no dejar rastro de sus intervenciones.

#### 4. EXPERIENCIAS CONCRETAS DE ADMINISTRACIÓN MÓVIL (M-ADMINISTRACIÓN), LA 3ª MODERNIZACIÓN.

No debe pasar por alto que en la sociedad española han existido cambios profundos desde que a partir de 1995 se generalizara la utilización de dispositivos móviles telefónicos que hicieron posible que se empezara a individualizar las comunicaciones, y ya no se llamaba a un lugar, sino a una persona. Desde ese preciso momento, el gobierno local de Jun pudo percibir con gran visión de futuro que 10 años después la ciudadanía empezaría a universalizar los trámites administrativos a través de dispositivos móviles. Fue de esta forma como se creó un proyecto intermunicipal que lideró el propio municipio llamado Interville en donde la ciudadanía se formaba en el uso de dispositivos móviles, a través de cursos específicos formativos en E-Administración en primera instancia, con consultas sencillas en un principio como la obtención de certificados de fe de vida laboral, consultas médicas o incluso la famosa receta electrónica. Esta familiarización de la vida administrativa electrónica con los usos cotidianos de la administración concretó un importante proyecto de administración móvil que ha venido a concluir con la llamada M-Administración.

Resultados concretos y objetivos, como la participación en las elecciones electrónicas del 14 de marzo de 2004, en donde más del 60 por ciento de la población participó con procedimientos electrónicos y de éstos, el 40 por ciento a través de telefonía móvil, muestra como hace ya tres años, los ciudadanos confían en estos dispositivos para algo tan sensible y privado como es el derecho al voto.

A partir de este momento, los procesos se han multiplicado y no existe un solo procedimiento común de administración local que no se pueda realizar a través de dispositivos móviles (teléfonos 3G, HSDPA, PDAs). Es la liberalización de la ciudadanía, en donde por primera vez las tecnologías están al servicio del ciudadano y nunca los ciudadanos pendientes de las nuevas tecnologías como sucede cuando hay que ir a conectarse a un PC que a su vez está "atado" a un cable. De esta forma no solo los procedimientos sino las notificaciones son inmediatas y se realizan con notario electrónico a través del reloj atómico de San Fernando en Cádiz<sup>1</sup>.

Debemos seguir trabajando desde las administraciones públicas para que la ciudadanía no se sienta perdida en un mar revuelto de instituciones que muchas veces no saben hacia donde van, y las instituciones regionales tienen mucho que decir en un proceso que debe tener un liderazgo supramunicipal, pero en donde el verdadero protagonista es el ciudadano a través de su administración más cercana, su Ayuntamiento, pues no se puede entender una administración electrónica que no cuente con la verdadera columna vertebral, que es el Padrón Municipal de Habitantes que custodia y gestiona la Administración Local y al cual deben tener acceso en su parte pública el resto de Administraciones. Es aquí donde debe hacerse una apuesta desde las instituciones regionales, para que exista una gestión homogénea del Padrón de Habitantes.

<sup>1</sup> El 30 de octubre de 1976, un Real Decreto por el que se acuerda tomar como hora oficial en España la que marca el reloj atómico del Real Observatorio de Marina de San Fernando (Cádiz).

## 5. CONCLUSIONES DEL V FORO MUNDIAL DE LA E-DEMOCRACIA

Celebrado en París los días 29 y 30 de septiembre de 2004 en donde el Ayuntamiento de Jun contó con una de las ponencias marco y en donde se mandató expresamente al municipio para que siguiera liderando políticas activas de desarrollo de la denominada Teledemocracia Activa como así fue bautizada por el Expresidente de la Comisión Europea, Romano Prodi. En este sentido, el 28 de diciembre de 1998, el municipio de Jun fue el primero del mundo en declarar el acceso a internet y a la sociedad de la información, derecho universal de la ciudadanía. Precisamente el 20 de junio de 2001 se realizó el primer pleno interactivo de la historia municipal en donde mas de dos millones de ciudadanos participaron en un municipio que entonces tenía 1.590 habitantes.

El V Foro Mundial de la E-democracia determinó una importante inflexión de la visión de la e-sociedad y se apostó porque Jun creara una avanzadilla en la llamada tercera modernización de las administraciones públicas.



# ACERCAR LA ADMINISTRACIÓN A LA CIUDADANÍA: ATENCIÓN AL CIUDADANO PRESENCIAL Y TELEMÁTICA

Iluminada Garrido Cruz  
Psicóloga, Técnica del Servicio Canario de Empleo

Como trabajadores públicos, nos ha tocado asistir, en el papel de protagonistas activos, al gran cambio que se está produciendo en la Administración como consecuencia de la irrupción de las nuevas tecnologías (TIC) en nuestras vidas, una vez que todos estamos de acuerdo en que nos proporciona ventajas altamente favorables en nuestro quehacer profesional y personal. Pero este gran cambio que se está produciendo, forma parte de un proceso que comenzó hace algunos años, y que vamos a repasar.

El primer gran cambio en la Administración se produjo como consecuencia de la nueva concepción de la Administración Pública como una empresa de servicios con características propias, distintas a las de la empresa privada. El marco legal condiciona sus actuaciones, a la vez que su móvil de actuación primero, no es la obtención de beneficios económicos sino la satisfacción de los derechos, deseos y necesidades de los distintos sectores sociales y económicos.

Los ciudadanos contribuyen económicamente con la Hacienda Pública y, a cambio, esperan recibir unos servicios de calidad como “ciudadano-cliente” de la Administración. El concepto de “ciudadano cliente” se ha propagado en los últimos años de forma amplia al amparo de una concepción de la Administración como empresa de servicios, superándose el concepto de “administrado” más propio de formas autoritarias y paternalistas.

A efectos metodológicos hablaremos de:

Cliente externo: este término se introduce en el proceso de modernización de la Administración porque:

- Abarca mayor número de categorías
- Tiene en cuenta el concepto de contribuyente
- Sugiere una actitud más activa y exigente hacia el Servicio Público
- Nos incita a llamar al ciudadano por su nombre, es decir, a personalizar

Cliente interno: Es aquella persona que se encuentra dentro de la organización/es y que necesita de nuestra colaboración para realizar su tarea.

En Canarias, tenemos ocasión de relacionarnos con muchos clientes internos ya que aquí actúan en conjunto cinco administraciones: la europea, la estatal, la autonómica, la insular y la local; serán clientes internos todos aquellos empleados públicos de las distintas administraciones con los que nos relacionamos laboralmente.

Este primer cambio en la administración, lo podemos observar comparando la evolución del concepto de calidad a través de los paradigmas de la Administración Tradicional y de la Nueva Administración:

## Evolución del concepto de calidad en la Administración

TRADICIONAL	MODERNO
La calidad estaba orientada exclusivamente al servicio	La calidad afecta a toda la actividad de la organización
Consideraba sólo al cliente externo	Considera al cliente externo e interno
La responsabilidad era de la unidad que la controla	La responsabilidad es de todos
Pretende la detección de fallos	Pretende la prevención de fallos
Hay una exigencia de niveles de error aceptables	Exigencia de cero errores, se trata de hacerlo bien a la primera
La calidad cuesta	La calidad es rentable
La calidad significa inspección	Significa satisfacer al cliente
Hay un redominio de la cantidad sobre la calidad	Predominio de la calidad sobre la cantidad

Son varias las **ventajas** de este nuevo concepto de calidad:

- Elimina la atmósfera de culpa, no se buscan culpables sino que se utilizan los errores para mejorar y aprender.
- Reduce las funciones de control, sustituyéndolas por las de autocontrol.
- Reduce las distancias jerárquicas.
- Tiene sus raíces en el aspecto humano: Sinergia o efecto multiplicador, el resultado del trabajo de un equipo efectivo, con unos objetivos comunes, es mayor que la suma de los resultados de sus partes individuales.

A raíz de esta nueva concepción, en los últimos años la imagen de la Administración Pública ha sufrido un cambio cualitativo directamente relacionado con el incremento de calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Este aumento de calidad tiene mucho que ver con el proceso de mentalización del personal que realiza su trabajo en contacto directo con el público ya que son ellos los que crean y proyectan la imagen que de la Administración tienen sus clientes; imagen que luego se extiende por la sociedad a gran velocidad.

El concepto que más he utilizado es el de calidad, pero ¿Qué es la calidad? La calidad es la característica de un sistema de gestión necesario para satisfacer a nuestros clientes. En esta definición vemos claro que calidad y grado de satisfacción obtenido por nuestros clientes al utilizar nuestros servicios son conceptos íntimamente relacionados.

En la Administración, a diferencia de la empresa privada, los clientes se ven obligados a volver a utilizar los servicios para solucionar sus problemas, lo cual implica mayor responsabilidad y el reconocimiento de que los empleados públicos están al servicio de los ciudadanos—clientes. Esto nos beneficia a todos porque nosotros también somos clientes de la Administración y tenemos que utilizarla con frecuencia.

La calidad del servicio que damos viene reflejada en la calidad del resultado, si bien es difícil en principio garantizar dicha calidad antes de que el cliente “consume” el servicio, este es el objetivo al que debe tenderse.

La máxima calidad se produce cuando los deseos del cliente, lo programado y lo realizado coinciden, si lo representamos gráficamente, la máxima calidad coincidiría con la intersección entre los esperado, lo programado y lo realizado.

Podemos resumir, las características y los principios de la calidad en dos grandes afirmaciones:

**HACER CADA UNO SU TRABAJO SIEMPRE BIEN,  
A LA PRIMERA Y A SU DEBIDO TIEMPO.**

**ELIMINAR LA DISTANCIA QUE HAY ENTRE  
LO PRETENDIDO Y LO CONSEGUIDO**

La calidad del servicio se consigue con la óptima utilización de los distintos recursos de que se dispone:

- Recursos técnicos
- Recursos organizativos
- Recursos económicos
- Recursos humanos (individuales y grupales)

De los recursos técnicos hablaremos más adelante, pero no debemos olvidar que trabajar en la Administración significa comunicarse, relacionarse con el otro. En el campo de las relaciones humanas la herramienta principal no son los recursos técnicos, sino la actitud en la comunicación.

Con los mismos medios y recursos podemos realizar nuestro trabajo con diferentes grados de calidad que dependerán esencialmente de nuestra actitud.

**LA MEJORA DE LA CALIDAD DEPENDE  
ESENCIALMENTE DEL FACTOR HUMANO**

80% de actitud = querer hacerlo

20% de aptitud = saber hacerlo

## Calidad personal

La calidad empieza por la eficacia personal de cada uno de los que trabajan en la propia organización. En el fondo, la idea de la calidad personal se basa en el principio de que trabajar bien produce satisfacción.

Veamos algunos de los factores que pueden favorecer la calidad personal:

- Conocimiento y comprensión de los objetivos
- Saber encajar los propios fracasos
- Entorno físico ordenado con el equipamiento técnico apropiado
- Entorno psicológico adecuado con un ambiente cuya característica sea el respeto mutuo, la sinceridad, altos niveles éticos, seguridad, confianza y buen humor.
- Confianza en las cosas que se hacen.

Vamos a entrar ahora en la relación presencial con el ciudadano cliente (cliente externo). Lo primero que tenemos que saber es,

## ¿Qué esperan los clientes de nuestra competencia?

El trabajador público, además de poseer conocimientos sobre la organización y estructura de la Administración, así como conocimientos técnicos sobre procedimiento administrativo, debe ser consciente de una serie de aspectos personales decisivos en la relación con el cliente. Lo primero que tenemos que saber es ¿Qué esperan los clientes de nuestra competencia?

Acogida: Presentarse siempre intentando producir en ellos la impresión más favorable, teniendo en cuenta la importancia de la primera impresión, ya que esta puede determinar la relación posterior. De ahí la importancia que tiene el aspecto físico e imagen, ademanes y gestos, sonrisa, mirada, vocabulario, silencios, etc.

**Atención:** El trato respetuoso, amable y cortés hacen que el ciudadano–cliente no se sienta ignorado sino apreciado en todo momento. Son actitudes de atención el mirarle, no realizar otro tipo de actividad, la falta de interrupciones.

**Sentido de la justicia:** La mayoría de la gente no espera necesariamente un trato especial, pero si espera recibir el mismo trato que todos los demás.

**Comprensión:** La calidad comienza con la receptividad, porque no se puede dar al ciudadano–cliente aquello que demanda si previamente no se conoce exactamente cuáles son esas demandas, esas necesidades a satisfacer.

**Conocimiento e información:** La satisfacción de las expectativas de comprensión, y de resolución o encauzamiento de los problemas, sólo se consigue a través de grandes dosis de preparación sobre los contenidos que se manifiesta en la “traducción” al lenguaje administrativo del problema y a la inversa, es decir, la explicación de forma comprensible para el ciudadano–cliente de los pasos o trámites a realizar. El cliente se sentirá ayudado si se evitan los tecnicismos y se utiliza un material adecuado.

**Confianza:** Al ciudadano–cliente le gusta sentir que las personas y las empresas con quienes trata son formales y mantendrán su palabra.

Como vemos, la herramienta fundamental que tenemos a nuestro alcance para relacionarnos con el ciudadano–cliente es **la comunicación**.

Este sería de forma esquemática el primer paso en la comunicación:

**EMISOR:** Genera el mensaje, producto de una necesidad comunicativa, del tipo que sea.

**MENSAJE:** Elaboración concluida de lo que quiere transmitir el EMISOR.

**CANAL:** Es el portador del mensaje. En la comunicación presencial sería a través de las ondas.

**RECEPTOR:** Destinatario del mensaje/intencionalidad del anterior, que lo recibe en base a su propia capacidad.

Bien, si se ha transmitido una información, esta ha sido recibida por el receptor que ha adoptado una actitud. Falta pues un elemento vital para precisamente evaluar el éxito o fracaso de la comunicación: la retroalimentación (feedback) o información de retorno.

En principio parece un proceso muy sencillo, pero todos sabemos que la comunicación también sirve para confundirnos ¿Por qué sucede esto? Por la gran cantidad de componentes que entran en juego en el proceso de comunicación.

En primer lugar, porque en la comunicación presencial hay dos componentes de información: lo transmitido a través del lenguaje, comunicación verbal y lo transmitido a través de la comunicación no–verbal. Para entender esta última debemos de dividirla en dos partes:

**Metalinguaje.** Es la parte que está implicada en el propio lenguaje verbal y hablando de problemas en la comunicación haríamos referencia, a la entonación, inadecuada vocalización, falseamiento de la pronunciación por cuestiones emotivas, etc. Y, otra parte, que haría referencia a las manifestaciones motivo–comportamentales, como por ejemplo: la mirada, la pose, los movimientos o no de extremidades, los lapsus, etc.

Quizá para comprender mejor este último apartado, sería como eliminar el volumen de la comunicación verbal y quedarnos solo con la transmisión comportamental.

Indudablemente, nuestra comunicación presencial con el ciudadano -cliente está condicionada por los mensajes aparentes que nos enviamos mutuamente, a través de:

**Apariencia:** vestimenta, aspecto (afeitado o no, pendientes, coleta, físico).

**Las posturas:** Que puedan hacer referencia a actitudes de:

- Chulería
- Intransigencia
- Inhibición
- Coléricas
- Impaciencia, etc.; y a través de la

La expresividad: Lo comprobamos fundamentalmente cuando nos encontramos frente a frente e interpretamos: gestos, miradas, tono de voz, maneras de manejar los documentos, el tan curioso recurso de las gafas (ponérselas, quitárselas).

Además de la comunicación no verbal, en el proceso de comunicación presencial entran en juego otros factores, ya que tanto el mensaje que elabora el emisor, como la percepción del mismo por parte del receptor, dependen de las habilidades comunicativas, actitudes, conocimientos y contexto socio-cultural del emisor y del receptor respectivamente y que no tienen porque coincidir.

Todos estos factores pueden suponer unas barreras importantes en el proceso de comunicación. Hay **barreras** que tienen un marcado carácter psicológico:

Los filtros subjetivos a los que se someten los mensajes. La dificultad de captar el contenido total de los discursos llega a una fragmentación y selección subjetiva del mensaje. En este sentido cabe hablar de dos tipos de barreras:

- Oímos lo que queremos
- Pasamos por alto las ideas contrarias

El desconocimiento del entorno socio-cultural donde se produce la comunicación. La falta de conocimiento de la cultura, creencias y valores que rodean al interlocutor dificultan la comprensión de su mensaje.

Debemos preocuparnos por conocer todo aquello que rodea a nuestros interlocutores, porque nos facilitará su comprensión y con ello la comunicación será más fluida. Por esta razón, y como consecuencia de este conocimiento las personas que pertenecen al mismo grupo se comunican mejor que las que pertenecen a grupos diferentes.

Los esquemas mentales preconcebidos. Todas las personas nos hacemos alguna idea sobre aquellas otras con las que establecemos una relación del tipo que sea.

Tenemos ideas preconcebidas sobre lo que el emisor va a decir antes de que diga nada. Las ideas formadas sobre los otros se realizan por varios efectos:

Efecto de halo: la idea que nos hacemos la fundamentamos en un rasgo particularmente favorable o desfavorable del otro para inferir todo lo demás. También cuando, basados en una impresión general (lo contrario que lo anterior) nos predisponemos a favor o en contra del emisor.

Prejuicios o ideas preconcebidas: son aquellas creencias ante los rasgos físicos o situaciones ocasionales que tiene la otra persona, y que identificamos con cualidades positivas o negativas, que hacen que extraigamos elementos de juicio sobre el mensaje que nos da nuestro interlocutor.

Estereotipos (imágenes mentales): son similares a los prejuicios, los estereotipos se diferencian en que están basados en imágenes mentales, arraigados no sólo en las personas sino también en el medio en el que viven o del que proceden

Proyección: Mecanismo que consiste en atribuir los propios sentimientos o características en la otra persona. Haciendo así a ésta mas fiable, creíble, coherente, por el sólo hecho de que creemos que se parece a nosotros, y rechazar a todas aquellas personas que no se nos parezcan. Y por último,



Ayuntamiento de Arona.

Foto: P. González Concepción.



San Sebastián de La Gomera.

Foto: P. González Concepción.

Expectabilidad: sucede aquello que se desea que ocurra, con respecto a nuestro interlocutor.

Otro grupo de barreras en la comunicación lo constituirían los problemas de transmisión propiamente dichos, como serían:

Lanzar mensajes contradictorios. En la comunicación transmitimos nuestros sentimientos, que se reflejan a través de la voz, en su entorno, tono y ritmo, y la comunicación no verbal. La congruencia entre todos estos modos de expresión es fundamental para lograr una buena comunicación.

Tenemos en mayor o menor grado sentimientos de los que no somos conscientes, cuando éstos aparecen en la comunicación, puede haber una incongruencia entre lo que pensamos conscientemente (conciencia) y lo que está sucediendo en ese momento (experiencia) por ejemplo, podemos decir, que estamos de acuerdo con el interlocutor y él estar percibiendo a través de nuestra voz, mirada y gestos que no es así por que le manifestamos nerviosismo y rechazo.

Cuando el individuo no acepta un extenso campo de sus sentimientos, su comunicación tenderá a ser ambigua. Por lo tanto, debemos conocer y analizar todos y cada uno, o al menos, el mayor número posible de nuestros sentimientos, hacia los otros.

Y por último

El deterioro de las habilidades comunicativas del tipo:

- Errores de vocabulario.
- Defectos de expresión.

Como efecto de todas estas barreras se produce una degradación de la Comunicación:

Lo que se quiere decir

Lo que se sabe decir

Lo que se dice

Lo que se oye

Lo que se escucha

Lo que se comprende

Lo que se acepta

Lo que se entiende

Lo que se pone en práctica

El entrenamiento de las habilidades comunicativas hace que la distancia entre “lo que se quiere decir” y “lo que se pone en práctica” se reduzca.

## ¿Cómo superar las barreras de comunicación?

Hay varias estrategias,

- Retroalimentarse. Hay que dar por supuesto que el mensaje se va a distorsionar. Se debe motivar al receptor a aclarar dudas.
- Elaborar mensajes. Claros y específicos.
- Usar un lenguaje sencillo y directo. El receptor debe entender lo que se dice. Por ello, la comunicación debe estar a su nivel.
- Ser sensible al mundo del receptor. Si se desarrolla empatía con el otro se entenderá mejor.
- Implicar el mayor número de sentidos en la comunicación.
- Tomar el tiempo y la atención necesaria para la comunicación.
- Ser redundante. Si la información es complicada y difícil será necesario repetirla.
- No solamente hable; sepa escuchar.

Normalmente, la comunicación se entiende como algo activo y prácticamente reducido al acto del habla.

Dentro de las organizaciones se asimila al líder con el que más tiempo está hablando cuando en realidad más importante que hablar es escuchar, es decir realizar una escucha activa.

La habilidad de la escucha activa se entrena a través de unas estrategias como:

- Establecer un clima agradable
- Oír al cliente en sus propios términos
- Tener una Formación acorde a los contenidos
- Ser comprensivo con las circunstancias del cliente
- Evitar las distracciones
- Escuchar y resumir las ideas esenciales
- Repetir lo que el cliente ha expresado
- Escuchar como si tuviéramos que realizar un informe
- Preguntar
- Tomar notas

Pero además este entrenamiento tiene que ir acompañado de un cambio de actitudes como son:

- Recuperar los sentimientos: escuchar los sentimientos, no solo palabras
- No prejuizar, ni criticar.
- Mantener la mente abierta.
- Evitar ser el único que habla. Es más importante escuchar.
- Tener consideración y amabilidad con el cliente y además demostrársela.
- Hacerse responsable de 51% del proceso completo de la comunicación.

En definitiva, para lograr una buena comunicación en nuestra relación presencial con el ciudadano–cliente hay que lograr empatizar, es decir ponernos en el lugar del otro. Esto, a pesar de la frecuencia con que se formula, es una habilidad muy difícil si no se entrena.

Bien, hemos comenzado hablando del primer cambio producido hace años y ahora vamos a hablar de otro gran cambio que se está produciendo en estos momentos: La e-Administración.

A efectos de contextualizar, comenzaremos hablando de la Estrategia de Lisboa: En marzo de 2000, las 15 naciones que constituían la UE en aquél, momento, acordaron en Lisboa como objetivo para el 2010 convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

Este compromiso afecta a todos los sectores económicos, pero, ajustándonos al tema de la Administración, que es el que nos ocupa, vamos a ver las medidas que ha puesto en marcha el Gobierno Central, para cumplir con este compromiso:

1. **Ley firma digital (DNI Digital):** El objetivo de esta Ley es garantizar la identidad del ciudadano para que pueda tener tratos telemáticos con terceros. Su implantación ha de fomentar la cultura y el uso de herramientas digitales entre la ciudadanía y empujar el comercio electrónico. Pero se desaprovecharía la existencia del DNI electrónico si las administraciones no aliviaron la burocracia presencial y dieran oportunidad al ciudadano de resolver muchos trámites sin acudir a una oficina pública.

Por ello, a principios de verano, verá la luz la Ley de Administración electrónica.

2. **Ley Administración electrónica.** Con esta Ley el Gobierno garantizará el derecho de los ciudadanos a acceder a todos los servicios de la administración por vía electrónica. Los aspectos relevantes de esta ley son:

- Establecer el derecho de los ciudadanos a no tener que presentar documentos con datos que las administraciones ya tienen en su poder.
- La Administración estará obligada a aceptar documentos electrónicos presentados por los ciudadanos.
- Se generalizará la validez administrativa del documento electrónico. Una de las consecuencias será la eliminación de más de 20 millones de documentos en papel al año.
- Se reconocerá una firma electrónica o instrumentos alternativos para relacionarse con cualquier administración de forma digital.
- Los documentos electrónicos tendrán la misma validez jurídica que los tradicionales.
- Junto con esta Ley, el Gobierno impulsará durante este año 2006 una serie de medidas enfocadas al desarrollo de la Administración Electrónica:
- Comenzar la distribución del DNI electrónico: La expedición del DNI electrónico ha comenzado en Marzo de este año, en una oficina piloto en Burgos y se espera que este culminado el proceso en el 2008. En esta fecha todos tendremos ya el DNI digital.
- Suprimir las fotocopias del DNI y de los volantes de empadronamiento, y
- Promover la colaboración entre administraciones mediante la creación de oficinas unificadas de atención a los ciudadanos

Una tercera medida para cumplir el objetivo de la Agenda de Lisboa es,

3. **Programa Ingenio 2010.** Un compromiso que pretende involucrar al Estado, la Empresa, la Universidad y otros Organismos Públicos de Investigación en un esfuerzo decidido por alcanzar en el terreno del I+D+i (Investigación, desarrollo e innovación) el nivel que nos corresponde por nuestro peso económico y político en Europa.

Para el Gobierno de España este es un proyecto de Estado y un objetivo prioritario de su política, con el que reactiva su compromiso con la Agenda de Lisboa. Los instrumentos de este proyecto que afectan a la administración son:

**Plan MODERNIZA (2006–2008):** Plan de actuación que a través de distintas medidas persigue mejorar y modernizar la Administración para ponerla a la altura de las necesidades de los ciudadanos, mediante

- Simplificación de trámites para los ciudadanos: A través de una red de oficinas integradas de atención al ciudadano, eliminación de papel en las ventanillas de atención al ciudadano.
- Agilización de procedimientos administrativos: Rediseñando los procedimientos de gestión de personal y mediante la interconexión entre todas las administraciones.
- Transparencia y participación: Consulta pública de proyectos normativos o decisiones del Gobierno. Dentro del Portal de la Administración ([www.060.es](http://www.060.es)) habrá un área de participación ciudadana, abierta al debate social ,donde los distintos ministerios podrán someter a consulta determinados anteproyectos de normas así como planes, programas o cualquier otra acción antes de su aprobación, además se crearán Foros de debate, para conocer la opinión de la ciudadanía
- Nuevas medidas para la mejora de la organización. Como el Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos con Indicadores objetivos de rendimiento de los servicios e Indicadores subjetivos de percepción de ciudadanos y usuarios.
- Nuevas medidas para la mejora de la Función Pública: Estatuto básico de los empleados públicos. Establece la evaluación objetiva del desempeño de los empleados públicos, desapareciendo la presunción de estar obteniendo “un puesto para toda la vida”, introduce mejoras en el desarrollo de la carrera profesional y en las retribuciones, crea la figura del personal directivo y moderniza los procesos de selección.

**AVANZ@ (2006-2010).** Es el programa para alcanzar la media europea en los indicadores de la Sociedad de la Información. Son sus objetivos:

- Garantizar el derecho de ciudadanos y empresas a relacionarse electrónicamente con las AAPP, para lo cual la totalidad de los servicios prestados por las Administraciones deberán ofrecer en 2010 como mínimo alguna de sus prestaciones a través de Internet.

- Establecer los mecanismos para que la oferta de servicios en línea se corresponda con la demanda existente, creando un catálogo claro de servicios electrónicos.
- Garantizar la existencia de canales adecuados para que todos los ciudadanos y empresas puedan hacer uso de los servicios proporcionados por las Administraciones Públicas.
- Modernizar las Administraciones Públicas españolas en términos de mejora de la calidad, agilidad y rendimiento de los servicios a los ciudadanos, eficiencia en el uso de los recursos públicos, reducción de costes, satisfacción de los usuarios, integración interdepartamental y simplificación administrativa.
- Crear estructuras de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales).

Los objetivos del plan Avanz@ expresados en indicadores medibles son:

INDICADORES MEDIBLES	SITUACIÓN ACTUAL	OBJETIVOS 2010
Empresas <10 trabajadores con conexión a Internet	36%	70%
Disponibilidad y uso en la e-administración	22%	40%
Alumnos por ordenador conectado a Internet	10	2
Porcentaje de hogares con acceso a Internet	31%	60%

## ¿Cómo nos afecta todo estos cambios a los empleados públicos?

Cambio en los modos de trabajar:

Aumento de la calidad y rentabilidad de los documentos. Las soluciones digitales son la clave de un servicio público eficaz. Con ello, se adquiere el control sobre su gran cantidad de documentos, maximiza los recursos disponibles, proporciona soporte a las comunicaciones de calidad, asegura una entrega eficaz, flexible y más rápida; todo lo cual tiene como resultado un ahorro significativo, ya que los costes de las tecnologías bajan.

Acelera el flujo de trabajo y hacen la información más accesible tanto interna como externamente. Permite crear, producir, gestionar y distribuir todo tipo de comunicación personalizada, clasificar sus documentos y crear de forma automática documentos para destinatarios específicos. Maximiza la productividad del personal, a la vez que reduce los costes de explotación.

Trabajo colaborativo en red: El resultado del trabajo en grupo es mejor que la sumas de los trabajos de sus miembros, además el trabajo en red deja constancia de la autoría intelectual.

Pero además exige un cambio en la actitud hacia las nuevas tecnologías: Eliminar las reticencias al aprendizaje ya que el riesgo de no aprender a manejar la herramienta informática es: el analfabetismo. Uno de los argumentos más frecuentes para justificar la reticencia suele ser la edad: ¡Si me cogiera con veinte años...! Con el objetivo de tirar este argumento vamos a pararnos a pensar ¿Cómo aprenden las personas adultas?

Cuando estudiaba la carrera de Psicología, se consideraba que la capacidad de aprender disminuía con la edad y se explicaba de la siguiente forma: en el momento del nacimiento se inicia un período evolutivo donde se van incorporando nuevos aprendizajes hasta llegar a un punto, fijado alrededor de los 25 años, donde se inicia un período involutivo como resultado de la muerte neuronal, de tal forma que se van perdiendo los aprendizajes que más tarde se adquirieron.

Pero las recientes investigaciones de Francisco Mora, catedrático y director del departamento de Fisiología Humana de la Facultad de Medicina de la Universidad Complutense de Madrid, determinan que, las neuronas del cerebro

no mueren de un modo generalizado durante el proceso del envejecimiento, sino que hay producción de neuronas nuevas en ciertas áreas del cerebro adulto y envejecido; pero además, el genoma humano no contiene instrucciones para el envejecimiento, por tanto, no es un proceso programado y gobernado directamente por los genes. Entonces, ¿Puede el ser humano controlar su propio envejecimiento?

El envejecimiento puede ser controlado y modelado a la luz de la conciencia humana con estas cuatro claves:

Comer menos  
Hacer ejercicio  
Memorizar  
Aprender

A partir de los 50 años, en palabras de Francisco Mora, *“Es fundamental el esfuerzo de mantener vivo el aprendizaje y la memoria, para que aprender y memorizar suponga un hábito diario”,* por lo que, explicó, *“sería ideal aprender un nuevo idioma a partir de esa edad”.*

Bien, pues el aprendizaje del manejo de las nuevas tecnologías, no es más que el aprendizaje de un nuevo lenguaje, y Mora lo prescribe como tratamiento para envejecer bien. Otra de las ventajas de las nuevas tecnologías.

Todos estos cambios que se están produciendo en la Administración, exigen un comportamiento profesional por parte del trabajador público. Y para que se produzca un comportamiento profesional es condición necesaria que el trabajador público esté motivado.

## Motivación del empleado público

La motivación está constituida por todos los factores capaces de provocar, mantener y dirigir la conducta hacia un objetivo. Por lo que la motivación se convierte en un elemento importantísimo, que permitirán canalizar el esfuerzo, la energía y la conducta en general del trabajador, hacia el logro de objetivos que interesan a las organizaciones y a la misma persona.

Con el objeto de explicar la relación motivación–conducta, existen tres premisas que explican la naturaleza del comportamiento humano:

- a) El comportamiento es causado. Es decir, existe una causa interna o externa que origina el comportamiento humano, producto de la influencia de la herencia y del medio ambiente.
- b) El comportamiento es motivado. Los impulsos, deseos, necesidades o tendencias, son los motivos del comportamiento.
- c) El comportamiento está orientado hacia objetivos. Existe una finalidad en todo comportamiento humano, dado que hay una causa que lo genera. La conducta siempre está dirigida hacia algún objetivo.

Existen dos tipos de motivación laboral:

Extrínseca: El trabajador muestra conductas de trabajo atribuibles a resultados derivados de fuentes diferentes del trabajo mismo. Como compañeros de trabajo, supervisor del empleado o la organización misma.

Intrínseca: El trabajador muestra comportamientos de trabajo atribuibles a resultados derivados del trabajo mismo.

Los complejos factores que mueven a un individuo a trabajar no pueden ser reducidos a una motivación económica, ya que si la motivación fuera simplemente económica bastaría con proporcionar productividad para que el comportamiento fuera absolutamente profesional y la experiencia demuestra que esto no es así.

Las motivaciones que llevan al hombre a trabajar abarcan recompensas sociales como la interacción social, el respeto, el status, la aprobación y el sentimiento de utilidad.

Sabiendo esto, ¿Cómo se alcanza una alta motivación en los empleados públicos? A través de:

Información: Resulta obvio que un trabajador que conoce los fines, los medios, el origen de las decisiones, en definitiva, que tiene acceso a los canales de información, se siente más implicado en la Organización en general y en su trabajo en particular. Es cierto que no todo el personal necesita disponer de toda la información, pero también es cierto que a nadie le gusta desconocer por qué o para qué hace algo, o cuál es la finalidad de sus actos en el contexto.

Retroalimentación: Ofrecer información de retorno precisa y oportuna. A nadie le gusta permanecer a oscuras con respecto a su propio desempeño. De hecho un juicio de rendimiento negativo puede ser preferible a ninguno. En esta situación, una persona sabrá lo que debe hacer para mejorar. La falta de retroalimentación suele producir en el empleado público una frustración que a menudo tiene un efecto negativo en su rendimiento.

Participación en las decisiones: En la administración pública hay un potencial de recursos humanos que se pone de manifiesto en que se dan muchos casos en que personal de los Grupos E o D con titulación de licenciados universitarios y/o integrados plenamente en la “sociedad de la información”, se debe fomentar la participación de los trabajadores del conocimiento y ello porque genera un doble beneficio: la satisfacción profesional del trabajador y la mejora en la gestión y la eficacia, pero además la decisión participada, sin duda, tiene más posibilidades de resultar idónea.

Por otra parte la participación implica la superación de las estructuras verticales y rígidas y equivale a la organización de la estructura administrativa de forma horizontal y tecnocrática.

Gratificaciones: Éstas no son solo de naturaleza económica, una gratificación de tipo verbal, de tipo profesional (puede ser muy gratificante para un trabajador público el hecho de que se le designe para trabajar en determinado proyecto), un día de descanso por especial rendimiento,... son medidas que pueden ser altamente eficaces.

Automotivación: Es la mejor técnica de motivación y la más eficaz, ya que todo lo que viene de dentro tiene más fuerza que lo impuesto o lo que viene dado por otros. Si el trabajador público es capaz de encontrar en sí mismo el motivo que le ayude a afrontar tanto el día a día como los proyectos a medio plazo, tendrá mucho ganado de cara al “enfoque positivo” de su trabajo, incluso si el trabajo es rutinario, puede incorporar nuevas perspectivas o tareas a las actuales, lo cual además le enriquecerá profesionalmente. También se genera automotivación siendo capaz de integrar, coordinar y compatibilizar nuestro trabajo con nuestra vida, los proyectos profesionales con los personales, haciendo que el conjunto cobre sentido.

Profesionalización: El comportamiento profesional no significa ser un “forfofo” del trabajo, sino simplemente desempeñar aquellas funciones y realizar aquellas tareas que de nosotros se esperan, de la manera más eficaz posible. Disponer de plantillas profesionales supone una gran ventaja para la Administración Pública. Si las funciones están bien definidas y repartidas y todo el mundo realiza exactamente aquello que debe hacer, dentro de un engranaje perfectamente coordinado, se obtendrán los mejores resultados. Desde este planteamiento, si una de las piezas se queda obsoleta o reduce sus prestaciones “desentona”, pero realmente no se pone en peligro el sistema porque éste es mucho más fuerte que la suma de sus elementos (efecto de Sinergia). Por otra parte, las plantillas de personal que tienen un alto grado de profesionalización son capaces de motivar a los recién llegados, e integrarlos en la cultura de la eficacia. Una persona que ingresa en una Administración Pública, sobre todo cuando lo hace por primera vez, es un diamante en bruto, cuya potencialidad depende del entorno con el que se encuentre, si este entorno está viciado, las buenas intenciones y las ganas de trabajar desaparecerán pronto, pero entre trabajadores profesionales el planteamiento cambia (“si todo el mundo da lo mejor de sí mismo no voy a ser yo, el nuevo, el que se desentienda del trabajo. Debo dar buena imagen e integrarme”).

No es difícil motivar a los empleados públicos, solo se requiere entrenar las habilidades directivas de los responsables de grupos de personas.

Espero que esta ponencia sirva para la reflexión sobre las posibilidades de crecimiento profesional y personal que nos ofrece el momento laboral de la Administración que nos ha tocado vivir.

## BIBLIOGRAFÍA:

- KOTTER, John P.: *El Factor Liderazgo*. Ed. Diez de Santos, Madrid.
- RODRIGUEZ PORRAS, José M<sup>a</sup>.: *El Factor Humano en la Empresa*. Ed. Deusto, Bilbao.
- TIMPE, A. Dale.: *Motivación del Personal* ED. Plaza y Janés, Barcelona.
- ADAIR, John: *Guía práctica para la comunicación Empresarial*. Ed. Deusto, Bilbao.
- ARGYLE, Michael: *Psicología del comportamiento interpersonal* Ed. Alianza Universidad, Madrid.
- DAVIS, Flora: *La comunicación no verba*. Ed. Alianza, Madrid.
- HARRIS, T. A.: *Yo estoy bien, tú estás bien*. Ed. Grijalbo, Barcelona
- MORA, Francisco: *El sueño de la inmortalidad: envejecimiento cerebral, dogmas y esperanza* Alianza Editorial, Madrid.



## Conclusiones

En un momento en que el desaliento y el negativismo parecen adueñarse del estado de ánimo de mucha gente, reconforta leer textos de autores que están convencidos en la importancia social de la función pública y lo ponen de manifiesto en un esfuerzo constructivo y propositivo que rezuma por todos sus poros. Y es que hablar o escribir de la Administración pública en tiempos de subjetivismos y crispación partidista es como entrar en una sala insuficientemente ventilada y no sentir deseo de salir atropelladamente. Efectivamente, las ponencias presentadas a estas IIIª Jornadas sobre la Administración pública son todas muy ricas en propuestas concretas. Tal es así que se puede afirmar que el panel de alternativas que ofrecen sus redactores guarda proporcionalidad con el elevado nivel que resaltan sus respectivos diagnósticos de la actual situación. Y es aquí se han aplicado el dicho de “a grandes males, grandes remedios”, o mejor, lo que decían los clásicos: “son pocos los problemas que ocasionen los humanos que ellos mismos no sean capaces de minimizar”. Las ponencias bajo examen, además, tienen en común el valor añadido de que están bellamente escritas, son amenas, sugerentes y cultas. Por si fuera poco, incorporan citas y referencias bibliográficas actualizadas y útiles para aquellos lectores interesados en profundizar en estos temas.

Concluyen sus redactores analizando los efectos perniciosos de la cultura burocrática tradicional exponiendo nuevas alternativas a adoptar. También advierten que cualquier proyecto de cambio hacia un nuevo modelo de Administración Pública se tiene que centrar en las personas, en los empleados públicos, que son los que, en definitiva, lo deben hacer posible. Y eso en modo alguno se puede hacer sin olvidar a los usuarios que son los auténticos beneficiarios de estos cambios y a los que debemos servir con la mayor eficacia posible. Para poner en marcha este proceso de modernización, los promotores, personas o cargos públicos que ejerzan el liderazgo organizacional, deben tener plena conciencia de la necesidad de cambiar, de que la cultura hoy imperante en la organización no es la ideal y, por consiguiente, es preciso comprometerse seriamente con el proceso de cambio. Por último hay que recordar una cuestión importante y es que la articulación combinada de los paradigmas y enfoques expuestos generarán la ilusión necesaria para sostener la inercia del cambio, que conducirá, con toda seguridad, a realzar la legitimación de la existencia del sector público, a la reconciliación de administración con los administrados y a la percepción de una gestión institucional cada vez más legitimada, útil y profesionalizada.



JORNADA **IV**

La Participación Ciudadana  
en la Sociedad Global



## Introducción

Durante los días 25 y 26 de octubre del pasado 2006 tuvieron lugar en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canarias las IVª Jornadas: **Canarias. Un Nuevo Pacto Local en un Mundo Global**, dedicadas en esta ocasión a **La Participación Ciudadana en la Sociedad Global** con las que se da por finalizado el ciclo. Del acierto del tema central elegido y de la oportunidad del mismo es expresivo el que pocas veces como ahora estamos asistiendo a todos los niveles a un vivo debate acerca de si en nuestra sociedad la gente está o no interesada por los demás, por los asuntos que conciernen a todos, por influir en las decisiones políticas o, por el contrario, está formateada de tal manera por la cultura del consumo y el 'egoindividualismo' que ya se habría olvidado hasta del ejercicio de su vertiente sociable. El interés por el asociacionismo y la participación ciudadana en estos momentos está llegando a una de las cotas de nivel más subidas puesto que ya no es sólo el debate social, académico y político, sino que ahora se añade la auténtica cascada de publicaciones, congresos y reuniones científicas, realizados en apenas unos pocos años. Y es que, por encima de cualquier consideración coyuntural que se tenga sobre la iniciativa social, la participación de los ciudadanos y el asociacionismo civil siguen y seguirán siendo actores fundamentales a la vez que entes cohesivos y cohesionantes de cualquier sociedad que se precie de moderna. Son, pues, las organizaciones asociativas las únicas que son capaces de generar dinámicas sociales objetivamente integracionistas tanto a nivel local y sublocal como a nivel estatal y supraestatal. Conviene en consecuencia no perder de vista una cuestión nada instrumental: estos asuntos inciden poderosamente en la propia credibilidad de los gobiernos porque es en donde está en juego hasta la misma legitimidad del sistema.

Por lo tanto no es ningún secreto afirmar a estas alturas que existe verdadera preocupación en la mayoría de los centros de poder occidentales y en la opinión pública más consciente por el creciente alejamiento más o menos crítico de los ciudadanos respecto de las instituciones democráticas y de sus representantes. También inquieta los indicios de desinterés por la participación ciudadana responsable o por la deslegitimación del poder cuando no se llenan las urnas. En estas circunstancias no falta quien ve en los altos niveles de abstención la mejor prueba de una enfermedad que puede convertirse en crónica. Pero en una controversia como ésta en donde hay un poco de todo tienen que estar también quienes opinan lo contrario. Y, en efecto, hay voces autorizadas que creen que nunca como hoy se está asistiendo a un mayor interés por los demás y por las cosas que conciernen a todos, pero que ese interés es expresado de forma bien distinta a como se hacía antes. Se hace preciso, pues, prestar atención a las nuevas formas de participación que están emergiendo. Hay sobradas razones que explican su configuración y desarrollo.

En las sociedades avanzadas, la cultura del consumo lo relativiza todo e incluso contamina de escepticismo a las personas. Los individuos imbuidos del espíritu de competitividad y ejerciendo la "tibieza de la conectividad" se sienten más seguros eludiendo compromisos incondicionales en sus facetas personales, políticas o laborales. En este nuevo contexto, la figura del militante tradicional, ideológicamente amueblado, sacrificado y de obediencia ciega a la dirección del partido o el sindicato, es considerado hoy en día como un trasnochado. La figura del comprometido para siempre es reemplazada por la del implicado para asuntos ocasionales o para una reivindicación meramente puntual. "De hecho, (V. Verdú, 2006), lo más característico y paradójico de nuestro tiempo es que si, ciertamente, la gente se compromete mucho menos, nunca ha buscado implicarse más". Y eso en sí mismo no es en absoluto contradictorio, sino una graduación de la intensidad del "darse a los demás". ¿Pero hacia dónde se orienta esa mayor implicación? Unas veces en cosas tan sencillas como firmando un manifiesto, otras acudiendo a una concentración, donando sangre, o entregando dinero para acciones altruistas y solidarias. La membresía de determinadas ONGs ha aumentado, como también ciertas organizaciones ecologistas y ¿qué decir del impacto planetario que están teniendo los ciberactivistas? Queda claro, pues, que la mejor forma de compatibilizar la independencia personal es la de implicarse lo suficiente, pero nunca hasta llegar al grado de comprometerse puesto que ello comporta subordinarse a muchas ataduras. Por lo tanto la base de la actuación comunitaria responde a otros impulsos en

donde las emociones, el estado anímico o el sorprendente mundo de las sensaciones ofrecen mayor estímulo a las movilizaciones sociales que las abstracciones ideológicas o la lógica de la razón. Eso hace todavía más fácil la participación de mucha gente que se implica en algún momento de su vida y para ciertas cosas en concreto. Dada la frecuencia con que los individuos se relacionan entre sí y dada la alta capacidad de establecer vínculos de todo tipo, de forma muy amplia y diversa, nos encontramos en Canarias con un potencial de capital relacional sumamente importante. Y en este nuevo contexto se mueve el asociacionismo registrado formalmente con un censo acumulativo de asociaciones que supera ampliamente las 13.000 entidades, si bien sólo 4.500 de ellas se han homologado a la Ley canaria de asociaciones de 2003.

La primera ponencia a estas IV<sup>a</sup> Jornadas fue la del profesor Cristino Barroso Ribal titulada **Identidad y participación**. En ella aborda temas relacionados con la identidad canaria como elemento vertebrador. Su autor concede a la participación ciudadana un alto valor en la construcción de la identidad o, mejor, de las identidades. Nos presenta de forma innovadora los rasgos y perfiles de la estructura social de Canarias, sus interioridades, dimensiones y escenarios. Da al entorno y a los condicionantes físicos, sociales y económicos la importancia que realmente tienen puesto que son los que de una u otra manera refuerzan o inhiben las relaciones sociales y los que aminoran o acentúan los desequilibrios heredados o sobrevenidos. Se detiene en un aspecto crucial como es el binomio participación y cultura participativa para identificar quienes participan y cuál es el papel que desempeñan los diferentes agentes sociales (institucionales, asociativos, movimientos sociales e iniciativas ciudadanas). Define con mucha precisión el panorama asociativo de Canarias, del cual desarrolla una interesante taxonomía, para finalizar con un concluyente decálogo tomado de Byron Kenard, de lectura obligada.

El profesor Ramón Díaz Hernández es el encargado de presentar la segunda ponencia denominada **Voluntariado Formal e Informal en Canarias**. En ella se empieza introduciendo un conjunto de consideraciones conceptuales sobre democracia, ciudadanía y sociedad, para luego entrar en el análisis de la crisis de las democracias occidentales y sobre la debatida cuestión de si existe o no demanda social de regeneración en aquellos sistemas democráticos más desgastados. Pasa luego al debate de si en Canarias hay suficiente participación ciudadana y organizaciones asociativas que lo favorezca, o si por el contrario la densidad asociativa sitúa a las islas en zonas deficitarias en sociedad civil. Hace una síntesis de la evolución del movimiento asociativo, su implantación y su distribución geográfica por islas, comarcas, municipios y ámbitos de actuación. También analiza el fenómeno asociativo desde la perspectiva del capital social e introduce algunos elementos cualitativos en torno al potencial del voluntariado informal medido en términos de percepción de la confianza en los demás, ausencia de violencia, frecuencia de relaciones con los demás, para concluir valorando la importancia que tiene para cualquier sociedad lo que se denomina como “capital relacional”.

La tercera y última ponencia, se titula **La Participación como elemento de articulación de las Agendas 21 Locales** y su exposición correspondió a su autor Moisés Simancas Cruz. En primer lugar hizo una incursión sobre la importancia social que tiene el concepto y la práctica de la sostenibilidad como principio ético que debe presidir las relaciones del hombre con el medio natural. La inteligente gestión de los recursos naturales y humanos cuenta desde la “Carta de Aalborg” con una herramienta metodológica que son las Agendas 21 Locales. Estas agendas funcionan en la práctica como instrumentos de planificación participativa y organizacional donde todos los agentes sociales consensúan dialogando las acciones que se necesitan ejecutar para incrementar los estándares de desarrollo sin menoscabar la calidad de los recursos y la perdurabilidad de los mismos. En realidad, las Agendas 21 Locales operan como si fueran auténticos Planes Estratégicos pero contienen un elemento diferenciador que es la democratización de la toma de decisiones lo que les confiere una enorme personalidad. El profesor Simancas desarrolla en diez premisas la metodología participativa toda vez que los protagonistas de las Agendas 21 Locales deben ser los propios actores de la sociedad interesados o con incidencia en el proceso de sostenibilidad. Con el lema de “participando todos, trabajando juntos” recupera para la Planificación participativa organizada paradigmas que parecían olvidados como el concepto de “trabajo comunitario” para la resolución de problemas nuevos.

# IDENTIDAD Y PARTICIPACIÓN

Cristino Barroso Ribal  
Profesor Titular de Sociología de la ULL

0.- INTRODUCCIÓN . . . . .	
I.- ESTRUCTURA SOCIAL: DIMENSIONES, ACTORES Y ESCENARIOS. . . . .	
1.- ESTRUCTURA SOCIAL: DIMENSIONES Y ESCENARIOS . . . . .	
1.1.- La estructura social como orden. . . . .	
1.2.- La estructura social como sistema de relaciones. . . . .	
1.3.- La estructura social como desigualdad . . . . .	
1.4.- Los escenarios de la estructura social . . . . .	
II.- IDENTIDADES: DIMENSIONES Y AGENTES . . . . .	
III.- PARTICIPACIÓN Y CULTURA PARTICIPATIVA . . . . .	
1.- ¿QUIÉN PARTICIPA? AGENTES SOCIALES . . . . .	
1.1.- Las instituciones .□	
1.2.- Las asociaciones .□	
1.3.- Los movimientos sociales . . . . .	
1.4.- Las iniciativas ciudadanas . . . . .	
2.- ¿POR QUÉ PARTICIPAR?. . . . .	
2.1.- Motivos y razones□	
2.2.- La participación como instrumento de integración social . . . . .	
2.3.- Tipos de participación ciudadana . . . . .	

## 0. INTRODUCCIÓN

Debo comenzar mi intervención en estas jornadas agradeciendo sinceramente la invitación y el esfuerzo que han hecho para estar aquí. Se trata para mí de una oportunidad y de un reto. Llevo años investigando y publicando en torno a la **participación ciudadana**, en algunas de sus formas: sobre todo sobre el asociacionismo y el voluntariado<sup>1</sup>. También tengo experiencias de investigaciones aplicadas con metodologías participativas (como, por ejemplo, en el Parque Rural de Anaga, en Tenerife). Finalmente, he desarrollado proyectos en los que la participación ha sido su objetivo (el Plan Canario Joven, el Proyecto “Jóvenes rurales por la sostenibilidad”). Evidentemente, en cada una de esas experiencias he tenido mis éxitos y mis fracasos o decepciones. Con todo, espero y deseo que estas reflexiones, surgidas no sólo de la lectura y la teoría (siempre necesarias), sino también de la experiencia investigadora, sirvan para debatir diversas cuestiones sobre la participación ciudadana: cómo fomentarla, en qué situación nos encontramos actualmente, qué importancia tiene en la sociedad actual, cuestiones que constituyen el objeto de estas jornadas.

Debo añadir en esta presentación que el tema no sólo concierne a las **actividades profesionales** (por cierto, que también abarca la tarea docente y la gestión, en las que también la cuestión de la participación ha sido y es relevante). En el **ámbito personal**: familia, amistades, comunidad, es también interesante saber el grado y naturaleza de las implicaciones. En el **ámbito público**: política, economía, asociaciones, instituciones, también. Más allá de ser un mero elector o afiliado. A veces los tres ámbitos no han sido consonantes. No es fácil. Pero creo que una de las claves de la participación y de la identidad (temas centrales de mi intervención) es saber articular dichos entornos, dichos escenarios.

Con respecto a la **identidad** debo señalar que aquí me referiré sobre todo a las **identidades territoriales**, pero debemos ser conscientes de la existencia de diversidad en este aspecto. Como hablamos de participación ciudadana, he de resaltar que ésta no se circunscribe tan sólo en la identificación con un lugar, con un territorio. También hay que tener en cuenta la presencia de **identidades de clase**, cuando la relacionamos con el entorno productivo y distributivo; de **identidades de género**, cuando lo vinculamos con construcciones sociales y culturales acerca de comportamientos esperados según el sexo; de **identidades sexuales**, cuando nos referimos a opciones en las relaciones y la sexualidad; de **identidades generacionales** cuando hablamos de grupos de edad; de **identidades culturales o étnicas** cuando observamos la identificación con grupos según la procedencia, raza o cultura; etcétera.

La diversidad aparece, pues, en la propia naturaleza de las identidades. No sólo porque existan varias formas de identificación y de identidad, sino también porque en una sola persona (y en un solo grupo o colectivo social) se pueden indicar la presencia de diversas identidades. En la cuestión de la **canariedad**, como tipo de identidad territorial y cultural, esta diversidad constituye, paradójicamente, la idiosincrasia de las Islas y de los isleños. Otros prefieren hablar de **multiculturalidad** (más o menos compleja). Yo aún me resisto a esa noción, y prefiero hablar de **diversidad cultural**. La coexistencia de identidades no siempre conlleva convivencia, en el sentido de transmisión o permeabilidad entre culturas, de intercambio de sabidurías y experiencias, de transformaciones o transferencias. Puede llegar a eso, pero la diversidad es, inicialmente, diversificación, que no siempre es, en el otro extremo, enfrentamiento (*choques*), o dominio (*invasiones*). Soy consciente de que el fenómeno no es reciente, ni mucho menos: la historia de Canarias está llena de conquistas, saqueos, mestizajes, guetos, etcétera. Además, estamos ante una cuestión plena de subjetividades, de sentimientos, de expectativas.

Como puede observarse, el tema es complejo, y no son, por tanto, sencillas las formas de aproximarse a él. Sin embargo, el reto aquí consiste en mostrar y demostrar que es posible abordarlo. Para ello me sirve la noción de **estructura social**. Este concepto es útil para mirar la realidad, y en él me baso para el conocimiento de las identidades y de la participación ciudadana. La estructura social la posibilita al tiempo que la limita. Por eso también recurro al concepto de **utopía**. En el sentido de un lugar que aún no está, pero que se puede llegar (lo imposible es una *quimera*, que es otra cosa). Este término (**utopía**) me sirve, como al poeta, para caminar. Aunque el trayecto sea largo y peligroso. Aunque al llegar a la meta, ni se parezca a lo que se deseaba. Porque, al menos, esa querencia de mejorar, por ser felices, ha convertido la vida en una aventura, y la identidad, y la participación, en un viaje, en un proceso, lleno de aventuras, de experiencias, de sabidurías, de aprendizajes.

<sup>1</sup> Uno de sus frutos es el libro colectivo (del que soy coordinador) titulado “Sociología del voluntariado en Canarias”, editado por la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, en Santa Cruz de Tenerife el año 2004 (dos volúmenes).

## I. ESTRUCTURA SOCIAL: DIMENSIONES, ACTORES Y ESCENARIOS

*La canariedad no es siempre una visión lúcida en la vivencia del hombre canario. Los elementos diferenciadores existen en la realidad objetiva del ámbito estructural canario..... Un pueblo que vive existencialmente inserto en los elementos constituyentes y, no obstante, malogra la captación de sí mismo porque su capacidad perceptiva está obstaculizada. Es la acción de los "factores-neblinantes".*

*La interpretación falseada de nuestra historia, el peso de las culturas impuestas, la domesticación de las ideologías, la infravaloración del modo de ser canario, se han interferido como factores "neblinantes" de nuestra identidad canaria. La neblina obstaculiza la contemplación del paisaje; pero un rayo de Sol puede romper el telón neblinoso, hacer luz y desvelar el paisaje. Rompiendo el telón, permiten la percepción de la verdad encubierta.*

Manuel Alemán

Psicología del hombre canario

Mi intención hoy aquí es tan sólo abrir el telón, o más bien, correr un poco las cortinas, con el fin no de desvelar la verdadera *canariedad*, sino de dejar entrar algo del rayito de sol que ofrezca luz para revelar el paisaje. Soy consciente de que, con la entrada de la luz, con el rayito de sol, no sólo se iluminan cosas sino que se crean sombras. Quizás eso sea consuetudinario con la *identidad canaria*: el mismo sol que nos da el clima ideal para, entre otras cosas, otorgarnos diversas capacidades y actividades productivas y ociosas, nos da la sombra del almendro, de las plataneras, de las viñas, de los cabildos, de los centros comerciales, de los edificios, de las obras... que nos identifican con nuestra infancia, con nuestro paisaje, con nuestros paisanos... La neblina dificulta la visión de las cosas, cierto. Pero también es parte de nuestro paisaje, de nuestro paisanaje. En forma de lluvia horizontal, la neblina acaricia el rostro de los isleños y de sus visitantes, ofreciendo el frescor necesario para nuestros árboles y las elevadas montañas. La *panza de burro* en nuestras costas forma parte también del paisaje insular. Sin los alisios Canarias sería otra cosa...

Hace treinta años, Manuel Alemán corrió un poco las cortinas con el objeto de hacer despertar a un colectivo social, a un pueblo, más o menos dormido, más o menos adormilado, invitándolo a ver las cosas desde la luz de la realidad. Seguir en la actualidad su tarea no es tan sólo seguir sus ideas o su visión. Seguir su labor es continuar corriendo cortinas, rompiendo telones, para despertar, para mirar, para pensar, para actuar. Ésta es la labor de la Sociología (entre otras ciencias y actividades). Ésta es mi perspectiva.

Quiero, junto a ustedes, hacer un recorrido en torno a la *canariedad*, desde el punto de vista estructural, es decir, desde una concepción global, sistémica, que vertebra (o intenta vertebrar) lo individual con lo colectivo, lo objetivo con lo subjetivo, lo cercano con lo lejano, lo doméstico con lo mundial, lo formal con lo informal. Para ello utilizaré tres conceptos: estructura social, identidad y diversidad.

Correré en primer lugar las cortinas para ver la estructura social de Canarias, sus dimensiones, sus escenarios, sus actores, sus interacciones... con el objeto de contemplar los condicionantes geográficos, históricos, económicos, políticos, sociales y culturales de dicha estructura social y que, sin duda, influyen en el proceso de identificación interna y externa de la *canariedad*. A continuación correré otro trozo de cortina para observar cómo un concepto que inicialmente nos une, finalmente nos separa (la identidad) y cómo un concepto que inicialmente nos separa, finalmente nos une (la diversidad). Finalmente veremos el tema de la participación como objetivo, como instrumento y como proceso democrático de construcción de la identidad, de las identidades.

## 1. ESTRUCTURA SOCIAL: DIMENSIONES Y ESCENARIOS

Podemos definir la estructura social como “el conjunto de los modos en que las prácticas de grupos e individuos están organizadas (instituciones) y relacionadas entre sí (procesos sociales), de manera que se crean unos ejes de desigualdad que configuran la identidad de esos individuos y grupos, así como los cursos posibles de la acción social (individual y colectiva). Dicho de otro modo, la estructura social sería la configuración de instituciones, reglas y recursos capaces de atribuir condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y un lugar determinados”<sup>2</sup>.

Como puede observarse, el concepto de identidad aparece en esta definición de estructura social, en el sentido de identificación objetiva (lo que más adelante denomino ‘identificación como estigma’). La identidad (individual o colectiva) viene dada por la posición (económica, social, cultural, política) del sujeto, del grupo al que pertenece objetivamente. También la identidad es una postura que el individuo hace respecto al territorio, la sociedad, el mundo, a la estructura. En este sentido, se trata de la identificación como acto de solidaridad (identificación subjetiva: lo que quiero ser). En el primer caso, la identidad es un hecho social de pertenencia. En el segundo caso, la identidad es un fenómeno de querencia. No siempre coinciden. El documento nacional de identidad no siempre coincide con la nación que deseamos ser.

El término *estructura* procede del latín *structuram* y tiene tres significados: 1) distribución y orden de las partes de un todo; 2) organización de las partes de un sistema, que caracteriza y da coherencia al conjunto; 3) elemento fundamental de una organización o sistema complejo.

Se trata de un concepto a través del cual se alude a la presencia de un conjunto de elementos relacionados entre sí y que constituyen una unidad coherente, de tal manera que los elementos pueden ser sustituidos por otros sin que se altere el conjunto. Por tanto, las ideas de totalidad, permanencia, autorregulación, interdependencia, jerarquía, están implícitas en la noción de estructura. Orden, sistema, función, desigualdad. Sirve este concepto para explicar la realidad. Es la realidad objetivada, pesada, medida, visible. Incluso sus partes invisibles (la infraestructura) y cambiantes (la acción, los actores) son estructuras, sistemas, elementos, instancias, niveles. En la estructura se refleja la presencia de un orden coherente, organizado, formal (tiene sus normas e instituciones), establecido (la historia nos muestra por quién y cómo), condicionado o determinado (según grados y momentos) por factores externos e internos que constituyen un sistema que se autorregula (tiene sus propias leyes, sus propias normas y valores, su propio lenguaje que a su vez expresan y otorgan orden) y funciona (también disfunciona, lo que no representa ningún peligro para el sistema o la estructura), lo que no sólo le ofrece autonomía respecto a otras estructuras sino también capacidad de adaptación, transformación, cambio, movilidad, tanto desde el punto de vista subjetivo (desde la perspectiva de los sujetos, los actores y los elementos que componen dicha estructura e intervienen en ella) como desde el punto de vista objetivo (modificaciones de la propia estructura como totalidad o globalidad, o de algunos de sus subestructuras o subsistemas: económico, tecnológico, cultural...).

La estructura está presente en nuestra propia realidad, en nuestro propio yo. De este modo, nuestra personalidad (la de cada cual) o nuestro carácter (el de cada cual) se presentan como estructuras. También nuestro cuerpo, nuestra vestimenta, nuestro estilo (el de cada cual) constituye la presentación cotidiana del yo, nuestro envoltorio. Nuestra forma de ser, la manera de expresarnos, nuestras afinidades y desafectos, constituyen nuestra identidad, es decir, aquello con lo que nos identificamos y con lo que nos identifican, en definitiva, nuestro contenido.

La estructura como realidad tiene su *contenido* y su *continente*, su forma, sus componentes, sus reglas, su vida. Como realidad, la estructura tiene su envoltorio y su contenido. Por un lado, observamos de la estructura el envoltorio, el entorno, la fachada, lo que hay ‘afuera’. Se trata, en primer lugar, de la ubicación, de la forma, de lo visible. Con ello, sus componentes, el conjunto de condicionantes físicos, materiales, de la realidad. Todos los elementos que componen la

<sup>2</sup> José Adelantado; José A. Noguera; Xavier Rambla y Lluís Sáez, “Las relaciones entre política social y estructura social”, en Revista Internacional de Sociología, tercera época, núm. 22, enero-abril 1999, pp. 7-8.

estructura son interdependientes y están jerarquizados (unos dominan sobre otros). Cuando hablamos de *estructura*, nos referimos, por tanto, a la existencia del *entorno*, del envoltorio, la fachada, de lo que hay 'afuera'. Se trata del conjunto de condicionantes físicos, materiales. De la forma. Del diseño o modelo. Del cuerpo. Es lo primero que se ve, lo visible. Describimos entonces la superficie, lo explícito, lo manifiesto, de esa realidad. Estudiamos entonces sus componentes, externos, ajenos a nuestra voluntad. Indicamos sus necesidades, sus potencialidades, sus tendencias. Por otro lado, la *estructura* de una cosa, de una realidad, es su *contenido*, lo que hay 'dentro'. Se trata de lo acumulado, lo no explotado o desarrollado. Del proceso. De los agentes, de los actores y sus deseos, sus querencias, sus estrategias. Son los elementos subjetivos de la estructura. El contenido de algo es su esencia. Explicamos entonces lo que tiene y lo que es. Analizamos entonces las interacciones, las relaciones. Sospechamos que hay algo más de lo que se ve. Son las infraestructuras, las estructuras subyacentes o latentes, lo no dicho, lo implícito, lo oculto.

Con todo, podemos señalar la existencia de tres significados del término 'estructura social', intrínsecamente ligados entre sí y que constituyen asimismo dimensiones de dicha noción: 1) la estructura social como orden, como totalidad organizada; 2) la estructura social como entramado, como sistema, como red; y 3) la estructura social como desigualdad, como jerarquía. De las tres, sin perder su transversalidad, otorgo mayor importancia a la dimensión de la desigualdad, no sólo como producto o resultado sino incluso como explicación y comprensión de la estructura social, de las estructuras sociales. También como elemento de conflicto, como factor de cambio.

### 1.1 La estructura social como orden

Tenemos, en primer lugar, la idea de estructura social en su dimensión ordenada. Aquí aparece la estructura como armazón, como totalidad en la que se inserta toda acción humana, condicionándola, determinándola. Es la estructura como fachada, como lo primero que se observa, que salta a la vista. Lo primero que vemos de una sociedad determinada: las leyes, las costumbres, las instituciones. Se trata de una estructura organizada, con una serie de componentes (biológicos, demográficos, económicos, tecnológicos, culturales, educativos, etcétera), e instancias (instituciones sociales, económicas, políticas) relacionadas entre sí, bien de forma simbiótica, bien de forma funcional o causal, etcétera. Estos componentes (unos más que otros según perspectivas, contextos, tipos de sociedad, etcétera) determinan o condicionan la vida social y la vida de cada cual. Entre dichos factores determinantes destacan:

- 1) Los condicionantes biológicos y geográficos: la situación geoestratégica, la configuración geológica, las condiciones climáticas y ambientales, la flora y la fauna, la densidad demográfica, la influencia del entorno, la adaptación al medio, etcétera.
- 2) La base histórica y económica: la distribución de los recursos.
- 3) La estructura política: la distribución del poder, entendido como la capacidad de influencia y toma de decisión sobre el mayor número de personas.
- 4) El sistema social: la estructura social considerada como organización de las posiciones sociales (status/rol).
- 5) Economía, política, fuerzas armadas: el entramado o complejo militar-industrial.
- 6) La sociedad de la información y el nuevo orden: educación, medios de comunicación, redes sociales.

Junto a todo ello encontramos elementos que ordenan la sociedad: estructuras invisibles o instancias que vertebran la sociedad de manera determinante. Entre ellas resaltan:

- 1) Los instintos básicos y deseos: la sexualidad, la violencia.
- 2) Las infraestructuras materiales y necesidades: modos de producción y relaciones sociales.
- 3) Valores y trascendencias: el sistema de valores y la cultura como estructura ordenada.

## 1.2 La estructura social como sistema de relaciones

El segundo significado de la 'estructura social' alude a la interacción entre individuos, grupos y organizaciones. La estructura social, en este sentido, constituye un entramado de redes sociales, visibles o no, en las que resalta la dimensión sistémica y subjetiva de la acción social. Las relaciones sociales se definen como el conjunto objetivo/subjetivo de prácticas interactivas (complejas, contradictorias y variables) desplegadas por unos sujetos/actores producidos y reproducidos como tales en virtud de sus propias interrelaciones. Dichas relaciones se condensan y desarrollan en diversos escenarios espacio-temporales determinados y determinantes de carácter tanto material como simbólico. Las relaciones sociales están mediadas por las formas sociales que configuran y regulan la vinculación que los sujetos/agentes mantienen con sus condiciones de posibilidad. Todas las relaciones sociales presentan unos resultados más o menos previstos, aunque con consecuencias más o menos inesperadas que revierten sobre las prácticas y las instituciones. Las relaciones sociales están sostenidas por imaginarios sociales (instituyentes e instituidos) que dan cuenta de las estructuras y producciones de sentido que coadyuvan a su constante reproducción y consistencia. Por último, las relaciones sociales están dirigidas hacia la consecución de unos objetivos (explícitos o no) que operan como principios de unidad y significación.

Tenemos tres tipos de relaciones sociales: 1) de producción; 2) de socialización; y 3) de poder.

Las **relaciones de producción** son aquellas prácticas sociales desarrolladas por las clases sociales respecto al diseño y ejecución de las dimensiones que implican los procesos de producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y/o servicios que se condensan y desarrollan en diversas empresas y mercados que constituyen los específicos escenarios espaciales y temporales de interacción. Las relaciones sociales de producción están mediadas por la propiedad privada en tanto forma que articula la variable vinculación que se establece con las condiciones de existencia (medios de producción y de consumo, tanto materiales como simbólicos) y por la intervención reguladora de instancias normativas y agrupaciones de intereses transversales. En las relaciones sociales de producción sus específicos resultados (productos, condiciones de trabajo y modo de vida) se constituyen en forma de mercancía y están abocados a la consecución de plusvalía.

Las **relaciones de socialización** tienen como fin la adecuación de los individuos al sistema social, cultural, político y económico. Constituyen un conjunto de prácticas interactivas mediante las cuales, bajo la acción conformadora de experiencias y sabidurías adquiridas con determinados agentes sociales (familia, sistema educativo, grupo de iguales, comunidad, instituciones, asociaciones, etcétera) que operan en función de determinados contextos de pertenencia y/o de referencia. A través de distintos procesos (de adquisición, de integración, de adaptación y, en su caso, de resocialización) y mecanismos (de aprendizaje y de interiorización), los individuos incorporan y reproducen aquellos elementos socioculturales (valores, principios, normas, usos, modelos, costumbres, símbolos, conocimientos, ideas, creencias, habilidades, etcétera) que les permitirán desarrollar una variada y compleja gama de formas de actuar, pensar y sentir, más o menos formalizadas y relativamente sistemáticas, que sirven para constituirles en miembros de una colectividad particular y diferenciada.

Las **relaciones de poder** son el conjunto de interacciones por las que se estructuran y dirigen las prácticas de unos actores por otros. Es un modo de acción que interviene sobre las acciones de otros y su campo de posibilidades en términos de influencia unívoca, no recíproca. Se basan en el principio de la legitimidad y, en última instancia, se fundamentan en la violencia física o simbólica.

## 1.3 La estructura social como desigualdad

La 'estructura social' es también una forma de clasificación o jerarquización de la sociedad según criterios económicos, culturales, políticos y sociales. Entre los **criterios económicos** de jerarquización tenemos: 1) las fuentes de ingresos; 2) los niveles de ingresos; 3) la cualificación técnica y profesional; 4) el acceso a los recursos; y 5) el nivel de consumo. Entre los **criterios culturales** están: 1) el nivel educativo adquirido; 2) la valoración social de las ocupaciones; 3) la cultura dominante; 4) la división del conocimiento según sexos, grupos étnicos, etcétera; 5) la procedencia geográfica, social o étnica; 6) la capacidad de influencia económica, mediática y política; y 7) el acceso

a la creación. Son **criterios políticos** de desigualdad: 1) la distribución del poder; 2) la capacidad de influencia, en términos cuantitativos y cualitativos; 3) el acceso a las instituciones; 4) la estructura de clases; y 5) el sistema de género. La desigualdad social se observa en términos de clases sociales, sistema de género, grupos de edad y grupos étnicos. El criterio básico es la ubicación de los individuos y los colectivos en el tejido social y asociativo.

#### 1.4 Los escenarios de la estructura social

Podemos distinguir cuatro esferas institucionales y escenarios sociales en las que se inserta toda acción individual y colectiva, constituyendo de igual manera ejes de desigualdad (como orden y como sistema de relaciones): 1) la esfera doméstica; 2) la esfera comunitaria; 3) la esfera mercantil y productiva; y 4) la esfera estatal o política. Cada una de ellas tiene su propia naturaleza, sus objetivos, sus posibilidades y sus limitaciones.

El **escenario doméstico** se constituye, inicialmente como un agente de socialización primaria encargado de la asimilación de roles y la conformación de la personalidad de los individuos que constituyen la familia. En este sentido, la esfera doméstica es un lugar de relaciones, de decisiones y de conflictos, ya que no está exenta de desigualdades, así como de influencias del medio externo. El escenario doméstico es también la unidad de consumo y de ayudas. Es su función económica básica. Desde el punto de vista cultural, se trata de un espacio en el que se regula y controla la afectividad y sexualidad, así como el lenguaje, el conocimiento, las costumbres, los hábitos y las habilidades. La esfera doméstica tiene como función social principal la asignación, por adscripción, de status y de clase, así como la función socializadora ya mencionada. Es el lugar también de la protección (sobre todo de los menores, los enfermos y las personas mayores).

El **escenario comunitario** es donde se canalizan intereses y necesidades personales. Otorga identidad, información, formación y acción. Ubica, capta y enlaza al individuo con la sociedad. Es también el lugar en el que se crea y consolida una red de Servicios Sociales, Sanitarios y Educativos amplia. La distancia social se hace visible en el escenario comunitario. Es el lugar donde se inicia la participación ciudadana.

La **esfera productiva** ubica a las personas respecto al acceso a los recursos financieros y materiales. Dentro de él, el trabajo es un instrumento para acceder a otros recursos (alimentación, vivienda, entre los básicos; ocio, tiempo libre, información, entre los discrecionales). Tiene por misión cubrir y garantizar el acceso a las necesidades primarias de la población a través del mercado y otros mecanismos de distribución.

El **escenario político** está constituido por el poder y el marco institucional de las relaciones entre entidades, y entre las entidades y la ciudadanía. Es el lugar donde se hace explícita (o no) la participación ciudadana.

#### 1.5 Condicionantes de la estructura social de Canarias

Aplicando el análisis estructural expuesto tenemos los siguientes condicionantes de la sociedad canaria que, sin duda, influyen sobre la cuestión identitaria.

Entre los **determinantes geográficos** destacan: 1) la naturaleza insular, es decir, el hecho de constituir un archipiélago o conjunto de islas e islotes, un territorio fragmentado y discontinuo; 2) alejado del resto del Estado y de la Unión Europea (ultraperiferia); 3) geológicamente, son islas volcánicas, 4) a la diversidad en islas e islotes cabe añadir las diferencias en cada isla (cumbres, medianías y costas); 5) peso específico de la población dependiente; 6) las migraciones; 7) ser puerta y puerto entre tres continentes; 8) el clima.

Entre los **condicionantes históricos resaltan**: 1) la incorporación forzosa al mundo occidental, junto a América; 2) la forma de conquista y de distribución de tierras (islas realengas y señoriales); 3) poderes locales (caciquismo); 4) poderes centrales (colonización).

El **modelo económico** se caracteriza por: 1) su dependencia sistemática y la extrema vulnerabilidad respecto al mercado exterior; 2) la presencia de medidas fiscales más o menos facilitadoras de la actividad comercial; 3) la

ausencia o escasez de la actividad industrial; 4) la decadencia del sector primario, constatado, por ejemplo, en la marginalidad de la producción agrícola para el mercado interior, con el objetivo de mantener disponible una parte de la fuerza de trabajo, así como subvenir con costes bajos a las necesidades que implica la reproducción de la población; 5) sectorialmente, el mercado de trabajo se concentra en los servicios; 6) territorialmente, el mercado laboral se distribuye en tres grandes áreas: islas o zonas metropolitanas; islas o zonas turísticas; islas o zonas rurales; 7) la oferta de empleo se basa en sectores y actividades con baja cualificación y precariedad laboral; 8) la ausencia de intentos serios de industrialización, modernización y diversificación de la economía canaria; 9) la falta de planificación económica; 10) tejido empresarial endeble.

Entre los **condicionantes políticos** destacan: 1) la presencia de distintos niveles administrativos y ámbitos de decisión, en pugna y continuos cambios (competencias, transferencias, poderes locales, insulares, regionales, centrales, comunitarios); 2) sistema de partidos que de alguna manera prima el diseño insularista; 3) la distancia entre instituciones y ciudadanía.

Entre los **determinantes culturales** resaltan: 1) la diversidad cultural (procedencias, interacciones, folklore); 2) bajo nivel de educación; 3) desconocimiento de la historia, la geografía, la cultura... de Canarias.

El **modelo social** se corresponde con el económico, dando como resultados visibles: 1) la dualización social (centro/periferia; arriba/abajo; dentro/fuera); 2) la importancia de las redes sociales locales.

## II. IDENTIDADES: DIMENSIONES Y AGENTES

La cultura no es más que la capacidad de adaptación y/o transformación que tiene una colectividad frente a los condicionantes estructurales descritos. Ese conjunto de conocimientos y habilidades de un pueblo que constituye la cultura es, por tanto, un constructo social, histórico, lleno de imposiciones, mestizajes, iniciativas, cambios, respuestas... Ese proceso no está exento, pues, de luchas, resistencias, malentendidos, innovaciones, transformaciones, asimilaciones, integraciones...

La cultura propone también un juego de identidades (nosotros/otros), de costumbres, de idiosincrasias, que nos unen con el pasado pero también con el futuro: cambian las identidades, se transforman las costumbres, las habilidades, las tecnologías... La cuestión estriba en que formamos parte de todo ello, y debemos conocer nuestros límites y nuestras posibilidades de participación en ese proceso estructural.

La identidad se define como la circunstancia que constata que una persona (o un grupo) es lo que dice ser. Calidad de lo idéntico. Cómo soy o somos (identificación). Cómo soy o somos visto/s (identidad).

La identidad es un sistema de organización del sujeto que constituye el concepto de sí mismo: el cómo nos vemos y el cómo somos vistos, el cómo nos identificamos y el cómo nos identifican. De este modo, la identidad viene referida a lo idéntico, a lo coherente y lo continuo del individuo, marcando a la vez una diferencia con todo lo que no le es posible identificarse. Llevado a lo social, significa que una identidad colectiva (de etnia, de clase, de grupo de edad, de género, de pueblo o nación, de opción sexual) supone algo que iguala a determinadas personas en condiciones similares pero no semejantes. Por ejemplo, dos individuos pueden compartir el lugar o el año de nacimiento, pero no las condiciones económicas. Sin embargo, tal identidad o identificación colectiva les une de manera continua (histórica, herencia cultural) y coherente (ordenada) frente a otras identidades (de etnia, de clase, de grupo de edad, de género, de pueblo o nación). En este sentido, la identidad supone un orden.

Además, la identidad es un constructo social e histórico. Se construye y se reconstruye mediante procesos de interacción con los otros, con las leyes, con las normas, con las tradiciones, con las costumbres, con los valores... que a su vez se van transformando. En este proceso la interacción es decisiva. La búsqueda (y/o el refuerzo) de una identidad colectiva puede ser la respuesta ante una cultura dominante o de dominio y/o ante un proceso de homogeneización cultural (globalización, americanización). También puede ser la respuesta de un grupo de poder

local frente a otros poderes (centrales, internacionales) y ante movimientos sociales e iniciativas ciudadanas que propugnan transformaciones que le suponen la pérdida de dicho poder.

La identidad tiene dos dimensiones. Por un lado, se trata de una representación imaginaria con ideales, con símbolos, con himnos, con colores... hacia un colectivo (identificación). En este sentido, el individuo toma conciencia de su pertenencia a uno o a varios grupos sociales, o a un territorio, con su correspondiente implicación emocional y valorativa. Incluso asume las características que otros otorgan al colectivo social o territorial con el que se identifica. De este modo, la identidad significa identificación, en términos de solidaridad. La identificación, en este sentido, es un proceso que va del individuo hacia el territorio, hacia la sociedad, hacia el mundo. Se trata de buscar aquello que le hace similar o idéntico a otro. Esto deviene, desde el punto de vista psicosocial, un tipo de comportamiento que tiene como consecuencia la exageración de las diferencias respecto a otros individuos, colectivos o etnias, y la minimización de las desemejanzas con las personas, los grupos o razas con quien se identifica el individuo.

Por otro lado, se trata de una representación discursiva que un sujeto hace de sí mismo desde otros (estigma). La identificación, en este caso, es el proceso que va desde el mundo, la sociedad, las instituciones... hacia el individuo. Es el modo con que se identifica al sujeto, bien desde la normativa, la estadística, la costumbre, el discurso, los medios. En este proceso (no exento de resistencias) se da la circunstancia de que los colectivos dominados o minoritarios terminan asimilando como propios los estereotipos que desde la cultura (y la economía) dominante o mayoritaria se establecen.

La identidad (como pueblo, como raza, como religión, como generación, como grupo de edad, como clase, como opción sexual, como género, como condición sociosanitaria, etcétera) genera inicialmente la identificación, en el sentido de afinidad o complicidad con alguien (con un nosotros). Pero también significa un enfrentamiento, una diferenciación (y en el caso más extremo, un rechazo) con otras culturas, con otras identidades, con los otros. De este modo, la identidad genera identidades y, con ello, la diversidad (de culturas, de religiones, de razas, de naciones, de nociones, de colores, de ideas...), que puede desembocar en dominio cultural, multiculturalidad, interculturalidad, transculturalidad...

La identificación étnica, por ejemplo, se establece por medio de la herencia histórica, cultural. Se expresa como unidad desde siempre, atribuyendo al colectivo determinadas características específicas, propias, diferenciales, que son remotas, que vienen desde la antigüedad y se perpetúan. Son las señas de identidad, representadas y re-creadas a través de símbolos.

Cuando la identidad viene impuesta desde fuera, mediante normas, costumbres, estereotipos, etcétera, hablamos de estigmatización. Por ejemplo, es la pertenencia étnica, lingüística o religiosa la que se establece como identidad comunitaria del sujeto, de tal modo que se vincula a un trabajador inmigrante a su comunidad de origen (latino), y no a su condición social (obrero).

La diversificación es la acción y el efecto de diversificar, es decir, de crear múltiples actividades, producciones, ampliar mercados, generar culturas, grupos sociales, etcétera. La diversidad de ideas, de condiciones económicas y sociales, de edades, de razas, de opciones sexuales... genera inicialmente un mundo (y una sociedad) desigual. Sin embargo, esta diversidad enriquece al mundo, a la sociedad, no sólo en el sentido cultural, no sólo en el sentido económico.

### III. PARTICIPACIÓN Y CULTURA PARTICIPATIVA

La participación se puede definir como 'formar parte de un todo', y también como 'la capacidad de los miembros de un grupo de intervenir en las decisiones y en las acciones de dicho colectivo'. Las dos cosas son participación. A veces se complementan. En otras ocasiones, no.

La democracia, como forma de poder, se basa en la astucia, la persuasión, frente a la dictadura, fundamentada en la fuerza, la represión. La democracia es el sistema en que domina el zorro. La dictadura es el dominio del león. Entre

zorros y leones se mueve la teoría (y la práctica) del poder<sup>3</sup>. En la dictadura, la astucia no existe (no es necesaria). Para David Hume la fuerza, en la democracia, está en los gobernados, en el pueblo, en la mayoría. La fuerza de los votos y la violencia legítima de rebelarse ante cualquier tipo de totalitarismo o autoritarismo.

La democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Pero ya advertía Walter Lippmann que siempre se gobierna al pueblo, a veces para el pueblo y muy rara vez el pueblo toma decisiones directas, o es considerada su opinión para las estrategias y acciones<sup>4</sup>. Una década antes, en su diccionario del diablo, Ambrose Bierce definía a la democracia como el sistema a través del cual unos inútiles en sus profesiones se convierten en representantes inútiles del pueblo. Vivimos en democracias representativas, no directas. La democracia representativa o delegativa sólo tiene en cuenta la intervención del pueblo en el momento de las elecciones. Considera que las opiniones individuales son inmutables, sólo hay que agregarlas y atender a la mayoría. La ciudadanía delega su poder en los representantes. Los representantes políticos, los cargos políticos, se encuentran entonces investidos, legítimamente investidos, para la representación del pueblo. Representan al pueblo que los ha elegido. Son sus representantes, portavoces, delegados. Representan su papel, en ocasiones de lobos, de zorros, de leones, de corderos. Su escenario es el Parlamento, el lugar de la palabra, que se toma por turnos, como los personajes de una obra teatral (a veces drama, en ocasiones comedia, y con frecuencia, tragedia). No es casual que la democracia ateniense (la cuna de las democracias modernas) coincida con la implantación de la educación académica y con ella, en ella, el discurso magistral, de la oratoria, del diálogo, de la dialéctica y la expresión artística que es el teatro, el juego de la representación, donde la persona es una máscara inserta en un papel.

La participación ciudadana en la democracia representativa se basa en el hecho electoral. Los cargos políticos, elegidos por sufragio universal, son los responsables. Gobiernan al pueblo. Son sus representantes. Representan al pueblo. La democracia representativa es un sistema basado en los partidos políticos y en las instituciones (gobiernos, parlamentos, administraciones locales). También significa la separación e independencia de la sociedad civil, aportando a la comunidad suficientes raciones de bienestar y vida asociativa. Por tanto, la democracia representativa también se fundamenta en el asociacionismo. Pluralismo político y asociacionismo son los pilares básicos de la democracia representativa. Ambos aspectos se definen como participación, la cual se presenta como objetivo, como método y como proceso.

La participación en ocasiones se presenta como **objetivo**. En este sentido, se trata de potenciar la participación social o ciudadana. De esa manera se consigue mayor y mejor legitimidad en la toma de decisiones y en el desarrollo de actividades. La participación es también una **técnica**, un instrumento, una forma democrática de decidir, de planificar, de gestionar... recursos. La participación es también un **proceso**. Como proceso significa que se trata de un recorrido, de un trayecto en el que están insertos diversos colectivos sociales, de entidades, de personas... Se trata de un proceso en el que hay protagonistas, hay quien decide, planifica, hace... y sobre quien se decide, se planifica, se interviene...

La democracia, se supone, estrecha la distancia entre quienes deciden y sobre quienes se toman decisiones.

Para que haya participación se hace necesaria la presencia de una serie de requisitos que la hacen posible. Entre ellos destaco:

- 1) La presencia en la ciudadanía de elementos motivacionales intensos para asociarse o para participar (intereses comunes).
- 2) La existencia de grupos sociales y colectivos que se organizan o toman iniciativas.
- 3) La implantación y desarrollo de ideologías que posibilitan y legitiman el asociacionismo y la participación.
- 4) La aparición de elementos formales que reconocen y amparan dicha participación.

---

<sup>3</sup> Esta idea del dominio de leones y zorros la retomo de Vilfredo Pareto.

<sup>4</sup> Walter Lippmann, *The phantom public*, Harcourt Brace, Nueva York, 1925.

## 1. ¿QUIÉN PARTICIPA? AGENTES SOCIALES

Se entiende por agente social a todo ente colectivo (instituciones, asociaciones, movimientos, iniciativas...) con una actividad medianamente organizada cuyo objetivo o finalidad es la de promover y/o reivindicar la creación de bienes y/o servicios y/o prestar directamente esos servicios a sectores considerados socialmente como marginados o desfavorecidos, o que precisan cierta atención. A determinado nivel de abstracción podemos decir que todos los agentes sociales confluyen en compartir un mismo fin (mejorar la situación social, conseguir la felicidad humana, etcétera), pero difieren en los medios, en las estrategias y en las tácticas para llevar a cabo ese fin (sin obviar, con ello, las concepciones o percepciones de esas mejoras, de la felicidad humana, modelos de sociedad, etcétera).

Podemos distinguir cuatro tipos de agentes y los procedimientos de participación que les corresponde. Las instituciones o entidades tienen un proceder burocrático, formal. Las asociaciones, no exentas de formalidad, tienen un procedimiento ritual. Los movimientos sociales se basan en el consenso. Las iniciativas ciudadanas, por definición, son más espontáneas.

<u>AGENTES</u>	<u>PROCEDIMIENTOS</u>
Instituciones	Reglamentada
Asociaciones	Ritualizada
Movimientos sociales	Consensuada
Iniciativas ciudadanas	Espontánea

### 1.1 Las instituciones

En las instituciones o entidades, la dirección es la que marca los fines, planifica y asigna los recursos. Tienen una estructura más jerarquizada que los otros agentes sociales. Las instituciones son aquellas organizaciones que cumplen por lo menos uno de los requisitos funcionales de la dirección en el ámbito de la educación, la salud, los servicios sociales, la acción ambiental, etcétera. Podemos distinguir entre las instituciones privadas, con personalidad jurídica propia o dependientes de otra organización y las instituciones públicas, según dependan administrativamente del gobierno central, del autonómico, del insular o del municipal (Consejerías, Concejalías, Direcciones Generales, etcétera). Los tipos de entidades se resumen así:

- 1) Instituciones públicas diferenciadas según su nivel de administración (estatal, autonómica, provincial, insular y municipal).
- 2) Instituciones específicamente religiosas que intervienen en la realidad social, tanto en su dimensión educativa y cultural, como en su percepción problemática o asistencial.
- 3) Instituciones privadas laicas que trabajan en la educación y la cultura, la asistencia social y sanitaria.
- 4) Instituciones públicas diferenciadas según su naturaleza (salud, servicios sociales, educación, ocio y tiempo libre, etcétera). Son instituciones promotoras de centros, programas, proyectos...

### 1.2 Las asociaciones

Los **elementos definatorios** de una asociación son:

- 1) Se constituyen como entidades sociales independientes del Estado,
- 2) cuya filiación y participación es mayoritariamente voluntaria,
- 3) con estructuras formales de funcionamiento,

- 4) que defiende determinados intereses comunes a sus miembros,
- 5) quienes se sienten identificad@s con la asociación a la que pertenecen.

Todas las asociaciones viven un **proceso de institucionalización** que, más o menos, que se caracteriza por:

- 1) Crecimiento de la asociación y longevidad.
- 2) Legitimación social (objetivos más abstractos, compartidos y/o reconocidos; funciones sociales y económicas) e institucional (profesionalización).
- 3) Necesidad de distribuir tareas según niveles organizativos (poder interno: estrategia, gestión, ejecución).
- 4) Existencia de otras asociaciones y entidades que compiten local y/o sectorialmente.
- 5) Mayor interacción con poderes públicos (ayudas y subvenciones; convenios; acción institucional).

Las asociaciones, además de constituir una forma de participación ciudadana, cumplen una serie de **funciones sociales y económicas**:

- 1) Detectan y canalizan necesidades e intereses, con mayor agilidad que las instituciones.
- 2) Son un agente social de socialización (membresía).
- 3) Usan medios alternativos y más creativos que las organizaciones burocráticas.
- 4) Generan nuevas formas de empleo.

Una forma de participar es perteneciendo a alguna asociación o movimiento social. Lo que sigue son algunos datos aportados al respecto en la encuesta que realizamos sobre el voluntariado en Canarias. Con el fin de identificar y diferenciar los actores sociales, los desglosaré según ocupaciones, niveles de estudios, clases sociales, sexos, edades, religiosidad y autoposicionamiento político.

Considerando la ocupación principal podemos distinguir entre la población activa y la población inactiva. La población activa la componen quienes trabajan por cuenta propia o por cuenta ajena (población ocupada) y quienes se encuentran en situación de desempleo. La población inactiva la forman las personas cuya ocupación principal son las labores de hogar, los estudios y quienes se encuentran en situación de jubilación y quienes están temporal o permanentemente en situación de incapacidad.

El grado de asociacionismo es muy superior en la población activa, que se muestra así como un colectivo socialmente integrado (con la llamativa excepción de las personas en paro). Las asociaciones mayoritarias entre las personas ocupadas son las vecinales, las deportivas y las ampas. La escasa pertenencia a sindicatos, organizaciones empresariales y profesionales es un dato nada desdeñable al respecto. El mayor índice de abandono se da en las organizaciones juveniles, las culturales y las pacifistas. Razones de edad y de disponibilidad de tiempo pueden explicar este hecho.

Las personas en situación de desempleo presentan el menor índice de participación social, lo que nos habla de mayor desafiliación. La poca o nula incidencia de las asociaciones y movimientos sobre su situación de exclusión laboral y la propia exclusión laboral explican este fenómeno.

La población inactiva (principalmente las personas jubiladas y quienes sólo realizan labores en el hogar) pertenece fundamentalmente a asociaciones vecinales, en una proporción incluso superior a la población activa, lo cual nos expresa la composición actual de los colectivos vecinales.

## PERTENENCIA A ASOCIACIONES SEGÚN OCUPACIÓN PRINCIPAL

TIPOS DE ASOCIACIONES	POBLACIÓN ACTIVA	POBLACIÓN INACTIVA
Composición	54,9	45,1
Asociaciones con fines sociales	6,4	5,3
Organizaciones de mujeres y feministas	0,8	0,4
Asociaciones juveniles	5,2	2,6
Asociaciones deportivas o recreativas	12,3	9,1
Asociaciones vecinales	13,5	23,2
Asociaciones culturales, artísticas o musicales	6,3	4,1
Organizaciones religiosas o de la iglesia	7,6	6,1
Sindicatos y organizaciones empresariales	5,9	0,3
Partidos o grupos políticos	5,4	0,5
Grupos de protección ambiental y ecologistas	3,2	0,6
Organizaciones de cooperación internacional	2,1	0,4
Asociaciones de madres y padres de alumnos	10,6	4,5
Colegios profesionales	3,0	0,6
Colectivos pacifistas	1,7	0,5

Fuente: Sociología del voluntariado (2004)

A mayor nivel de estudios, mayor participación social. Un mayor conocimiento de la realidad (incluyendo las realidades asociativas, institucionales, etcétera) significa un mayor reconocimiento de las posibilidades de asociarse y un mayor acceso a las organizaciones como recursos o medios para conseguir un fin (instrumental, personal). A medida que va aumentando el nivel de instrucción (el denominado 'capital humano') va también creciendo el llamado 'capital relacional o social', es decir, la acumulación de redes sociales.

La influencia del nivel de estudios sobre el hecho de asociarse también se observa en el tipo de asociación. De este modo, a mayor nivel académico, se constata un mayor grado de participación en organizaciones que propugnan valores e intereses que van más allá de logros estrictamente materiales, lo que conlleva el activismo en grupos y movimientos sociales con fines sociales, de cooperación internacional, clubes deportivos, culturales, etcétera. No es que tengan valores postmateriales, sino que tienen más posibilidades de preocuparse y ocuparse en dichas cuestiones. Entre quienes tienen estudios universitarios el asociacionismo mayoritario es de fines sociales, seguido de los colegios profesionales, los sindicatos, las asociaciones culturales y, muy cerca, por las deportivas y recreativas y las vecinales. Sin embargo, en estas últimas predominan las personas con bajo nivel de estudios, quienes también optan por las organizaciones religiosas y los deportes.

## PERTENENCIA A ASOCIACIONES SEGÚN NIVELES DE ESTUDIOS

ASOCIACIONES	SIN ESTUDIOS	PRIMARIOS	SECUNDARIOS	SUPERIORES
Composición	9,4	38,3	39,6	5,0
Fines sociales	1,0	3,5	6,2	14,0
De mujeres	0,2	1,1	2,2	0,7
Juveniles	0,2	3,0	5,1	8,2
Deportivas	1,1	10,0	14,6	11,6
Vecinales	14,4	21,8	14,3	11,9
Culturales,	3,0	5,4	7,0	12,3
Religiosas	9,1	12,3	6,6	10,0
Sindicatos	1,2	5,5	5,9	11,7
Partidos políticos	2,5	2,4	4,8	7,3
Ecologistas	0,3	1,0	2,3	3,7
De cooperación internacional	0,1	0,4	1,2	5,1
AMPAS	1,0	8,8	8,2	9,9

ASOCIACIONES	SIN ESTUDIOS	PRIMARIOS	SECUNDARIOS	SUPERIORES
Colegios profesionales	0,0	0,2	0,8	13,1
Pacifistas	0,9	0,6	1,3	1,5

Fuente: Sociología del voluntariado (2004)

Hay una clara relación entre situación social y la tendencia asociativa. Por estratos sociales, las clases bajas son más propensas a la desafiliación, mientras que las capas sociales más altas están más estructuradas e integradas. La clase alta participa mayoritariamente en clubes deportivos y sociedades recreativas, las capas medias en asociaciones de madres y padres de alumnos y los estratos bajos en las asociaciones vecinales.

#### PARTICIPACIÓN EN ASOCIACIONES SEGÚN ESTRATOS SOCIALES

ASOCIACIONES	ALTO	MEDIO	BAJO
Composición	18,1	36,6	43,7
Asociaciones con fines sociales	11,2	7,8	6,3
Organizaciones de mujeres y feministas	1,8	2,9	1,3
Asociaciones juveniles	8,2	5,4	4,2
Asociaciones deportivas y recreativas	18,4	16,4	9,6
Asociaciones vecinales	15,3	15,2	20,3
Asociaciones culturales	12,8	7,2	3,3
Organizaciones religiosas	11,6	7,1	11,4
Sindicatos y organizaciones empresariales	11,4	9,0	15,1
Partidos y grupos políticos	8,2	5,1	4,9
Grupos de protección ambiental	3,6	4,1	1,4
De cooperación internacional	3,1	4,2	2,9
Ampas	10,8	19,3	9,2
Colegios profesionales	7,3	4,3	0,2
Colectivos pacifistas	2,5	2,9	1,2

Fuente: Sociología del voluntariado (2004)

El asociacionismo y la participación constituyen un indicador relevante de discriminación sexual. Es una forma de medir el protagonismo de un género frente al otro. El tipo de asociacionismo en el que se participa refleja también la división sexual de las tareas. Las mujeres participan más que los hombres en las organizaciones religiosas, las asociaciones de madres y padres de alumnos, los colegios profesionales y, lógicamente, en las asociaciones de mujeres. Las asociaciones de predominio masculino explícito son los clubes deportivos y las sociedades de recreo, los partidos y grupos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las entidades culturales, artísticas y musicales. En las asociaciones vecinales podemos observar una tendencia más igualitaria entre sexos en cuanto a su composición. Aumenta el protagonismo de la mujer (en número y en puestos de responsabilidad) en las asociaciones de madres y padres de alumnos, así como en las asociaciones postmateriales. En las organizaciones políticas, profesionales y económicas queda aún mucho camino por recorrer hacia la igualdad entre géneros.

#### PERTENENCIA A ASOCIACIONES SEGÚN SEXOS

TIPOS DE ASOCIACIONES	VARONES	MUJERES
Composición	49,3	50,7
Asociaciones con fines sociales	7,3	5,9
Organizaciones de mujeres y feministas	0,3	2,3
Asociaciones juveniles	5,0	4,4
Asociaciones deportivas o recreativas	16,5	5,9
Asociaciones vecinales	16,9	15,9
Asociaciones culturales, artísticas o musicales	7,5	6,4
Organizaciones religiosas o de la iglesia	7,8	11,2
Sindicatos y organizaciones empresariales	8,8	4,0

TIPOS DE ASOCIACIONES	VARONES	MUJERES
Partidos o grupos políticos	6,2	2,2
Grupos de protección ambiental y ecologistas	3,2	1,2
Organizaciones de cooperación internacional	2,1	1,1
Asociaciones de madres y padres de alumnos	7,1	8,7
Colegios profesionales	2,5	3,1
Colectivos pacifistas	1,6	0,5

Fuente: Sociología del voluntariado (2004)

En el comportamiento asociativo por edades se pueden indicar diferencias muy significativas. De este modo, las asociaciones con mayor presencia juvenil son las deportivas, al tiempo que son éstas, junto a, obviamente, las juveniles, las preferidas por la juventud canaria a la hora de pertenecer. Las personas mayores prefieren las vecinales y las religiosas. Las edades intermedias optan también por las asociaciones vecinales, seguidas por sindicatos y AMPAS. Esto significa, entre otras cosas, que el movimiento vecinal (el mayoritario en las Islas) tiene una media de edad bastante avanzada, a diferencia de los colectivos ecologistas, pacifistas y feministas, que tienen un componente mayoritariamente joven.

En relación a la religiosidad, cabe constatar aún el predominio de la concepción católica de las acciones y asociaciones con fines sociales. Quienes practican otras religiones tienen en su propio grupo religioso su mayor opción. Quisiera destacar su ausencia en las AMPAS y su muy poca presencia en las asociaciones vecinales, con todo lo que ello conlleva cara a la integración social. Las personas indiferentes o ateas en materia religiosa prefieren las organizaciones económicas, seguidas por las deportivas.

Por último, y respecto al autopoicionamiento político, quienes se ubican en la izquierda mantienen una mayor diversidad de membresía, mientras que quienes se sitúan en la derecha se concentran en asociaciones deportivas y recreativas, seguida muy lejos de las vecinales, que son la opción mayoritaria de nacionalistas e insularistas.

Con todo, el asociacionismo en Canarias se caracteriza por:

- 1) Predominio del **asociacionismo vecinal** (20,3%).
- 2) El **asociacionismo estrictamente social** representa el 13% (por debajo del vecinal, el educativo, el cultural y el profesional; por encima del deportivo y el estrictamente religioso).
- 3) Hay 3,6 asociaciones por cada mil habitantes (la media española es 2,3).
- 4) El **asociacionismo vecinal** es mucho más frecuente en el ámbito urbano. Es un agente de socialización política (forma de participación ciudadana, cantera de líderes políticos: la otra cancha de entrenamiento y ensayo político son las universidades y las AMPAS). Son centros de información y lugar de encuentros. Creciente tendencia a la conversión en bares. Continuos contactos con ayuntamientos y entidades privadas.
- 5) Las **asociaciones de madres y padres** son casi forzosas. Presencia en los Consejos Escolares. Forma de integración de las mujeres, al mismo tiempo que constatación de la división sexual de las tareas domésticas.
- 6) Las **asociaciones ecologistas y las pacifistas** son las menos institucionalizadas. Junto a las asociaciones feministas se caracterizan por su corta duración y su inmediatez (acciones puntuales, normalmente respondiendo a un acontecimiento, o una ley a punto de salir). Poca presencia en los medios de comunicación.
- 7) El 47% de la juventud canaria han pertenecido a alguna vez a alguna asociación. Entre las **asociaciones juveniles** predominan las deportivas (45%) y las ecologistas (30%). percepción distante respecto a las instituciones. las asociaciones que se nutren más de jóvenes son las **sociales**, las **culturales** y las **deportivas**.
- 8) Crecen las asociaciones de consumo. Crisis de las asociaciones sindicales.

### 1.3 Los movimientos sociales

Los movimientos sociales tienen los siguientes elementos definitorios:

- 1) Constituyen un conjunto de acciones que se desarrollan por determinados grupos y organizaciones sociales, con objetivos predeterminados.
- 2) Tienen, por tanto, una estructura organizativa, o bien tienden a tenerla, aunque sin el formalismo de las asociaciones y de las instituciones.
- 3) Sus objetivos o finalidades son delimitados, explícitos,
- 4) Que les conduce a realizar acciones puntuales y/o continuadas,
- 5) Con el objeto de ejercer presiones políticas, institucionales y de opinión pública.

Al igual que las asociaciones, los movimientos sociales también sufren un **proceso de institucionalización** similar:

- 1) Crecimiento y diversificación del movimiento y conversión en asociación.
- 2) Legitimación social (objetivos más abstractos, compartidos y/o reconocidos; funciones sociales y económicas) e institucional (profesionalización interna, reconocimiento externo).
- 3) Necesidad de distribuir tareas según niveles organizativos (poder interno: estrategia, gestión, ejecución; poder externo: negociaciones con asociaciones, partidos políticos, entidades).
- 4) Existencia de otros movimientos, asociaciones e instituciones que compiten en el espacio y/o sectorialmente.
- 5) Mayor interacción con poderes públicos (participación en la acción institucional).

Son una forma de participación que cumplen además con funciones sociales y económicas como:

- 1) La detección y canalización de necesidades e intereses, con mayor agilidad y eficacia que las instituciones y las asociaciones.
- 2) Es un agente social de socialización e integración social.
- 3) Uso de medios más creativos que las organizaciones formales.
- 4) Generan nuevas formas de empleo y de gobernabilidad.

### 1.4 Las iniciativas ciudadanas

Las iniciativas ciudadanas constituyen la forma más espontánea de participación.

Se definen porque:

- 1) Constituyen un conjunto de acciones que se desarrollan bien a través de grupos o bien por medio de personas individuales.
- 2) No tienen una estructura organizativa, ni tienden a tenerla.

- 3) Sus objetivos son finalistas, inmediatos, reducidos,
- 4) lo que les conduce a realizar acciones y campañas puntuales,
- 5) sin buscar mayor trascendencia social o institucional.
- 6) Aunque contribuyen a la conformación de redes sociales básicas.

Sin embargo, las iniciativas ciudadanas no están exentas de vivir un **proceso de institucionalización** que se describe así:

- 1) Crecimiento y diversificación y conversión en movimiento social y/o en asociación.
- 2) Legitimación social e institucional.
- 3) Necesidad de distribuir tareas según niveles organizativos (poder interno: estrategia, gestión, ejecución; poder externo: negociaciones con otras iniciativas ciudadanas, con movimientos sociales, asociaciones, partidos políticos, entidades, etcétera).
- 4) Existencia de otras iniciativas, movimientos, asociaciones e instituciones que compiten en el espacio y/o sectorialmente.
- 5) Mayor interacción con poderes públicos.

## 2. ¿POR QUÉ PARTICIPAR?

Cuestionarnos por qué participar es preguntar por los motivos para participar (o no, o dejar de hacerlo), tanto desde el punto de vista subjetivo (las ganas e intereses de cada cual) como desde el enfoque estructural (las limitaciones y posibilidades otorgadas por los poderes económicos, políticos, sociales).

### 2.1 Motivos y razones

Si nos centramos en la “rentabilidad” del hecho personal de participar, se identifican dos grupos de motivaciones o incentivos:

- 1) Motivos públicos o generales:
  - a) La recompensa de una buena elección: los individuos eligen, entre otras posibilidades, participar o colaborar, evaluando los virtuales costes y beneficios, buscando una correspondencia entre la imagen que tienen de sí mismos y su práctica vital.
  - b) La satisfacción de ser consecuente y coherente con uno mismo: desde un punto de vista normativo, del “deber ser”, del imperativo de las normas sociales que se han internalizado a lo largo del proceso de socialización (escala de valores, ideología, estilo de vida, etcétera).
  - c) La acción participativa en sí misma es la recompensa: participar supone más una satisfacción (intrínseca) que un coste. Se trata de un imperativo emocional o afectivo.
  - d) El hecho de participar en una identidad colectiva: el sentimiento de pertenencia o membresía contribuye a la construcción y estabilidad de la identidad individual, al tiempo que proporciona un círculo de reconocimiento.
  - e) La defensa de intereses materiales frente a otros colectivos sociales, las administraciones públicas, las empresas, etcétera.

- f) La transmisión de valores, la reivindicación de postulados ideológicos y concepciones de l mundo y de la vida, etcétera.
- 2) Motivos selectivos:
- a) La productividad en sí misma. La posibilidad de desarrollo personal en aquello para lo que cada cual se considera con capacidad: cualidades creativas, organizativas o de gestión.
  - b) La posibilidad de ser el centro de atención: búsqueda planificada del protagonismo personal y la centralidad, con una importante carga emotiva.
  - c) Un lugar donde hacer amistades. El fin es establecer vínculos y un entramado de relaciones informales y afectivas.
  - d) La resolución de una crisis personal y el desarrollo de una nueva identidad: las organizaciones otorgan a los individuos reconocimiento, identidad colectiva y subjetiva, ocupaciones que le permiten rehacer sus rutinas y, en resumen la orientaciones necesarias para solucionar la crisis y gestar una nueva personalidad.
  - e) Beneficios de tipo instrumental: mejorar la propia formación al trabajar en la organización, realizar la acción con objetivos profesionales o esperar obtener alguna ventaja respecto a las administraciones públicas (puntuación ante oposición, obtención de beca, ser cooptado por algún partido político u organismo con poder, etcétera), acceder a información y por tanto, al poder.
  - f) Cada individuo participa en distinta medida de los incentivos generales y de los selectivos, aunque es posible identificar el tipo que predomina e inclina decisivamente hacia el comportamiento altruista en las organizaciones.

## 2.2 La participación como instrumento de integración social

La participación es un medio para la integración social. La participación es un instrumento para otorgar legitimidad a una decisión. En este sentido, los diversos instrumentos institucionales de participación ciudadana tienen la finalidad de consolidar la democracia representativa como forma política (votaciones, informaciones públicas, consultas populares, consejos de asociaciones generales y específicas, etcétera)...

También sirve para la búsqueda de interlocutores válidos, legítimos, entre la administración y la ciudadanía. Por último, potenciar el asociacionismo, sobre todo entre colectivos más desfavorecidos, es una herramienta directa de inserción social.

Por ejemplo, para la inclusión social de las personas inmigrantes la participación aparece estratégicamente como una herramienta fundamental.

La participación es: a) una necesidad humana básica, un derecho; b) constituye un requisito para el proceso de integración social; c) sirve para aumentar la eficacia de las políticas y los programas de intervención social en materia de inmigración y refugio; d) sirve también para poder avanzar en el establecimiento de la convivencia intercultural, en la cual es parte importante la prevención y la resolución pacífica y constructiva de los conflictos; e) es un instrumento fundamental para la inserción laboral.

Todo esto implica potenciar el asociacionismo entre los propios inmigrantes, así como fomentar la presencia e incorporación de personas inmigrantes en todos los espacios sociales e institucionales, así como su participación política.

Existe, al menos desde el punto de vista normativo, un reconocimiento explícito a la participación de las personas inmigrantes. Se ubica en el segundo de los tres ejes de las políticas migratorias, concretamente el referido a la Integración Social. Desde este punto de vista, el inmigrante no sólo ha de ser objeto de integración sino sujeto activo de la misma, considerándolo no sólo como trabajador sino también como ciudadano. Es por ello que se requiere un constante diálogo entre las diferentes Administraciones Públicas y los interlocutores sociales al respecto. Para ello surgió el Foro de la Inmigración.

Sin embargo, la falta de participación de los inmigrantes sigue siendo muy escasa (por no decir nula) en la práctica. Encontramos diversas razones al respecto. Hay explicaciones que señalan determinadas características de las poblaciones que emigran: 1) su propia experiencia personal de participación ciudadana en la sociedad que abandonó; 2) su condición de clase, género, hábitat, grupo social; 3) su cultura política; 4) el interés por involucrarse en la sociedad que ha llegado; 5) la necesidad de implicarse.

Otras explicaciones se encuentran en la sociedad receptora: 1) su propia cultura democrática y participativa; 2) la presencia o no de recursos para fomentar la participación ciudadana; 3) la existencia o no de instrumentos que incentiven el asociacionismo y la participación no sólo de la ciudadanía en general sino también la participación activa de determinados colectivos sociales, incluida la población inmigrante; 4) la experiencia de dicha sociedad de recibir población e integrarla; 5) la necesidad y el interés por conseguir la integración social de los inmigrantes por medio de instrumentos participativos.

El impulso de la participación de los inmigrantes pasa por múltiples aspectos. Ante todo, su consideración como ciudadanos, el reconocimiento del derecho al voto en las elecciones locales, la no negación de derechos básicos a quienes están en situación de irregularidad administrativa, etcétera. En aspectos más concretos, es preciso superar todo paternalismo, no reducir participación a asociacionismo, encontrar los modelos locales y participativos más adecuados, educar para la participación, invertir en participación. A todo ello cabe añadir, favorecer la participación de los menores y jóvenes, hijos de extranjeros, al calor de las nuevas políticas que se van perfilando en Europa, España y Canarias respecto a la participación juvenil e infantil; aprovechar el potencial de la mediación intercultural para la promoción de participación de los inmigrantes en su propia integración; fomentar la participación de los inmigrantes en proyectos de cooperación al desarrollo.

La participación de los inmigrantes ha de darse, desde una perspectiva comunitaria, de una forma simultánea en ámbitos o escenarios comunes a la ciudadanía en general y específicos en su condición de inmigrantes. Asimismo, han de establecerse mecanismos o vías de participación igualmente comunes, respecto al resto de la ciudadanía, y específicos, en cuanto a movilización de recursos propios como colectivo.

Respecto a los escenarios de participación comunes, la idea es bien clara: fomentar la participación de los inmigrantes como ciudadanos (padres de familia, vecinos, trabajadores, usuarios de servicios, etcétera). Por tanto, los ámbitos de participación son los mismos que el resto de la ciudadanía: 1) escuela; 2) sistema sanitario; 3) servicios sociales; 4) en el marco territorial de convivencia: barrio, municipio, isla, autonomía; 5) en los sindicatos y organizaciones empresariales; y 6) en el sistema político en general. En este sentido, las vías de participación son los mismos: 1) asociaciones de padres y madres de alumnos; 2) asociaciones vecinales; 3) consejos locales de servicios sociales y sociosanitarios; 4) foros y plataformas municipales, insulares, etcétera; 5) medios de comunicación; 6) asociaciones interculturales, de ocio y deportivas, sindicatos, etcétera...

En relación a los aspectos específicos de la inmigración tenemos: 1) la ley de extranjería; 2) las políticas públicas sobre migración y refugio; 3) los programas, proyectos e iniciativas para la integración social de los inmigrantes, retornados y refugiados; 4) participación en observatorios específicos de su realidad, con acceso a la información que sobre los inmigrantes y desde los inmigrantes se han producido y se producen. Las vías específicas de participación son: 1) asociaciones de inmigrantes; 2) asociaciones comerciales; 3) asociaciones culturales propias; 4) programas de radio o televisión y secciones en la prensa diaria; 5) consejos locales específicos para la integración social de las personas inmigrantes.

### 2.3 Tipos de participación ciudadana

Tomando como criterio principal el nivel de acción/implicación individual y colectiva que conlleva tenemos cuatro tipos de participaciones, cuatro modelos de participación que resumo en el siguiente cuadro:

<b>PASIVA</b>	<b>Forma parte de...</b>	compra de Lotería población: contribuyentes, vecinos, censos
<b>RECEPTIVA</b>	<b>Asiste a...</b>	espectador/usuario público: electores, clientes, encuestas y sondeos
<b>ACTIVA</b>	<b>Interviene en...</b>	afiliado/asociado pueblo: base social, socios
<b>IMPLICATIVA</b>	<b>Actúa, evalúa...</b>	activista/voluntariado grupo: compromiso

Existe, en primer lugar, una acepción pasiva que consiste en su significado quizás más cercano a su raíz etimológica: formar parte de. Una imagen clara de esta participación es la compra de números de Loterías (a este acto también se le denomina Participación). Los ciudadanos se convierten así en contribuyentes, que es como les observa el Estado, Hacienda. Es la población sometida al recuento y la clasificación, en situación de disponibilidad, de actividad y de reserva, según edades, sexos, etnias y clases sociales. Este tipo de participación se basa en el concepto de población, en sentido estrictamente estadístico.

- nivel descriptivo (objeto de la toma de decisiones, estrategias)
- recuentos: censos, padrones (administración, economía, milicias)
- disponibilidades (fundamentalmente para la producción, la destrucción y el consumo)
- Población
  - de derecho: lugar de residencia; y de hecho: presencia
  - demografía: movimiento natural (nacimientos y defunciones)
  - demografía: movimiento migratorio
  - clasificación: población activa, no activa y contada aparte
  - democracia representativa o formal

La segunda acepción del término participación es receptiva. La imagen más clara es la del usuario, la del cliente, la del espectador. Es votante y elige entre una gama de siglas como elige entre una variedad de marcas (consumo). También puede elegir no elegir. Asiste a mítines, fiestas, reuniones,... La asistencia o confluencia es su forma más clara de participación. Se trata también de una participación meramente opinática y, por tanto, mediatizada (por los medios de comunicación que se convierten así en 'opinión pública', y por la serie de preguntas/estímulos a las que los sujetos deben responder). Los sujetos no son sino que están. No son protagonistas sino personas que están amarradas o que penden del hilo de los cuestionarios, los tests, las encuestas, los experimentos, los estímulos,... De tener un nombre, una historia, una biografía, una identidad, pasan a ser una frecuencia, una proporción. Es el público, con todo lo que conlleva esta noción. Se basa igualmente en la separación del ámbito público de la esfera privada, doméstica.

- nivel explicativo (sujeto de opinión para la toma de decisiones)
- ciudadanía, electores (política), usuarios (bienestar) y clientes (economía)
- conjunto de gente que está en disposición (recepción) y opina
- Público
  - opinión mediatizada (encuestas, sondeos, medios de comunicación)
  - notorio, conocido, famoso
  - lo no privado, colectivo, estatal
  - espectadores
  - democracia deliberativa o mediatizada

La tercera acepción es la formalmente activa. Es el socio, el afiliado, el matriculado... que paga su cuota, que asiste e incluso interviene en las fiestas, reuniones, cursos, jornadas, decisiones... Es la base social de la institución, de la asociación. Es el pueblo, el tercer estado, la nación.

- nivel operativo (intervención)
- sociedad
- conjunto de gente que toma decisiones y actúa
- Pueblo
  - identificación: lugar de nacimiento, servicio en armas
  - identidad: membresía, cultura propia, diferenciada
  - lo no urbano: caserío, lugar...
  - democracia representativa y democracia deliberativa

Por último, tenemos la acepción implicativa. Es inicialmente contrainstitucional o, al menos, lo institucional juega un papel muy secundario. Es el lugar de los movimientos sociales, de las redes sociales informales, del compañerismo, de la acción voluntaria. Es el grupo.

- implicación incluso afectiva (acción voluntaria)
- comunidad
- Grupo
  - alto grado de identificación e identidad
  - interacción muy fuerte
  - democracia participativa

Voy a terminar mi intervención, y refiriéndome a cómo participar, con el decálogo de Byron Kenard para hacer fracasar un movimiento ciudadano<sup>5</sup>. Obviamente, se trata de diez cosas que hay que evitar para que funcione un grupo o una iniciativa ciudadana.

- 1) **Olvida tus orígenes.** Los tuyos y los de la asociación. De las circunstancias humildes en que surgieron. De las bases territoriales, sectoriales, ideológicas, reivindicativas... que le dieron su razón de ser.
- 2) **Coloca expertos en el asiento del conductor.** A raíz del aumento de recursos materiales, financieros, tecnológicos, surge la división estricta del trabajo, sobre todo el organizativo. Para elegir a los mejores en este aspecto, realiza el siguiente test: introducir a cada aspirante en un saco lleno de papeles, quienes no se sepan organizar para salir son las personas idóneas para los cargos.
- 3) **Tómate el trabajo con mucha seriedad.** Con gran seriedad. Trabaja demasiado a fondo y durante muchas horas. Practica hasta adquirir una mirada ceñuda y depresiva. Si es posible, incluso enfermiza o pesimista. Con mal humor. Cuando alcances la maestría en esta mirada, llama la atención al resto del colectivo para que sepan de tu martirio. Insinúa a menudo que si todo el mundo se tomara la causa tan en serio como tú la cosa iría mejor. El objetivo es que se sientan culpables.
- 4) **Adopta y haz adoptar a los demás reglas de conducta muy estrictas y rígidas.** La debilidad y flaqueza humanas no pueden existir en un movimiento ciudadano. En cuanto aparezcan los defectos debes prepararte para hacer añicos a la persona errada. Si, por ejemplo, descubres a un activista de un colectivo de salud alimentaria comiendo una hamburguesa condénalo con todos los argumentos que se te ocurran (dejando a un lado que tú hayas entrado al Mc Donald a comprar un paquete de cigarrillos).
- 5) **Motiva a otros mediante el sentimiento de culpa.** Si un grupo trabaja intentando preservar especies protegidas, atácalo por su poca sensibilidad ante la pobreza o el hambre en el mundo. Si el colectivo trabaja para los pobres o hambrientos, atácalos por su falta de sensibilidad ante los animales. Hagan lo que hagan intenta llevarlos hacia una posición indefensa. Cuando se den cuenta de la inutilidad de sus tareas seguramente redoblarán sus esfuerzos.
- 6) **Habla mucho sobre la necesidad de cooperar y compartir, pero ino se te ocurra hacerlo!**
- 7) **Consigue un cierto grado de nerviosismo y manténlo.** Ponte nervioso y excitado. Hay que apresurarse, que el fin del mundo está cerca. Si algunas personas siguen trabajando con calma, tu tarea consistirá en ponerlas nerviosas hasta que surja en ellas la ansiedad.
- 8) **Nunca compartas el prestigio y los honores.** Todo es idea tuya. Nadie contribuye a los éxitos, sólo tú.
- 9) **Recuerda que cuanto menos educado seas, más comprometido aparentarás estar.** No llegues a tiempo a la

<sup>5</sup> Byron Kenard, "Diez formas de hacer fracasar un movimiento ciudadano", FACMEN, núm. 3, agosto 1990.

reunión. Tu retraso refleja tu importancia y el hecho de que estás muy ocupado. Que suene varias veces tu móvil significa igualmente que no das abasto y que bastante tiene la gente con ver que está ahí, con ellos reunido. Y no se te ocurra recoger las tazas de café o la mesa al concluir la reunión.

- 10) **Por último, evita trabajar para el movimiento al tiempo que das la impresión de entregarte en cuerpo y alma.** Todo es simulacro. Las apariencias engañan. Apúntate a todas las tareas y comisiones. Aparenta estar siempre atareado. Es la excusa perfecta para dejar de hacer cosas (estás ocupado en las otras múltiples tareas). Eso sí, tienes que aparecer entre los autores de tal o cual ponencia o propuesta, entre los miembros de las comisiones o grupos de trabajo, etcétera.

Muchas gracias.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, MARCELO: *Estructura social de Canarias* (dos volúmenes), CIES, Las Palmas de Gran Canaria, 1980.
- ASCOLI, UGO: *Estado de Bienestar y acción voluntaria*, Ed. Ariel, Barcelona, 1997.
- BARROSO RIBAL, CRISTINO: “Estratificación social en Canarias: integrados, vulnerables y excluidos sociales”, *Revista Situación Serie Estudios Regionales*, Banco Bilbao Vizcaya, Madrid, 1997, pp. 91-101.
- BARROSO, CRISTINO; CUESTA, OLEGARIA; GRANADOS, JAIME: *Libro Blanco de la Juventud en Canarias. Del diagnóstico al autoanálisis*, Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, Santa Cruz de Tenerife, 1998.
- BORIS LIMA: *Exploración teórica de la participación*, Ed. Humanitas, Buenos Aires, 1988.
- BORJA, JORDI: *Estado y ciudad. Descentralización política y participación*, Ed. PPU, Barcelona, 1988.
- BUTLER, JUDITH: *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, Ed. Paidós, México, 2001.
- BUTLER, JUDITH: *Mecanismos psíquicos de poder. Teorías sobre la sujeción*, Ed. Cátedra, Barcelona, 2001.
- CARBALLO ARMAS, PEDRO: *Canarias y su diferencialidad. Balance y perspectivas del hecho diferencial canario*, Ediciones del Cabildo de Gran Canaria, 2001.
- CASTELLS, MANUEL: *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Alianza Universidad, Madrid, 1986.
- CASTELLS, MANUEL: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- DAHL, ROBERT: *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Ed. Taurus, Madrid, 1999.
- DALTON, R.; KUECHLER, M. (comps.): *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden político*, Ed. Alfons el Magnànim, Valencia, 1992.
- DURÁN, MARÍA ÁNGELES: *De puertas adentro*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1988.
- E.D.I.S., *Elementos para la orientación de una política de lucha contra la pobreza en Canarias*, Dirección General de Servicios Sociales, Santa Cruz de Tenerife, 1991.
- E.D.I.S., *Las condiciones de vida de la población pobre del archipiélago canario*, FOESSA, Madrid, 1996.
- ELSTER, JON: *La democracia deliberativa*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2001.
- GALVÁN TUDELA, ALBERTO; DE MELLO E SOUSA NEVOA, ÁLVARO: “Economía y Sociedad”, en VV.AA., *Canarias ante el cambio*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de La Laguna, 1981, pp. 87-99.
- GARCÍA CALVO, AGUSTÍN: *Análisis de la sociedad del bienestar*, Ed. Lucina, Zamora, 1993.
- GIDDENS, A.: *Modernidad e identidad del yo*, Ed. Península, Barcelona, 1995.
- HAUSKNECHT, MURRAY: *The Joiners: A Sociological Description of Voluntary Association Membership in the United States*, Bedminster, Totowa, New Jersey, 1964.

- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, PEDRO (dir. y coord.), **Natura y Cultura de las Islas Canarias**, Tafor ediciones, Santa Cruz de Tenerife, 1999 (séptima edición, la primera es de 1977).
- HILL, RICARDO: **Nuevos paradigmas en Trabajo Social. Lo social natural**, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1992.
- JACOBY, H.: **La burocratización del mundo**, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1987.
- LEFEBVRE, HENRI: **El derecho a la ciudad**, Ed. Península, Barcelona, 1969.
- LIPOTEVSKY, GILLES: **El crepúsculo del deber**, Ed. Anagrama, Madrid, 1994.
- KYMLICKA, W.: **La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía**, Ed. Paidós, Barcelona, 2003.
- LEVIT, T.: **Sociología del Tercer Sector**, Ed. Tecnos, Madrid, 1995.
- MACÍAS HERNÁNDEZ, ANTONIO: “Nobles, campesinos y burgueses”, en Antonio de Bethencourt Massieu (ed.), **Historia de Canarias**, Ediciones del Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1995, pp. 193-249.
- MIQUEL, LUIS (coord.): **El futuro de la ciudad entre la miseria y la utopía**, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 1995.
- NEGRI, A.; HARDT, M.: **El trabajo de Dionisos**, Ed. Akal, Madrid, 2003.
- OFFE, CLAUDE: **Partidos políticos y nuevos movimientos sociales**, Ed. Sistema, Madrid, 1988.
- PASSARIS, SOLANGE; RAFFI, GUY: **Les associations**, Editions La Découverte, París, 1984.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, TOMÁS: **Democracias Participativas**, Ed. HOAC, Madrid, 1995.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, TOMÁS; MONTAÑÉS, MANUEL; MARTÍ, JOEL (coords.): **La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía/I**, El Viejo Topo, Barcelona, 2000.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, TOMÁS; MONTAÑÉS, MANUEL; MARTÍN, PEDRO (coords.): **Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía/2**, El Viejo Topo, Barcelona, 2001.
- ROSE, ARNOLD: **The Power Structure**, Oxford University Press, 1967.
- RUIZ Y BENÍTEZ DE LUGO, RICARDO: **Estudio sociológico y económico de las Islas Canarias**, Ediciones Idea, Santa Cruz de Tenerife, 2003 (el texto original es de 1904).
- SALAZAR, M.C. (comp.): **La Investigación Acción Participativa. Inicios y desarrollos**, Ed. Popular, Madrid, 1992.
- SAMPEDRO, VÍCTOR: **Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas**, Ed. Istmo, Madrid, 2000.
- SÁNCHEZ ALONSO, MANUEL: **Metodología y práctica de la participación**, Ed. Popular, Madrid, 1986.
- SILLS, DAVID (comp.): **Enciclopedia internacional de las ciencias sociales**, Ed. Aguilar, Madrid, 1974.
- SUÁREZ BOSA, MIGUEL: “La formación de una sociedad de clases”, en De Bethencourt Massieu, Antonio (ed.), **Historia de Canarias**, Ediciones del Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1995, pp. 431-486.

- TORRES, C. A.: *Democracia, educación y multiculturalismo*, Ed. Siglo XXI, México, 2001.
- VV.AA., *Estratificación social*, ISTAC, Las Palmas de Gran Canaria, 1994.
- VV.AA., *Estructura social*, ISTAC, Las Palmas de Gran Canaria, 1996.
- VV.AA., *Condiciones de vida de la población en Canarias*, ISTAC, 2001.
- YUNG, I.M.: *La justicia y la política de la diferencia*, Ed. Cátedra, Madrid, 2000.

## OTRAS FUENTES

- C.I.E.S.: CUADERNOS CANARIOS (1976)
- E.D.E.I.C.: DOSSIER CANARIAS (1976)
- C.E.D.O.C.: ESTADÍSTICAS E INFORMES (1980, 1986)
- I.S.T.A.C.: ESTADÍSTICAS E INFORMES (desde 1986)
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: INFORMES ANUALES (desde 1992)
- OBECAN: ESTADÍSTICAS DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES (desde 1997)
- D.G.S.S.: PLAN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES (1999)



# VOLUNTARIADO FORMAL E INFORMAL EN CANARIAS

Ramón Díaz Hernández  
Grupo de Investigación de Geografía  
Económica y Social de la ULPGC

## 1. Algunas consideraciones generales sobre democracia, ciudadanía y sociedad a modo de introducción.

La característica esencial del ser humano es la libertad (J. P. Sartre, 1905–1980). En efecto, la libertad hace posible que todo ser humano lleve a cabo su destino de perfeccionarse como ser racional. El ejercicio racional de la libertad sólo puede efectuarse responsablemente en sociedad. Pero la libertad está sujeta a los condicionantes del imperativo categórico (Kant) de ahí que el “ser moral es ser libres”. La libertad es por lo tanto el fundamento de la responsabilidad. Sin libertad no hay responsabilidad.

A su vez, la definición clásica de democracia nos habla de un sistema de gobierno en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos mediante votación. La democracia, como sistema político aceptado universalmente es la concreción y puesta en práctica de un conjunto de normas que la soberanía popular acuerda darse para el ejercicio pacífico de la convivencia. ¿Pero son legítimas esas normas? Lo son en la medida que cumplan los requisitos mínimos expuestos por Habermas<sup>1</sup> por el que toda norma surgida de un consenso, del reconocimiento general de todos los afectados, es una norma moralmente válida, siempre que las normas hayan sido establecidas bajo condiciones de igualdad y libertad que impone la comunicación.

Sostiene J. Subirats (2001)<sup>2</sup> que la democracia vive un buen momento porque “nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de ese conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control, que históricamente ha ido conformando el concepto de democracia”. Para a continuación añadir lo siguiente: “A pesar de ello, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento. El fundamento de estas críticas se haya en aquel conjunto de elementos que N. Bobbio llamó promesas incumplidas. Pero también resulta evidente la poca capacidad de resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos de toma de decisiones. Formalismo, distanciamiento entre representantes y representados, opacidad, asimetría en los recursos de los teóricamente iguales... son algunas de las críticas que se esgrimen en el debate político dirigidos al funcionamiento actual de nuestros sistemas democráticos”. Hay en estos acertados criterios un elevado nivel de amenazas que indican hasta qué punto es vulnerable el sistema y qué riesgos estamos dispuestos a afrontar.

---

<sup>1</sup> HABERMAS, J. (1995): *Conciencia moral y acción comunicativa*. Editorial Península, 3ª Edición. Barcelona.

<sup>2</sup> SUBIRATS, J. (2001): “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas” en J. FONT (Ed.): *Ciudadanos y decisiones públicas*, pp. 33-42.

En Canarias el paso de una etapa preturística a otra predominantemente turística se ha operado en cuestión de tres o cuatro decenios escasos, el tiempo en que la sociedad insular ha vivido el cambio más significativo de su historia; pero esa rápida transformación no ha estado exenta de dificultades de todo tipo. Como puede apreciarse, en ese contexto armonizar y asumir conceptos complejos y perfectibles como libertad, sociedad de ciudadanos libres, fortalecimiento de la sociedad civil, corresponsabilidad, democracia y normas democráticas, subsidiaridad, etc. en situaciones de cambios tan profundos y rápidos no resulta nada fácil, mucho menos en una sociedad como la insular en donde factores históricos, territoriales, políticos y económicos han mostrado fuertes reticencias a la aceptación plena de esas transformaciones para entrar en la modernidad.

## 2. Desencanto prematuro, crisis de la democracia y ¿demanda de renovación?

A diferencia de los regímenes autoritarios o dictatoriales, el sistema democrático es perfectible de forma que cuando su funcionamiento decae y se aleja de las expectativas que sobre el mismo se tiene, los ciudadanos se irritan en proporción directa al grado de insatisfacción. Cuando la calidad de la democracia es cuestionada se produce una crisis que tiene su expresión en las protestas ciudadanas (manifestaciones, huelgas, iniciativas populares, desobediencia civil, etc.) o en la desconfianza más o menos continuada en el sistema.

A modo de ejemplo, España es una de las democracias más jóvenes de Europa en donde, al menos en teoría, debería reflejarse entre sus ciudadanos un estado de ánimo (o fervor político) con mayor entusiasmo hacia las libertades recién conquistadas y con las puertas abiertas a un mayor protagonismo de la sociedad civil. Pese a las excelentes condiciones, los datos cuantitativos que disponemos parecen confirmar una evolución negativa a este respecto; así hacia 1973 el nivel de participación en asociaciones era de un 37% (Gómez-Reino, Orizo y Vila, 1975), de un 23,3% en 1980 (CIS, 1980), un 31% en 1981 (Orizo, 1991); un 25,2% en 1987 (Eurobarómetro, 1991), un 31% en 1989 (UE, 1991), un 22% en 1990 (Villalain, Basterra y Del Valle, 1992), pasando a comienzos de los noventa a un 33,1% (Alberich, 1994) o un 40,4 en 1993 (Ruiz, 1994).

Después de una etapa de receso en los 80, en los 90 se produce un rebrote del movimiento asociativo que en estos últimos años está llegando a alcanzar las cotas de participación de los momentos más pujantes de la movilización social española de mediados de los 70 en la transición política de la dictadura a la democracia. Es interesante resaltar, que este aumento de participación de la década de los 90 se produce principalmente por el ascenso del asociacionismo entre los jóvenes y básicamente por su afiliación a organizaciones deportivas, de carácter social, educativo y artístico (CECS, 1999).

Sin embargo, eso no se da (al menos de forma rotunda) y son los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas<sup>3</sup> quien lo viene recordando cada cierto período de tiempo. Por ejemplo, entre 1996 y 2006 la confianza en la política tuvo su máxima subida en abril de 2004 (63,5%), en tanto que la mayor bajada se produce en febrero de 2006 (42,8%). En julio del presente año el índice alcanzó sólo un 46,1%, lo que refleja el mantenimiento por parte de la mayoría de los españoles de una percepción negativa de la situación política. Esas mismas fuentes añaden cómo la confianza que les merece a los españoles la prensa, el presidente del gobierno, las asociaciones empresariales o los partidos políticos es negativa en porcentajes que van desde un 37,1% a un 62,7%.

Pero no queda ahí la cuestión; la abstención creciente en los procesos electorales celebrados recientemente (en Canarias en donde el diferencial de abstención respecto al resto del Estado español está en un 10% por debajo) revelan que algo se está haciendo mal y que, como mínimo, se deben activar los mecanismos correctores adecuados para evitar riesgos graves al funcionamiento del conjunto del sistema democrático.

Pero quizás debamos ver la cuestión de la crisis de la democracia en el contexto mundial, dadas las sinergias interregionales que la globalización ha venido trenzando y en donde la difuminación de poderes y el carácter

<sup>3</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS. *Indicador de confianza política (años 1996-2006)*. <http://www.cis.es/cis/opencms/Es/index.html>.

multinivel con que se adoptan las grandes decisiones ensombrecen el panorama político, aleja las instituciones de los ciudadanos y enfría la denominada “pasión por la política”. Y ahí, en ese espacio global también se aprecia un mayor aumento de la abstención en los comicios locales, parlamentarios o presidenciales que minan poderosamente lo que se define como “cultura de la legalidad”; si a ello se unen diversas iniciativas ciudadanas como el surgimiento de nuevas corrientes de opinión, movimientos y plataformas multinacionales de ciudadanos contrarios a determinadas tomas de decisiones (energía nuclear, guerra de Irak, lucha contra el hambre, contra el cambio climático o contra opciones de corte neoliberal), comprobaremos que el “piensa y actúa” no es sólo una consigna, sino un principio ético que se universaliza e intenta hacer tambalear al sistema.

A nivel local también afloran las reacciones y disidencias que desde distintos medios desbordan el espacio institucionalizado de los organismos oficiales, partidistas, sindicales, patronales, culturales e, incluso el mismo ámbito del asociacionismo formal, que pasa por ser tildado en ocasiones de entreguismo, subordinado u obediente a la “razón de Estado”. Todo ello indica que en el interior y en el exterior del sistema anidan corrientes y movimientos capaces de dinamizar procesos (ciberactivistas con enorme capacidad de captar la atención gracias a las TICs, generar estados de opinión muy críticos y hasta de asestar “golpes” emocionales con fuerte impacto en los medios de comunicación) con posibilidad de sacudir la estabilidad del mismo; o cuanto menos, reducir su prestigio y hasta deslegitimarlo o poner en duda su autoridad basada en las elecciones.

Dice Vidal Beneyto (2005) que el “Estado liberal y social de derecho es un modelo que ve adelgazar sus pilares de apoyo. Al cansancio ya comentado se unen cada día más y más agujeros lo que junto a sus múltiples disfunciones le llevan a una desconsideración muy extendida de la democracia liberal y representativa”.

La crisis de la democracia es sin duda multicausal. Pero uno de los factores más visibles reside en el deterioro de la participación política y social provocada por el sectarismo de los propios partidos políticos, sindicatos, corporaciones profesionales y empresariales, y sus correas de transmisión en los medios de comunicación, en las organizaciones de base o en las diferentes instancias ciudadanas. En esos espacios se han creado estados de silencio, elitismo cupuliforme, complicidades, demonización de la disidencia y ninguneo de las voces críticas, al propio tiempo que se ha generalizado cierta laxitud hacia los fraudes de ley y permisividad respecto de las grandes y pequeñas corruptelas. En ese contexto de desnaturalización de la democracia se ha llegado a concretar la ausencia de perfiles nítidamente diferenciados de las diversas opciones políticas, sociales, económicas o culturales que, al actuar como clónicos, son percibidos por una ciudadanía que comienza a hablar del ‘fin de la disidencia’, del pensamiento único o del ‘único partido único’. Estas son sólo algunas de las razones estructurales y funcionales de este emergente proceso de rechazo que justifica las movilizaciones espontáneas e informales. Esta creciente desafección que se percibe en casi toda Europa se puede conocer mejor acudiendo a publicaciones recientes que lo explican admirablemente, como son las de Christian Savès, Guy Hermet, Pascal Perrineau, U. Beck, De Souza Santos, A. Glucksmann o Michel Mafesoli, sin dejar fuera al sociólogo español Vidal Beneyto<sup>4</sup>.

No debemos subvalorar el creciente conformismo al que se acogen ciertos sectores sociales que sobredimensionan su percepción de la solidez del sistema. Pero esto último no es más que uno de los muchos síntomas. La regla es que la desconsideración de los cauces y de la participación ciudadana en el marco de las democracias liberales ha consolidado la teoría del desencanto democrático que se manifiesta en los movimientos informales de carácter reivindicativo (antisistemas o no) de distinto ropaje: altermundistas, globofóbicos, antiglobalización, democracia directa, nihilistas, acción directa, euroescepticismo, etc.

Otro aspecto relevante es el desconcierto que se está creando ante la multiplicidad de nuevas denominaciones con que “técnicamente” se pretende modernizar al sistema democrático convencional con caracteres supuestamente innovadores: democracia procedimental, democracia de opinión, democracia de mercado, democracia industrial o servo-industrial, democracia post-totalitaria, democracia electrónica, democracia deliberativa, democracia consociativa, democracia consensuadora, plesbicitaria, etc.

<sup>4</sup> PARRADO, S.; LÖFFER, E. Y BOCAIRD, T.: “Evaluación de la calidad de la gobernanza local, algunas lecciones de la experiencia europea” en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 33, octubre de 2005, Caracas, 15 páginas.

De momento son formulaciones con pobre contenido argumental y débiles resultados, escasamente logradas en el marco de la implantación del conservadurismo neoliberal, pero que si suscitan resistencias en muchas partes del mundo, en otras como en América Latina o África no tienen encaje aún debido a las grandes desigualdades de la estructura social de sus respectivas poblaciones.

En algunas democracias liberales occidentales se ha producido un proceso de domesticación del conjunto de los operadores formales (partidos políticos y demás expresiones participativas) que incluye la asfixia de las minorías parlamentarias y extraparlamentarias, ningunea a los *outsiders*, anula la disidencia o margina la heterodoxia. En ese contexto es en el que se aprecia una incipiente emergencia de movimientos sociales de nuevo cuño con voluntad de reforma o ruptura del sistema para consolidar o ampliar conquistas sociales, aumentar derechos y reducir diferencias insoportables.

Su asentamiento y expansión en los años noventa junto a la dotación de aparatos de organización propios, con voluntad de cambio real, pueden en un futuro más o menos próximo contribuir a modificar las cosas, influir más en la sociedad, airear y sanear el paisaje político fortaleciendo a la sociedad civil.

### 3. ¿Déficit de sociedad civil en Canarias?

Si separamos los factores cuantitativos de los cualitativos veremos que la participación formal en nuestro Archipiélago es realmente de perfil bajo. El panorama asociativo de Canarias que vamos a ver a lo largo del presente trabajo ofrece más sombras que luces y eso no es producto de la casualidad ni mucho menos de un inexistente atavismo racial. En eso también convergemos con Europa, aunque no descartemos la responsabilidad que en ello puedan tener los condicionantes geográficos, históricos o la propia configuración de la sociedad a partir de los modelos administrativos (políticos) y económicos que se han venido imponiendo en las Islas. En cualquier caso son múltiples las circunstancias que se han conjurado para dibujar una situación acumulativa de desvertebración social y de desresponsabilidad colectiva en numerosas vertientes hasta perfilar, perfilando en gran medida el alcance de nuestro actual déficit asociativo<sup>5</sup>; pero eso no es en sí mismo un obstáculo insuperable toda vez que, con estrategias y estímulos adecuados, se puede invertir la situación y hasta mejorarla sustancialmente en convergencia con los países más punteros de Europa en materia de voluntariado y corresponsabilidad social. Y en este sentido hay indicios (especialmente en las movilizaciones espontáneas, en las acciones altruistas informales, en el campo relacional y de confianza en los demás) bastante esperanzadores.

Probablemente habrá que trabajar con ahínco en diferentes frentes (públicos y privados) para contribuir a un fortalecimiento del potencial asociativo tanto formal como informal. Sin olvidar que se deben mimar todas aquellas expresiones asociativas que funcionan relativamente bien como son la confianza en la familia, las relaciones con los amigos, la predisposición a aportar dinero, dar la firma o asistir a actos en favor de causas altruistas y muchísimas acciones más de parecido sentido.

Pero, sin duda, y dado el atraso con que partimos, la gestión del asociacionismo y el voluntariado en todas sus acepciones como instrumentos de cohesión social deben colocarse en la agenda política como una cuestión prioritaria. Y para ello es preciso acabar con las resistencias que existen en relación con la asunción de un mayor protagonismo de las entidades cívicas del área privada-social, de las asociaciones o de las también llamadas organizaciones no gubernamentales y del “tercer sector”. Esas resistencias suelen ocultar en el fondo una perversión en la concepción patrimonial del poder al no querer compartir protagonismo social o la falsa creencia de que el movimiento asociativo es un firme competidor de las fuerzas políticas que tienen asignado por ley el monopolio de la representación de la sociedad en las instituciones oficiales.

---

<sup>5</sup> Cuando hablamos de sociedad civil de perfil bajo nos estamos refiriendo al modelo de asociacionismo que predomina en Canarias que es a nuestro juicio de tipo institucional, subsidiado, escasamente crítico, poco reivindicativo, que funciona a impulsos y con una visión con pobre contenido transformador.

A pesar de las transformaciones sociales que han tenido lugar en los últimos treinta años (consolidación de la democracia, incremento del gasto público en políticas de bienestar, descentralización administrativa, la plena integración en organismos comunitarios europeos, mejora de los hábitos de los ciudadanos, familiarización con las nuevas tecnologías, etc.) continuamos siendo diferentes en relación con los países europeos puesto que seguimos manteniendo una concepción de lo público como un asunto marginal en el cual la ciudadanía no tiene deberes ni responsabilidades colectivas. Cada vez se profundiza más la asimetría entre derechos y deberes. Se quiere seguir viendo por una parte al Estado como un inagotable ente benefactor que debe asumir un creciente número de derechos sin contrapartida alguna y por otra parte a unos ciudadanos ávidos por depredar las riquezas que atesora el Estado. Hay que desterrar de una vez por toda esa paródica simplificación. Permítasenos aplicar a nuestro caso lo que acertadamente describe J. Subirats: “España en general no tiene una concepción de lo público como un ámbito de responsabilidad colectiva, ni tampoco dispone de una presencia fuerte, estructurada y responsable de lo que se ha venido llamando sociedad civil.”<sup>6</sup> Ante situaciones como esta se hace imperiosa la intervención pública y privada favoreciendo la asunción de responsabilidades por los ciudadanos y el enraizamiento y consolidación de tejido social.

Si no se hacen esfuerzos en esa dirección aumentarán los conflictos entre comunidades sociales, se elevará la tensión entre administraciones debido a la sobrecarga de demandas y sobre todo quedará en entredicha la capacidad del Estado de bienestar para enfrentarse al futuro y la resolución de los nuevos retos.

Tiene razón J. Subirachs cuando afirma que el secular alejamiento entre instituciones oficiales, sociedad política y sociedad civil, esa original dependencia social del Estado que venía acompañada de una arraigada desconfianza de todo lo que se presente como público, ha dejado marcas indelebles en nuestra forma de entender el espacio público, de lo civil, que no se ha resuelto aun ni siquiera en el vigente período democrático. Ese ámbito público, ese espacio de lo civil, es percibido a menudo como un territorio de nadie. La confrontación entre desresponsabilidad social por un lado e impotencia institucional de otro introduce elementos inquietantes dada la actual situación (en donde el poder real se está desplazando por la globalización económica, el mercantilismo acendrado y la opacidad de las estructuras multinivel de toma de decisiones con interferencias jerárquicas y transversales y con creciente pérdida de autonomía de los poderes políticos representativos a todas las escalas) que exige el fortalecimiento de estructuras de poder civil como contrapeso. Sin responsabilidad colectiva, sin implicación social las instancias públicas van a sucumbir cada vez más ante la embestida de la mercantilización mundializadora. Y eso que se veía venir en los ochenta y noventa ya se está produciendo efectivamente. Las crecientes privatizaciones de los servicios públicos son una primera expresión de ello. Frente a la penetración mercantil en la esfera de lo social se requiere buscar interlocución ciudadana, tratar de conectar con agentes sociales dispuestos a asumir responsabilidades, abiertos a generar mecanismos de cogestión y parternariado<sup>7</sup>. En el bien entendido que un poder civil es fuerte cuando está compuesto por una sólida red de lazos sociales, con tradición y cultura de responsabilidad cívica y por pautas de interacción social basadas en la confianza y en la autcapacidad de organización.

La sociedad civil es fruto del consenso social sobre valores civiles compartidos entre grupos sociales y entre las diversas culturas en que se expresan.<sup>8</sup> Las sociedades que gozan de un nivel de vida envidiable y aumentan en cohesión social son las que más avanzan en distintas manifestaciones de solidaridad. Pero son, a su vez, las que disponen de mayor solidez y tradición asociativa, las que también han ido densificando su tejido civil y las que han logrado acumular mayor capital social y relacional. No es casual que justo en estos momentos, cuando nuestra secularmente débil sociedad civil, (compuesta por actores sociales limitados, menguados recursos humanos y materiales, fuertemente dependiente de las instituciones públicas y escasamente autónoma), está siendo tratada de modo paternalista.

La experiencia indica que el asociacionismo es una eficaz herramienta que da al conjunto de la sociedad capacidad para afrontar los grandes dilemas sociales (paro, pobreza urbana, ocio y tiempo libre, marginación de los jóvenes y mujeres, problemas ambientales, la lucha contra la privatización de los espacios públicos urbanos, abandono de los mayores, etc.) y respuesta para poner remedio a las graves disfunciones y corporativismos de las grandes estructuras públicas (justicia, educación, sanidad, estructuras administrativas, etc.).

<sup>6</sup> SUBIRATS, J. (1999): “¿Reforzar a las entidades cívicas es cosa de derechas?” en *El País*, sábado 19 de junio, p. 32.

<sup>7</sup> *Partnership o parternariado* es la relación asociativa que se apoya en el lema “juntos tendremos más éxito”.

<sup>8</sup> SUBIRATS, J. (2001): “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas” *Op. Cit.*

#### 4. Evolución reciente del asociacionismo en Canarias

En el Archipiélago se ha vivido en poco tiempo y de forma acelerada un triple proceso de crecimiento demográfico y económico, de concentración urbana y de cambio social. En esa etapa de libertad democrática, que va desde 1978 hasta 2006, ha emergido en cierta medida un sentimiento de ciudadanía responsable; inicialmente contenido y con mayor dinamismo en los últimos años cuando ya las libertades se consolidan con la incorporación de España a la Unión Europea en 1986. Eso se aprecia al menos desde una perspectiva cuantitativa en la tabla nº 1 en donde el número de asociaciones registradas en Canarias tan sólo entre 2000 y 2006 se ha duplicado, superando ampliamente al resto de España.

Tabla 1: Evolución del número de asociaciones registradas en España y Canarias

	2000	2002	2006	Variación absoluta	Variación relativa (%)
Resto de España	230.470	259.359	268.000	37.530	16,28
Canarias	9.011	-----	13.539	4.528	50,25

Fuentes: INE y Registro General de Asociaciones de la Consejería de Presidencia. Elaboración propia.

El peso relativo que ha alcanzado el asociacionismo insular también ha mejorado en comparación con las restantes regiones españolas. Con aproximadamente unas 14.000 asociaciones, Canarias se encuentra entre las seis primeras Comunidades autónomas españolas en cuanto al número de asociaciones registradas se refiere. Eso se refleja en la Tabla nº 2 en donde se ha pasado de 3,1% en 2000 a 5,05% en 2006, lo que significa un avance considerable de dos puntos porcentuales.

Tabla nº 2: Porcentaje de las asociaciones canarias sobre el total español

	2000	2006
España	100,0	100,0
Canarias	3,10%	5,05%

Fuentes: ISTAC, INE y Anuario Estadísticos

En lo que respecta a la densidad asociativa (véase Tabla nº 3) medido en la cantidad de asociaciones registradas por cada mil ciudadanos mayores de 14 años, en donde Canarias presenta en el 2006 un índice ligeramente superior a la media española, si bien parte en el 2000 con un coeficiente también levemente inferior a los valores del conjunto del Estado.

Tabla nº 3: Densidad asociativa por cada mil habitantes > de 14 años

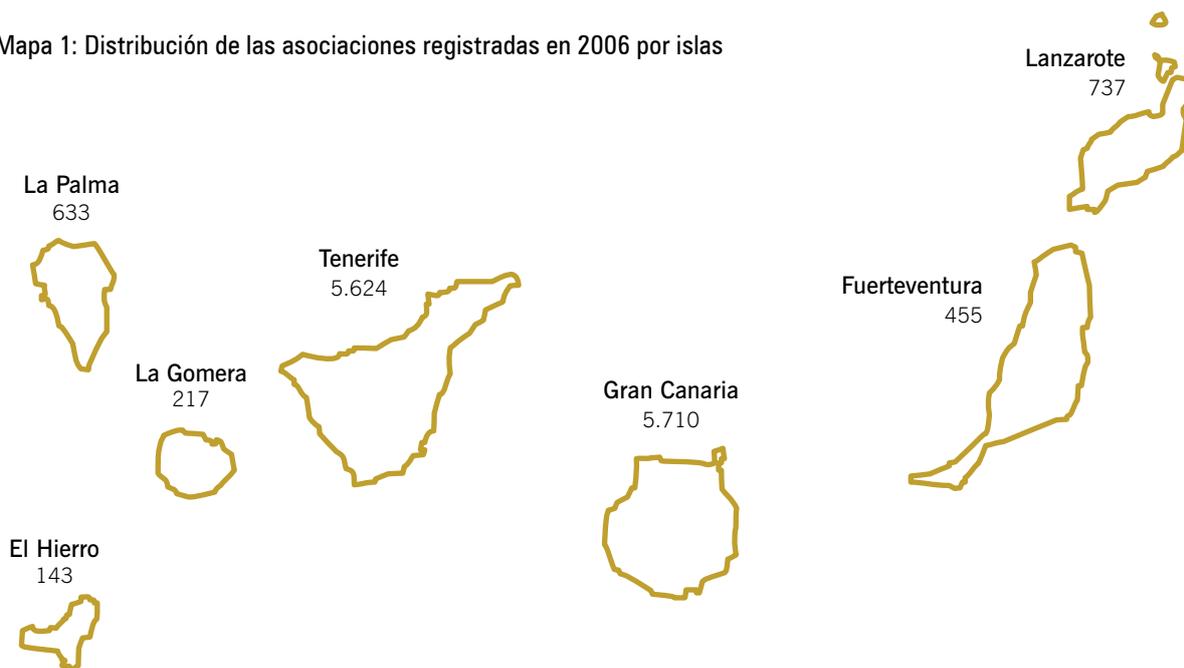
	España	Canarias
2000	5,6	5,1
2006	7,42	9,7

Fuentes: INE, ISTAC y Registro de Asociaciones de Canarias, Censo de Asociaciones (junio de 2006). Elaboración propia.

## 5. Distribución de las asociaciones por islas

Desde un punto de vista cuantitativo, las asociaciones se concentran básicamente en las dos islas capitalinas (véase mapa 1) que son a su vez las más pobladas y en donde existe ya una tradición de vida urbana bastante dilatada. Fuera de estas dos islas llamadas también centrales, destacan pero a considerable distancia las islas de Lanzarote y La Palma que son también las que cuentan con un poblamiento relevante en comparación con las otras tres restantes. Y finalmente, en el espacio que media entre las islas con menor cantidad de asociaciones (La Gomera y El Hierro) y las ya mencionadas de Lanzarote y La Palma se encuentra Fuerteventura cuyo movimiento social ha experimentado un fuerte impulso a este respecto en los últimos años debido al elevado incremento demográfico que se ha dado en esta isla impulsado por la actividad turística.

Mapa 1: Distribución de las asociaciones registradas en 2006 por islas



## 6. Distribución de las asociaciones registradas a nivel provincial y subprovincial

Si bien el asociacionismo en Canarias está implantado de modo desigual entre las diferentes islas puesto que dependen en buena medida del volumen demográfico alcanzado por cada una de ellas, la distribución de las asociaciones registradas en 2006 en las dos provincias canarias apenas ofrece una diferencia de 1,96 puntos a favor de las Canarias orientales puesto que a escala provincial existe un nivel de paridad casi perfecta como se puede apreciar en la tabla nº 5. Eso no es óbice para que, sin embargo, apreciemos una ligerísima mejor distribución intraprovincial en las Canarias orientales que en las occidentales toda vez que Gran Canaria cede implantación asociativa a favor de Lanzarote y Fuerteventura, mientras que Tenerife por el contrario sigue concentrando un mayor número de asociaciones respecto a las otras tres islas que configuran su provincia.

Tabla nº 4: Distribución provincial e insular de las asociaciones registradas en 2006

Islas	Total Asociaciones	% de la CAC	% Provincial
Lanzarote	737	5,44	10,68
Fuerteventura	455	3,36	6,59
Gran Canaria	5.710	42,17	82,73
<b>Subtotal Canarias Orientales</b>	<b>6.902</b>	<b>50,981</b>	<b>100,00</b>

Islas	Total Asociaciones	% de la CAC	% Provincial
Tenerife	5.624	41,54	84,74
La Gomera	217	1,60	3,27
El Hierro	143	1,06	2,15
La Palma	653	4,82	9,84
<b>Subtotal Canarias Occidentales</b>	<b>6.637</b>	<b>49,02</b>	<b>100,00</b>
<b>Total Comunidad Autónoma de Canarias</b>	<b>13.539</b>	<b>100,00</b>	

Fuente: Registro de Asociaciones. Elaboración propia.

Las capitales provinciales (Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, en donde vive más del 30% de la población canaria), concentran 4.743 asociaciones registradas que suponen el 35,02% del total regional. Las cinco restantes capitales insulares sólo agrupan a 906 asociaciones. Se advierte, pues, una distribución geográfica de estas entidades bastante desequilibrada puesto que en términos relativos vienen a suponer nada más que un pequeño porcentaje (6,7%) respecto del total.

**Tabla nº 5: Asociaciones en el resto de las capitales insulares**

Capitales Insulares	Total asociaciones	% de la CAC	% de la Isla
Arrecife	339	2,50	45,99
Puerto del Rosario	216	1,60	47,47
San Sebastián de La Gomera	96	0,71	44,23
Valverde	89	0,66	62,23
Sta. Cruz de La Palma	166	1,23	25,42
<b>Total</b>	<b>906</b>	<b>6,70</b>	<b>45,07</b>

Fuente: Registro de Asociaciones. Elaboración propia.

La tabla nº 6 permite apreciar que las capitales de las islas periféricas tienen también una importancia relativa considerable en materia de implantación de entidades asociativas por cuanto que concentran un promedio de 45 de cada cien entidades radicadas en ellas. Se da el caso de que alguna de estas capitales (Valverde en El Hierro, Puerto del Rosario en Fuerteventura o Arrecife en Lanzarote, que superan el promedio ya señalado) presentan en los últimos años un fuerte dinamismo económico y poblacional que es donde, sin duda, reside la causa principal para obtener ese peso tan relevante. La concentración de agrupaciones de naturaleza asociativa en las capitales insulares de las islas periféricas en relación con sus respectivas islas guarda íntima relación con el desarrollo urbano, demográfico y económico, reactivado desde principios de los ochenta, como principal motor de un dinamismo social sin precedentes conocidos hasta ahora.

En los once municipios más poblados de Canarias nos encontramos con un total de 3.893 entidades asociativas que suponen un importante porcentaje de 28,75% (Véase tabla nº 7). Sobresalen aquellos términos municipales que cuentan con ciudades tan destacadas como La Laguna o Telde con más de cien mil habitantes empadronados a finales de 2006. Aquí se repiten las mismas causas que explican el fenómeno asociativo de las islas centrales y las capitales insulares: desarrollo económico, urbano y demográfico.

Tabla nº 6: El asociacionismo en las principales ciudades de Canarias

Ciudades principales	Total asociaciones	% de la CAC
La Laguna	1.180	8,72
Telde	634	4,68
San Bartolomé de Tirajana	339	2,50
La Orotava	260	1,92
Arona	249	1,84
Los Realejos	207	1,53
Santa Lucía	199	1,47
Pto de La Cruz	198	1,46
Arucas	194	1,43
Granadilla	169	1,25
Los Llanos	124	1,53
<b>Total</b>	<b>3.893</b>	<b>28,75</b>

Fuente: Registro de Asociaciones. Elaboración propia.

De acuerdo con los datos analizados podemos ya zonificar territorialmente el asociacionismo canario tal como viene recogido en la tabla nº 8. De forma sintética se puede establecer una valoración mediante la cual comprobamos en primer lugar que donde mayor número de asociaciones registradas existen es en las dos capitales provinciales que es donde se concentra a su vez un porcentaje muy alto de población; le sigue el conjunto representado por los 69 municipios en donde se asientan nada menos que 3.997 asociaciones que vienen a suponer un 29,52%. A continuación y con escasa diferencia, se encuentran los once municipios más poblados del Archipiélago en donde están radicados un 28,75%; y, por último, con mayor alejamiento si cabe se encuentran los cinco municipios en donde se ubican las capitales de las islas periféricas en los que sólo están presentes 906 asociaciones, es decir un 6,7% sobre el total regional. Según lo visto podemos concluir este apartado señalando que el asociacionismo canario es una expresión netamente urbana por cuanto su ámbito geográfico preferido (70,48%) se centra en las capitales provinciales (que gozan de una tradición urbana bastante expandida en el tiempo) y en las ciudades más pobladas del Archipiélago.

Tabla nº 7: Zonificación del asociacionismo canario

Municipios	Total asociaciones	% de la CAC
Capitales provinciales (2)	4.743	35,02
Ciudades más importantes (11)	3.893	28,75
Capitales de las islas periféricas(5)	906	6,71
Resto (69)	3.997	29,52
<b>Total</b>	<b>13.539</b>	<b>100,00</b>

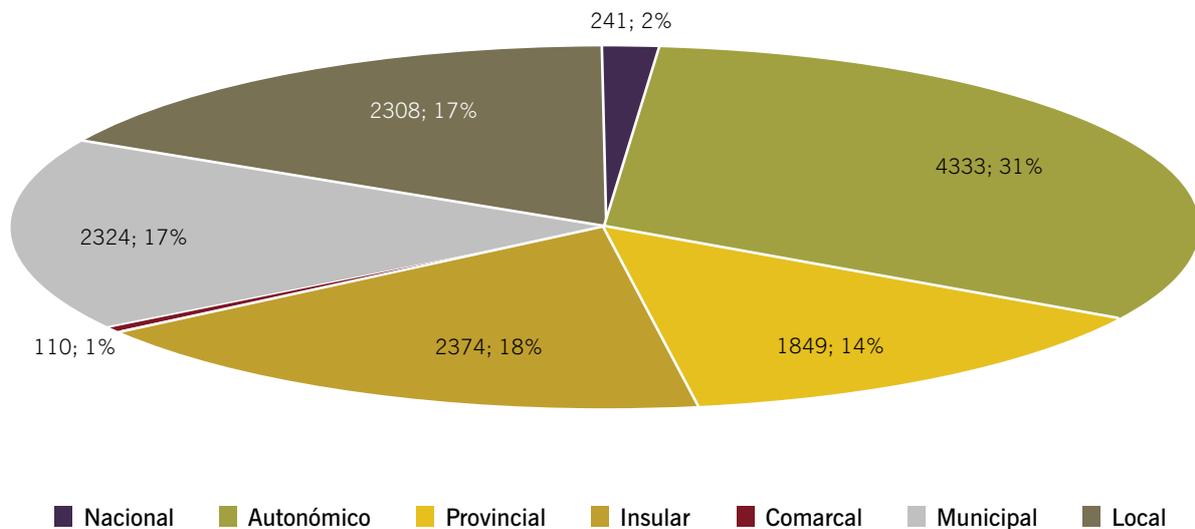
Fuentes: Registro de Asociaciones. Elaboración propia.

## 7. El asociacionismo canario según ámbito territorial de actuación

En cuanto al ámbito territorial de actuación (véase gráficos 1 y 2), el nuestro asociacionismo es claramente pancanario puesto que se decanta en primer lugar por el ámbito autonómico (4.333 asociaciones que suponen el 31%); en segundo lugar, le sigue el ámbito insular con 2.374 entidades (18%); al ámbito municipal se adscriben 2.324 agrupaciones que representan un 17%; al ámbito local (submunicipal) corresponden 2.308 entidades asociativas que significan un 17%; la provincia acota la actuación de 1.849 asociaciones (14%); mientras que los ámbitos nacional y comarcal sólo agrupan a 241 y 110 asociaciones que entre ambos no significan más que un 3% del total. Es evidente que las asociaciones de carácter comarcal tendrán que adaptarse a las emergentes figuras supramunicipales debido a que las mancomunidades de servicios que se están consolidando prácticamente en todas las islas compuestas por varios Ayuntamientos. Los problemas comarcales deberán ser afrontados por los vecinos a escala comarcal y eso exige un esfuerzo paralelo y adicional para federar sus asociaciones. Al mismo tiempo que las asociaciones de ámbito europeo o de carácter internacional no aparecen todavía registradas como tales en nuestra comunidad por tratarse de una competencia no descentralizada, pero en cualquier caso son perspectivas que los fenómenos de globalización demandarán el correspondiente esfuerzo de adaptación para no estar descolgados de las tomas de decisión de alcance global. Por otra parte parece razonable que el asociacionismo canario tenga que percatarse de la dimensión europea y vincular a las redes asociativas transnacionales de las federaciones y confederaciones tanto sectoriales como de carácter general que ya existen en el Viejo Continente para ir dando los pasos adelante en su seno en dirección al necesario fortalecimiento de las estrategias integracionistas<sup>9</sup>.

Gráfico 1: El asociacionismo canario según ámbito territorial de actuación

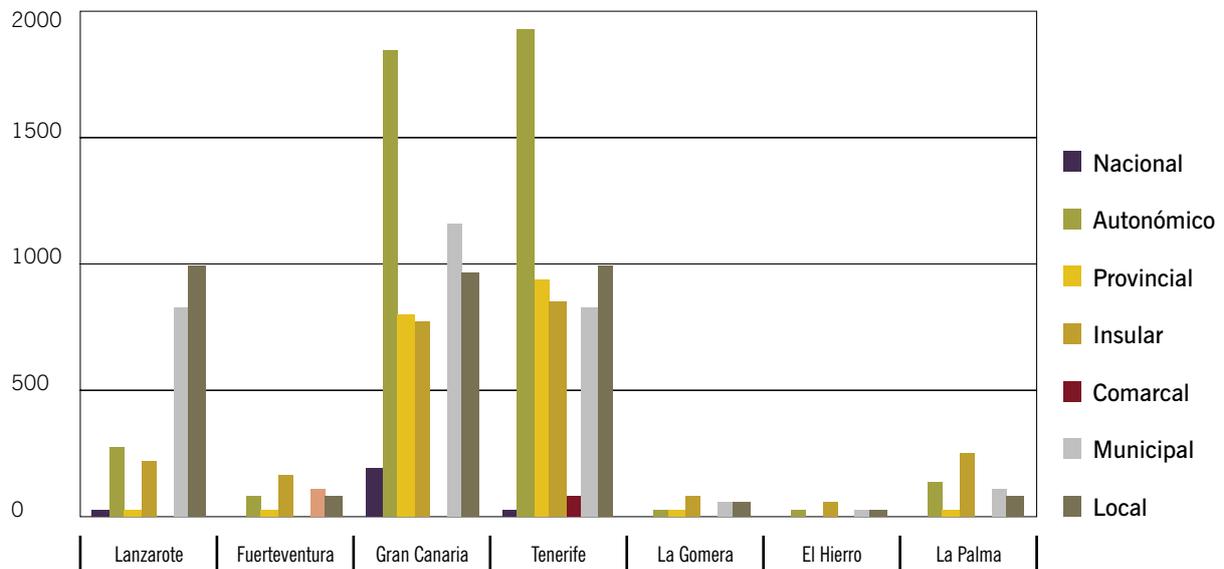
Total: 13.539 Asociaciones registradas en marzo de 2006



Pero el ámbito territorial de actuación a nivel de cada una de las islas no presenta una misma dimensión, dándose por el contrario situaciones muy diversas. Por ejemplo, en Gran Canaria y Tenerife sobresalen en primer lugar las asociaciones de ámbito regional como las más destacadas, pero a partir de ahí las coincidencias son pocas. Llama la atención como en las islas periféricas el ámbito autonómico de actuación no tiene la misma fuerza que en las dos islas centrales.

<sup>9</sup> AGUILERA C. R.: "¿Unión política sin partidos europeos? En *El País*, lunes 25 de septiembre de 2006, p. 13.

Gráfico nº 2: Distribución de las asociaciones según ámbito territorial de actuación en cada una de las islas

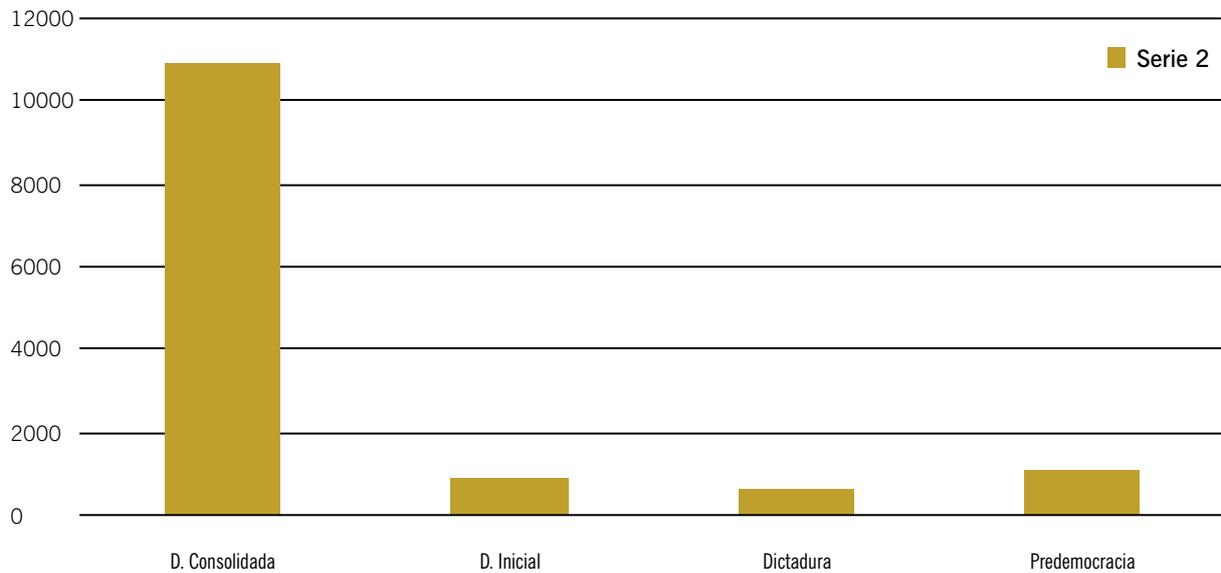


Las asociaciones circunscritas a la demarcación municipal son muy importantes en Gran Canaria en donde ocupan una segunda posición, pero en Tenerife están en el 5º lugar. Las asociaciones de ámbito local están presentes en segundo lugar en Tenerife y Lanzarote, mientras que en Gran Canaria ocupan un tercer lugar. Las de carácter provincial están en tercer lugar en Tenerife y en cuarto lugar en Gran Canaria. En las restantes islas en donde la simpatía por la provincia es escasa, el asociacionismo a este nivel apenas cuenta con presencia alguna. El ámbito insular se sitúa preferentemente en La Palma y Fuerteventura, mientras que en Tenerife y Lanzarote está en cuarta posición y en quinta en Gran Canaria ¿se quiere decir con ello que los problemas específicamente insulares son poco relevantes para las asociaciones? Como puede apreciarse, cada isla cuenta con sus propias peculiaridades en lo referente al ámbito territorial de sus organizaciones asociativas. Su explicación exacta no es fácil perfilarla tal vez porque sin duda responde a razones internas por parte de sus promotores así como del específico campo que abarca la naturaleza de los objetivos que se pretende conseguir.

## 8. El asociacionismo canario según la fecha de inscripción

La gráficano 3 expresa con claridad como la dictadura desde 1936 a 1975 fue un auténtico desierto asociativo; en ese contexto autoritario muy pocas asociaciones se inscribieron realmente a pesar de la Ley de Asociaciones de 1964. Con la transición (predemocracia) de la dictadura franquista a la democracia y el breve ciclo de democracia inicial (período constituyente de 1976 a 1978) se produjo el primer despertar del movimiento asociativo en toda España. A partir de los ochenta hasta hoy, y de forma especial una vez superado el intento de golpe de Estado de febrero de 1982 y consolidada la democracia, la libertad ha creado el escenario que ha dado oxígeno a la iniciativa social y eso ha convertido el caudal de civismo en miles de asociaciones en las que participan casi medio millón de canarios lo que implica a una cuarta parte de la población regional.

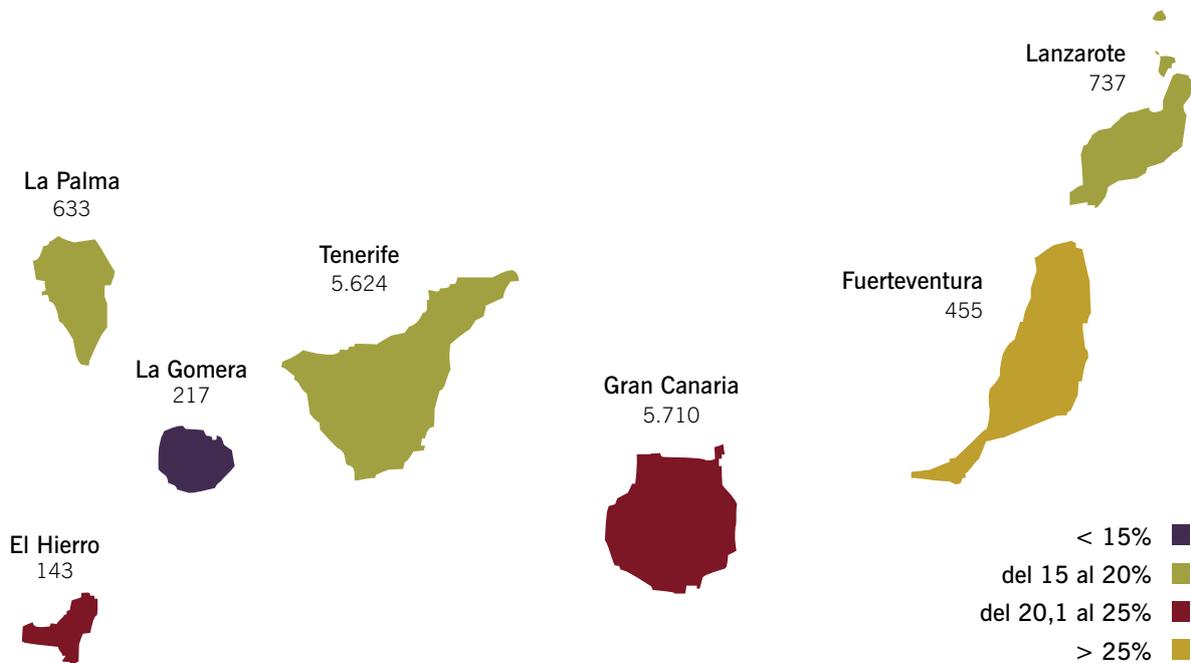
Gráfica nº 3: Escenarios políticos y asociacionismo (según fecha de inscripción)



## 9. Distribución geográfica de la membresía asociativa

Las islas que cuentan con valores relativos más altos de participación activa en asociaciones son en primer lugar Fuerteventura, seguida de Gran Canaria y El Hierro. La Gomera es la isla que dispone de valores menores de pertenencia a agrupaciones sociales mientras que el resto se queda en posiciones intermedias.

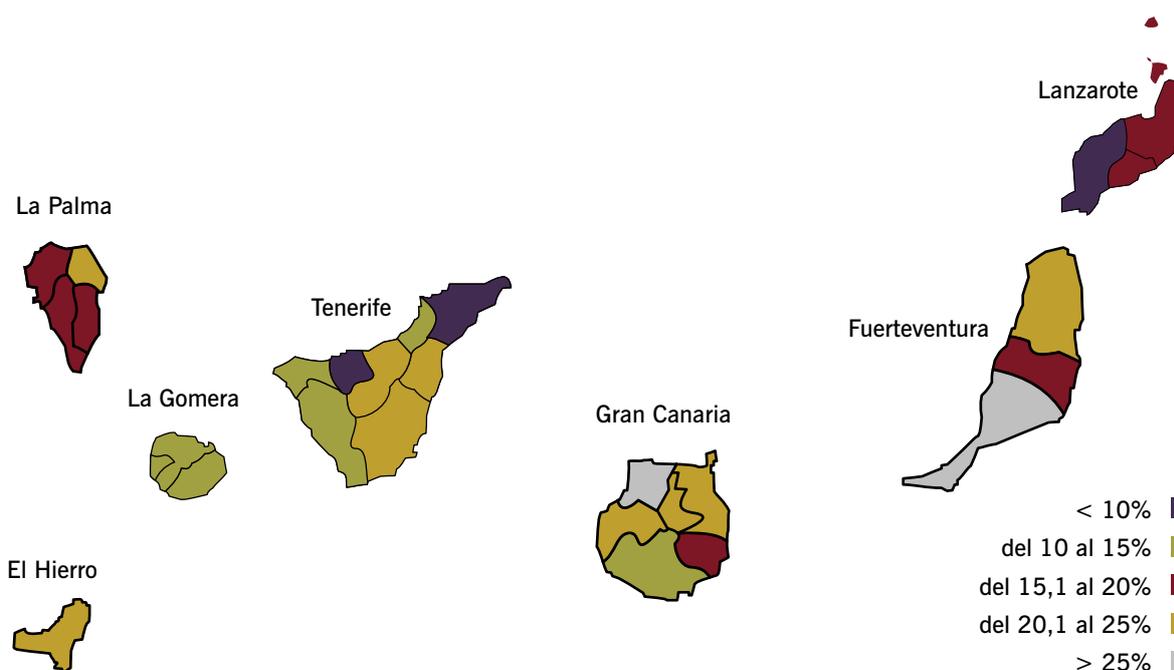
Pertenencia activa a una asociación de la población de 16 años y más por islas. 2004



Fuente: ISTAC. Elaboración propia.

Descendiendo el análisis a escala comarcal vemos como la comarca sur de Fuerteventura y el noroeste de Gran Canaria concentra los niveles más altos del Archipiélago en pertenencia a entidades asociativas con más de una cuarta de la población mayor de 16 años implicada activamente en las mismas. El suroeste de Lanzarote encabeza a las comarcas canarias con menor índice de participación (menos del 10%) y en la zona intermedia (con valores del 10 al 25% de la población mayor de 16 años) se sitúa la mayor parte de las restantes comarcas canarias.

#### Pertenencia activa a una asociación de la población de 16 años y más por comarcas. 2004



Fuente: ISTAC. Elaboración propia.

## 10. La participación en asociaciones por comarcas y grupos de edades

Los jóvenes comprendidos entre 16 y 29 años en donde participan más (30 de cada cien) es en el sur de Fuerteventura, también lo hacen pero con porcentajes menores comprendidos entre 20 y 30% en Arrecife de Lanzarote y los municipios de El Rosario, Candelaria, Arafo y Güimar, en Tenerife. En las demás comarcas canarias los jóvenes participan todavía menos obteniendo cifras inferiores al 20 por ciento.

El grupo de edades comprendido entre 30 y 44 años es el que está más presente en las asociaciones de toda Fuerteventura, Lanzarote y Gran Canaria (menos el noroeste), los Municipios de Alajeró, San Sebastián y Valle Gran Rey en La Gomera; Santa Cruz de Tenerife y Tegueste en el Norte de Tenerife más Vilaflor, San Miguel, Granadilla, Arico y Fasnía en todos ellos se alcanzan porcentajes de participación comprendidos entre 30 y más del 40% del total de esas edades.

Los residentes en Canarias con edades comprendidas entre 45 y 54 años participan en entidades asociativas en un porcentaje de más de 30% en las comarcas suroeste de Lanzarote, en los municipios de El Rosario, La Candelaria, Arafo y Güimar, en Tenerife y en el Sur de La Palma. En las restantes comarcas su presencia es menor perceptible como se puede apreciar en el gráfico correspondiente.

Los ciudadanos que superan los 60 años suelen estar más presentes en aquellas asociaciones que estén enclavadas en comarcas con abundante población mayor. Este es el caso del norte de La Palma y Tenerife, del noroeste de Gran Canaria y de la totalidad de las islas de El Hierro y La Gomera. Por consiguiente, la participación por grupos de

edades se distribuye geográficamente coincidiendo a grandes rasgos con la estructura demográfica predominante, hecho que guarda relación a su vez con la evolución socioeconómica y urbana que se ha producido en Canarias en las últimas décadas.

## 11. Pertenencia según tipologías asociativas por comarcas

Tomando sólo como referencia tres tipologías asociativas (voluntariado social, ocio y carácter administrativo-político), la pertenencia de residentes mayores de 16 años a estas asociaciones quedan suficientemente claras tal como se refleja en el gráfico siguiente. Por ejemplo, las que implican a más del 12% de la población mayor de 16 años residente en Canarias en organizaciones de voluntariado social están localizadas en el sur de Fuerteventura; municipios de Arrecife, San Bartolomé y Tías en Lanzarote; nordeste de Gran Canaria y en los municipios de El Rosario, Candelaria, Arafo y Güimar, en Tenerife.

En cambio las organizaciones de ocio donde consiguen implicar a más ciudadanos son las que residen en el nordeste de La Palma y en Vallehermoso (La Gomera). En cambio las de carácter administrativo-político encuadran más afiliados en el norte y sur de Fuerteventura, en gran parte de las islas de Gran Canaria y Tenerife así como a la práctica totalidad de El Hierro.

## 12. Conclusiones generales a la participación formal

Una parte importante de la población canaria ha participado y sigue participando en menor o mayor medida o con desigual implicación como voluntaria en una organización asociativa. Existe además un fenómeno de plurimilitancia, es decir, personas que están afiliadas o que pertenecen simultáneamente a diferentes entidades asociativas que no son incompatibles en sus fines. Las personas adultas, especialmente los trabajadores con una formación media, son los que más destacan en las organizaciones sociales. En cambio, los más jóvenes y los mayores son los menos propensos a participar. También destaca que son los estratos sociales bajos los que menos participan dada su precaria situación y su insuficiente integración. Casi un 10% de la población canaria mayor de 16 años realiza diferentes labores de voluntariado de forma habitual. Los propios afiliados a ONGs, pro-derechos humanos, de entidades deportivas, culturales, de cooperación internacional, beneficencia, religiosas, etc. creen percibir que sus respectivas entidades están aumentando en nuevos asociados. En cambio, los mismos militantes de sindicatos, partidos políticos, asociaciones de la 3ª edad, piensan que su membresía está decreciendo.

En cuanto al cometido de las asociaciones señalar que las socioculturales son las más frecuentes en Canarias (28,92%), seguidas de las cívicas, políticas, sociales, vecinales y comerciales. Las agrupaciones voluntarias de carácter educativo alcanzan también una representación notable (11,25%), seguidas a considerable distancia por las asociaciones deportivas y juveniles.

Tabla nº 8: agrupación de asociaciones según cometido

Actividades	Total	En %	Actividades	Total	En %	Actividades	Total	En %
Asistenciales y sanitarias	472	3,47	Cívicas, políticas, sociales, vecinales y comerciales				2.051	
15,08			Comunidades educativas	1.529	11,25			
Deportivas	1.054	7,75	Juveniles	1.087	7,99	Ambientalistas	412	3,03
Profesionales	585	4,3	Referidas a extranjeros		175	1,28	Referidas a la mujer	179

1,32

Sin especificar	349	2,56	Socioculturales y recreativas	3.931	28,92	Tercera edad	313
2,31							

Turismo y Hostelería	32	0,23	Otras Varias	1.370	10,08		
----------------------	----	------	--------------	-------	-------	--	--

Fuente: Registro de Asociaciones, primer cuatrimestre de 2006. Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias.

### 13. Segunda parte: La participación informal

Por lo general, los vínculos informales son más frecuentes en nuestra vida social que los vínculos formales. Habitualmente se trata de relaciones que emergen espontáneamente; de forma natural e imprevista ante casuísticas concretas. A menudo, surgen también como mecanismos pro-reactivos frente a situaciones previsibles. En todos los casos hay que subrayar que, aunque mucha gente no lo crea, las relaciones informales tienen un alto valor en capital social, relacional y en formación de redes. En ese sentido ofrece grandes ventajas y oportunidades tanto a la sociedad como a los individuos. Tienen además como valor añadido el que al estimular las relaciones personales se fortalece la confianza en sí mismo y en los demás, cuestión que contribuye también a general seguridad.

Los estudios cualitativos realizados en nuestra comunidad revelan que nuestra sociedad es muy rica en este tipo de relaciones. Estos elevados valores que se alcanzan en estos lazos informales muestran una sociedad dinámica, abierta, comunicativa y con intensos vínculos y contactos personales en todos los sentidos. En Canarias un hecho de esta naturaleza cuenta con un escenario sin excesivas barreras objetivas y subjetivas, tanto sociales y económicas como desde el punto de vista territorial (suave climatología, escenarios urbanos amables y con numerosos puntos de encuentro, excelentes paisajes naturales, buenas comunicaciones, etc.). Todo ello, sin duda, facilita el ejercicio y la fluidez de las relaciones sociales y la puesta en práctica de las habilidades sociales.

Este es un dato a valorar muy positivamente, teniendo en cuenta que en esta materia estamos por encima de España en 8 puntos porcentuales, y 16 respecto a la media europea. La mayoría de los residentes en Canarias (87,4%) cuenta con amigos cercanos y por lo tanto son muy pocos los que afirman carecer de amistades próximas, es decir, poder contar con personas con las que tener algún tipo de complicidad o incluso compartir algún grado de intimidad.

Un 60% de los residentes en Canarias mayores de 16 años afirma contar entre tres y hasta veinte amigos íntimos, o sea, interlocutores con los que sentirse cómodo en su presencia, a los que se les puede hablar de temas privados y a los que incluso se les puede solicitar ayuda en caso de necesidad.

A diferencia de la participación formal que dispone de registros oficiales y documentación escrita, la participación informal sólo se puede cuantificarse mediante trabajo de campo. Por eso este tipo de estudios debe interesarse por recurrir a encuestas periódicas en donde se indaguen aspectos tales como si se pertenece a alguna organización; si lo hace de forma espontánea, estacional, permanente, o a impulsos. Sin cobrar algo a cambio participa en: firmar manifiestos, escritos, recogida de firmas, iniciativas legislativas populares,... Si asiste a una manifestación, acude a una concentración, está presente en asambleas o actos en donde se deliberan cuestiones de interés general. Si participa en debates o foros dando una opinión. Si apoya una huelga laboral, una huelga de hambre o un acto de protesta. Si boicotea un producto, un acto, etc. Si da dinero o pide dinero para actividades altruistas. Si dona sangre, órganos, alimentos, vestidos, libros,... Si visita enfermos, asilos, casas de acogida, etc... para acompañar a personas con movilidad reducida. Si trabaja gratuitamente en repoblaciones forestales o en limpieza de playas.. Si forma parte de una plataforma reivindicativa, foro de opinión o tertulia... generalmente con una opinión crítica para contribuir a los cambios que mejoren a su juicio las cosas que ve mal o injustas. Si ofrece asesoramiento gratuito a

personas, a emprendedores,... Si da conferencias, charlas o coloquios,...Si escribe un artículo de opinión, ..Ayuda en las elecciones sindicales, locales regionales o generales y europeas a determinadas organizaciones. O si fomenta el voluntariado altruista, etc.

#### Bibliografía citada y consultada

ASCOLI, U. (1997): Estado de bienestar y acción voluntaria. Editorial Ariel. Barcelona.

AYUNTAMIENTO DE COSLADA: Reglamento de participación ciudadana. Madrid, 22 páginas.

BARROSO RIBAL y OTROS (1999): Libro blanco de la juventud en Canarias. Del diagnóstico al autoanálisis. Instituto Canario de la Juventud. Tenerife.

BARROSO RIBAL, C. y OTROS (2004): Sociología del voluntariado en Canarias. El voluntariado como forma activa de participación en Canarias. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias y Universidad de La Laguna. Tenerife. 124 páginas.

BARROSO RIBAL, C.: La realidad asociativa en Canarias. Documento de 21 páginas, sin fechar en PDF en Internet.

BECK, U. (1998): La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Editorial Paidós. Barcelona.

BOBBIO, N. (1984): Il futuro della democrazia. Editorial Einaudi. Torino

BORJA, J. (1989): "Política socio-cultural y participación ciudadana" en Centros cívicos: presente y futuro. Cultura. Cultura y participación. Madrid.

BORJA, J.; DOURTHE, G.; PEUGEOT, V y SPUNY, A. (2000): La ciudadanía europea. Editorial Península. Barcelona.

BORJA, J. y MUXI, Z. (2000): Espai públic: ciutat y ciudadanía. Diputación de Barcelona.

CASTELLS, M. (1983): La ciudad y las masas. Alianza Universidad Textos. Madrid.

CASTELLS, M. (2003): La era de la información. El poder de la identidad. Alianza Editorial.Madrid.

CASTELLS, M (2003): Legitimidad política e identidad territorial. Un análisis comparativo.

CASTELLS, M. y BORJA, J. (1997 Y 2003): Local y global. Editorial Taurus. Madrid.

CHRISTIAN SAVÈS: Pathologic de la démocratie

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. Indicador de confianza

política (años 1996-2006). <http://www.cis.es/cis/opencms/Es/index.html>

PARRADO, S.; LÖFFER, E. Y BOCAIRD, T.: "Evaluación de la calidad de la gobernanza local, algunas lecciones de la experiencia europea" en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nº 33, octubre de 2005, Caracas, 15 páginas.

HABERMAS, J. (1995): Conciencia moral y acción comunicativa. Editorial Península, 3ª Edición. Barcelona.

# LA PARTICIPATIVA COMO ELEMENTO DE ARTICULACIÓN DE LAS AGENDAS 21 LOCALES

Moisés R. Simancas Cruz  
Departamento de Geografía. Universidad de La Laguna

## 1. INTRODUCCIÓN

Considerando las etapas de la gestión pública de los ayuntamientos españoles definidas por Pascual Esteve (2001), se comprueba que tras superar la “de provisión de equipamientos y servicios públicos” y la “gerencial”, algunas administraciones públicas comienzan a plantear políticas, programas y proyectos dirigidos a la “gestión relacional” y, por tanto, a la generación, desarrollo y consolidación de una cultura de interrelación y colaboración entre los diversos actores locales. Se trata de un cambio de orientación emprendido por aquellas instituciones municipales que han superado las estrategias destinadas, en un primer momento, al desarrollo de planes o proyectos sectoriales estratégicos de carácter asistencial dirigidos a cubrir los déficits infraestructurales del período predemocrático, con el consiguiente elevado gasto público, el cual les permitió la obtención de un importante crédito y prestigio desde su consideración como las más próximas a los ciudadanos, y en una segunda etapa, que fue coincidente con una coyuntura de significativas restricciones presupuestarias, a la subordinación de la política a la gestión, en la que las acciones se dirigieron al logro de la efectividad y eficiencia y, por tanto, al máximo rendimiento de los equipamientos y servicios públicos existentes. Por su parte, las nuevas políticas de gobierno del territorio no se basan en la superación de los déficits en infraestructuras y servicios, sino en el logro de objetivos de desarrollo que incorporen los retos y las demandas que la sociedad local plantea en el marco de una nueva cultura de la participación ciudadana.

En este contexto, la gestión relacional requiere el desarrollo de un proceso dirigido a la generación, desarrollo y consolidación de la interrelación, colaboración y cooperación entre los diversos actores involucrados en el diseño, aplicación y evaluación de las estrategias de sostenibilidad local. Por esta razón, la política pública comienza a plantearse mecanismos adecuados para establecer compromisos de acción por parte de los mismos; la idea es que el convocante de la red —el gobierno local— active desde la corresponsabilidad a tales actores, fundamentándose en su capacidad —real o potencial— para gestionar y materializar el necesario cambio. Sin embargo, en la actualidad, se produce un alejamiento de la vida pública por parte de los ciudadanos y grupos locales, que es reconocido, por ejemplo, en la propia exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (BOE núm. 301, de 17 de diciembre), que trata el tema de la participación ciudadana de manera novedosa y con un claro propósito de que hacerlo efectivo mediante acciones como la obligatoriedad de elaborar reglamentos orgánicos en todos los municipios, la introducción de las iniciativas ciudadanas en la legislación básica sobre régimen local o las consultas populares.

Las Agendas 21 Locales —A21L en los sucesivos— se plantean, desde su interpretación polisémica según el contexto y los fines perseguidos con su implementación, como los “procesos de planificación”, “estrategias” o “instrumentos” (Romero et al., 2003) más novedosos de gestión relacional con que cuentan actualmente los gobiernos municipales. Esta situación queda reflejada en que, según el Sistema de Información sobre Ciudades Sostenibles de la Comisión Europea, dependiente del el International Council for Environment Initiatives (ICLEI), el número de adhesiones de

la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (1994) —la denominada Carta de Aalborg— se multiplicó entre 1994 y 2003 por veinticinco, pasando de 80 a 2.030<sup>1</sup>; no obstante, como indican certeramente Brunet, Almeida y Coll (2005), el proceso de implantación y desarrollo de las A21L no ha hecho más que empezar. Sin embargo, a la hora de sacar conclusiones sobre la rentabilidad de dichas experiencias se puede plantear si las iniciativas *«han significado un punto de partida para una verdadera profundización del sistema democrático en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y con la sostenibilidad o si, por el contrario, se trata de experiencias aisladas temática y territorialmente, sin continuidad en el tiempo, y que no han hecho variar de forma significativa las dinámicas las estructuras políticas y administrativas en las comunidades en donde se han llevado a cabo»* (Manuel y Martí, 200: 138). En cualquier caso, considerando que las experiencias implementadas no han estado ausentes de dificultades y fracasos, es evidente que, al menos desde el punto de vista cuantitativo, el creciente número de iniciativas, así como la proliferación de una abundante literatura, cursos y jornadas, foros, llamamientos, cartas y documentos oficiales en esta materia, indican un balance positivo.

En este trabajo exponemos una serie de observaciones, críticas y enunciados propositivos relativos a la planificación de la cooperación social, técnica y política en el contexto de los procesos de puesta en marcha e implementación de A21L, los cuales son, en gran medida, consecuencia de reflexiones y conclusiones derivadas del análisis de múltiples experiencias en esta materia, e incluso, de la intervención en algunas de ellas. Así, en coherencia con el capítulo 28 del denominado “Programa 21”, popularizado como “Agenda 21”, uno de los documentos derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) —la Cumbre de Río—, la proposición básica es que las A21L son algo más que un instrumento que permite diseñar estrategias de intervención a favor de la sostenibilidad, a partir de la cooperación entre administraciones públicas y agentes socioeconómicos; se trata de una herramienta que intenta que las corporaciones locales asuman su cuota de responsabilidad en la movilización de la población, en la gestión eficaz del territorio y en la promoción de unos escenarios justos y duraderos desde el punto de vista ambiental, social y económico.

## 2. LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS AGENDAS 21 LOCALES

Una A21L es un proceso cíclico de planificación-acción con carácter estratégico y participativo que busca mejorar la calidad de vida manteniendo un balance entre los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental. Así, contienen y articulan un concepto y una metodología propia de participación ciudadana lo suficientemente adecuados, útiles y exitosos para afrontar el reto del diseño de modelos territoriales desde la sostenibilidad local en la era de la globalización y de la sociedad de la información y, en algunos casos, del conocimiento. Supone, pues, un mecanismo que posibilita la generación de un nuevo escenario, a modo de marco ético y operativo, diseñado en torno a la intención no sólo de reforzar la presencia en todos los ámbitos de la toma de decisiones de la sociedad civil preferentemente de manera organizada —y, en algunos casos, no organizada—<sup>2</sup>, sino también de análisis sistémico de la situación de la sostenibilidad en el ámbito territorial de su aplicación. Aunque cada ámbito territorial puede escoger su propia forma de implementación de esta herramienta, todas deben tener en cuenta dos elementos esenciales para lograr la viabilidad del proceso: por un lado, la planificación de soluciones a los problemas de insostenibilidad mediante una revisión crítica de la situación actual, que deberá traducirse en resultados concretos,

<sup>1</sup> Como es sabido, éste es el canal preestablecido para que las corporaciones locales o entidades supramunicipales comuniquen al gobierno regional su compromiso de llevar a cabo una A21L, circunstancia que recoge el organismo competente de la Administración General del Estado para ser trasladado a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea.

<sup>2</sup> Aunque no existe definición jurídica de este concepto, de acuerdo a la Comunicación de la Comisión, de 5 de junio de 2002, “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo —Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas” [COM (2002) 277 final— no publicada en el Diario Oficial], puede servir para designar a la totalidad de las organizaciones que reagrupan a diversos representantes del mercado laboral, de las organizaciones representativas de los medios socioeconómicos, de las organizaciones no gubernamentales, de las organizaciones de base de la sociedad y de las organizaciones religiosas. Estas agrupaciones constituyen las principales estructuras de la sociedad aparte del Estado y de la administración pública. En el contexto actual, la categoría de sociedad civil sigue siendo frecuentemente invocada para hacer referencia al gobierno local, a las asociaciones voluntarias, a instituciones culturales o educativas y a organizaciones locales o nacionales que luchan en favor de intereses comunes.

mensurables y evaluables por parte tanto de los gestores como de los ciudadanos; y por otro, la participación e implicación de todos los agentes causantes o con capacidad de corregir dicha situación.

## 2.1. Las Agendas 21 Locales como un proceso de planificación estratégica de la sostenibilidad

### **Primera premisa. Las A21L no son instrumentos de planificación ambiental, sino procesos dirigidos a la implementación de modelos de desarrollo sostenible**

La ambigüedad terminológica de la definición contemplada en el Informe Brundtland (1987) ha posibilitado una gran aceptación, éxito y prolífico uso del concepto de desarrollo sostenible en documentos de muy diversa índole. Sin embargo, esa imprecisión también ha inducido a su utilización en sentidos totalmente opuestos o simplemente como un término de moda o “políticamente correcto”. Igualmente, esa plasticidad ha posibilitado su utilización en diversos contextos —técnicos, políticos, cívicos, etc.— de manera diferente en función de las distintas dimensiones de la realidad que se pretende enfatizar, así como de la unidad territorial de análisis sobre la que se va a aplicar. Asimismo, la complejidad del paradigma y del concepto que encierra supone la consideración de todas sus dimensiones, así como de la mayor cantidad de aspiraciones de las comunidades, capacidades que hacen que su operatividad se transforme en un desafío difícil de resolver. Estas cuestiones explican que los términos sinónimos de *desarrollo sostenible o sostenibilidad* (o *sustentabilidad*) comiencen a aburrir por su falta de precisión, confusión sobre el significado de las múltiples definiciones del término y tardanza en aportar resultados prácticos (Naredo, 1996).

En cualquier caso, el concepto de desarrollo sostenible cuestiona el modelo de desarrollo convencional y de crecimiento tradicional, al articularse en torno a la idea de garantizar de forma equitativa y perdurable la satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras manteniendo la capacidad de acogida del territorio para acoger a determinadas actividades antrópicas. De esta manera, si consideramos que el objetivo intrínseco de cualquier modalidad de desarrollo —no de crecimiento— es proporcionar un medio de vida digno a la población humana, así como lograr el progreso, el bienestar y la felicidad del individuo y de la sociedad en el marco de un entorno (ecosistemas, recursos y paisajes) con una calidad ambiental suficiente, resulta que el criterio esencial de su valoración va a ser el mantenimiento y, sobre todo, la mejora a largo plazo no sólo de la calidad de vida, sino también de las condiciones de vida, la cual es una conceptualización social relativamente reciente, que no es tangible ni mensurable. De esta manera, el desarrollo sostenible incluye objetivos sociales según unas determinadas escalas de valores humanos y de necesidades que van cambiando en el tiempo y en el espacio. Para ello es precisa una redefinición de los objetivos de desarrollo y de la gestión pública en clave de sostenibilidad, así como el diseño de recomendaciones y medidas que aúnan metodologías innovadoras, imaginativas, e incluso, con algo de osadía. Las A21L constituyen instrumentos que se articulan en esta dirección, ya que, basados en la noción básica de sostenibilidad, posibilitan el diseño de estrategias de mejora de la calidad y condiciones de vida en un determinado ámbito territorial desde la premisa de que deben ser sostenibles económica, social y ambientalmente, factibles desde el punto de vista técnico y viables desde la perspectiva de la financiación.

En consonancia con las primeras conceptualizaciones en el marco triangular que hicieron los economistas del Banco Mundial, el modelo teórico de la sostenibilidad de las A21L más aceptado se sustenta en el equilibrio dinámico, sistémico, complejo, e incluso, utópico, que no resulta de la suma algebraica sino de la visión integral de sus tres dimensiones, la ambiental-ecológica, la económico-productivo y la social-cultural, las cuales se configuran, a su vez, por diferentes variables, que van a constituir los campos básicos de actuación de las políticas públicas. Así, cualquier modelo de desarrollo sostenible —ideal o racional— es aquel que se sitúa en torno al ortocentro del triángulo equilátero que deriva de la representación de forma vectorial de sus tres componentes básicos, en el que los lados —las tridimensiones o subsistemas de la sostenibilidad— y, por ende, las alturas, son iguales, es decir, tienen la misma longitud.

Considerando que la realidad es una globalidad integrada, resulta que cualquier estrategia de sostenibilidad que se plante en el marco de una A21L, debe incidir sobre la totalidad de esas dimensiones, siendo preciso, por tanto, considerar las múltiples vinculaciones y articulaciones dentro y entre las mismas. En este sentido, tales instrumentos

se vertebran en torno a esa ecuación de la sostenibilidad, constituyendo mecanismos innovadores y adecuados para visualizarla y, sobre todo, implementarla, de manera concreta en forma de estrategias, de modo que las decisiones sobre una determina política, plan o proyecto se deben considerar los aspectos ambientales, económicos y sociales. Se trata, pues, de plataformas abiertas a aquellas sociedades y gobiernos —estatales, regionales o locales— que manifiesten un compromiso público para iniciar una estrategia integral de desarrollo sostenible y, por tanto, de mejora de sus indicadores, con el fin de proporcionar la máxima calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, las A21L exigen que no se adopten orientaciones “sostenibles” desde una perspectiva acrítica, en las que, aunque el discurso es políticamente correcto, las prácticas concretas se resisten al cambio de enfoque.

En función de lo planteado hasta el momento, resulta que las A21L pueden aportar interesantes novedades para plantear los fines, metas y objetivos de las políticas, planes y proyectos desde la ponderación adecuada de los diferentes elementos de los reseñados vectores de la sostenibilidad. Esta circunstancia optimiza el proceso de toma de decisiones con criterios múltiples, en contraposición a la postura de tomar como referencia única un solo planteamiento, el económico, utilizado tradicionalmente en el análisis coste-beneficio con valoraciones monetarias. De igual manera, favorecen un enfoque mucho más amplio que los planes territoriales y urbanísticos, en tanto que en sus objetivos y medidas se incluyen numerosos aspectos de carácter económico y social que no tienen una concreción directa en propuestas de utilización física del espacio.

Sin embargo, es habitual la vinculación casi exclusiva de las A21L con la temática ambiental y, por tanto, con sólo una de las dimensiones de la sostenibilidad. También es usual relacionar esta herramienta con las normas de calidad ambiental (ISO, EMAS), o plantarlas como instrumentos complementarios a los planes ambientales existentes. La consecuencia es que, en la mayoría de las ocasiones, su desarrollo se plante como una competencia prácticamente exclusiva a departamentos de medio ambiente o similares (Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, 2004), siendo, por tanto, responsabilidad de aquellos que suelen ejercer un papel secundario en la actividad gubernamental y que disponen de un escaso presupuesto en comparación con otros. Aunque la dimensión ambiental del desarrollo sostenible representa un campo muy interesante y oportuno, para servir de acicate para comenzar las reformas necesarias para lograr una cultura de la sostenibilidad, en concreto, en aquellos aspectos más problemáticos —ruido, residuos sólidos urbanos, etc.—, para con posterioridad ir ampliando el proceso a más aspectos y cuestiones conflictivas, esta orientación dada a las A21L supone una preponderancia de las determinaciones, objetivos y criterios de carácter ambiental sobre los de estricto contenido económico-sectorial —infraestructuras e inversiones— y urbanístico, que quedan subordinados y supeditados a los mismos, con la consiguiente incidencia sobre un único lado del citado triángulo equilátero, lo que rompe la equidistancia, “lo transforma en escaleno”, produciéndose un desequilibrio y, consecuentemente, por definición, un “desarrollo insostenible”. Por tanto, en la medida en que la sostenibilidad requiere de un tratamiento integral que considere todas sus dimensiones como interdependientes, cualquier instrumento relacionado con la misma se debe alejar de orientaciones sectoriales. De esta manera, las A21L son un importante instrumento estratégico para evaluar las actuaciones en política de desarrollo sostenible.

En este contexto, una A21L ni es una herramienta reducida al medio ambiente, ni puede considerarse como un instrumento de planificación ambiental. Por el contrario, se trata de un poderoso mecanismo con planteamientos metodológicos operativos e integradores que posibilitan la consideración de la dimensión global del desarrollo sostenible y, sobre todo, la integración transversal, coherente, holista y coordinada de la sostenibilidad en todas las áreas sectoriales de la política de gobierno del territorio y, por ende, en las diferencias administraciones públicas que tienen competencias en las múltiples materias que comprende; la idea es que ésta se incorpore como una parte esencial, esto es, que sea la política que cualifique y vertebre a otras políticas, planes o programas y proyectos. De esta manera, las A21L presentan como rasgo diferencial su orientación hacia una planificación integral del correspondiente ámbito territorial, contemplando e interrelacionando sistémicamente la amplia diversidad de componentes que los conforman; así, constituyen un marco integrador de los planes de diferentes sectores. Este carácter le otorga una extremada utilidad como un instrumento óptimo para mejorar la sostenibilidad, dado su enfoque holístico.

En cualquier caso, esta orientación transversal susceptible de lograrse a través de un proceso de A21L requiere de tres acciones básicas en materia de política de gobierno del territorio. La primera se refiere a la intervención de todas las administraciones públicas —estatales, regionales, insulares y/o locales— desde el respeto absoluto de las competencias de cada una, con el fin de que trabajen de forma sinérgica para alcanzar un resultado común; así, uno de los retos de las

A21L es conseguir un alto grado de cooperación interinstitucional y de responsabilidad compartida, la cual va a ser una garantía de su eficacia. La segunda supone la necesidad que las A21L se lideren o coordinen desde los departamentos del organigrama institucional que tengan un papel principal en la actividad gubernamental, en concreto, aquellos con una capacidad real para coordinar políticas y programas e impregnar la integración de las estrategias de sostenibilidad en el conjunto de la acción pública, tales como, la Consejería de Presidencia a escala regional —e insular— o el Gabinete de la Alcaldía a escala municipal; además de constituir un indicador de la importancia que cada administración pública otorga al proceso de implementación de las mismas, este hecho puede otorgar la suficiente transversalidad a la que nos referimos con anterioridad y, por tanto, la integración del desarrollo sostenible en las diversas políticas sectoriales y horizontales. La tercera consiste en la necesaria renovación de los esquemas de gestión de las corporaciones locales, en la medida en que, en la actualidad, las A21L se encuentran en un organigrama que no se ajusta a su filosofía, en la medida en que su implementación supone un reto transversal que le impide circunscribirse a determinadas áreas organizativas; en este sentido, consideramos que uno de los retos es asumir un fuerte compromiso institucional, que se manifieste tanto en la reorganización de la estructura administrativa, como en un cambio de orientación en la gestión, cuestión que, además, debe quedar reflejada en la correspondiente asignación presupuestaria.

### **Segunda premisa. Las Agendas 21 Locales son un mecanismo dirigido a inducir cambios de mentalidades, actitudes y comportamientos sociales**

Partimos de la premisa de que a menudo se ponen de moda conceptos, métodos, instrumentos y técnicas que aparecen como símbolos de modernidad y eficacia, los cuales se desarrollan extensamente aunque con una reducida eficacia, para luego caer en desuso, cuando no vuelven a renacer años más adelante y todo ello sin mediar un análisis crítico. Las A21L no pueden articularse en torno a esta premisa, en la medida en que se deben concebir desde su entendimiento como un nuevo enfoque de diseño de las intervenciones y acciones de las autoridades locales, inequívocamente orientadas a alterar algunas pautas insostenibles de los actuales modelos y, por tanto, la progresiva transformación del modelo de desarrollo convencional en otro alternativo. Para ello, en la medida en que los *slogns* y las soluciones técnico-jurídicas no son suficientes para alcanzar el equilibrio requerido por la sostenibilidad, una A21L debe plantearse como un instrumento que, a modo de proceso, se orienta a inducir un cambio de comportamientos, patrones de conductas, actitudes, pautas, valores y normas del actual modelo económico, con el fin de lograr una paulatina transformación de la lógica del modelo de desarrollo desde el principio de prevención y no solo de su consideración como una herramienta reactiva. Este cambio de paradigma debe pivotar entre lo individual y lo social simultáneamente, en el cuestionamiento de nuestras acciones cotidianas y estilos de vida, así como en la reflexión y el avance cultural y comunitario.

Por tanto, lo social es el ámbito desde donde se deben producir los mencionados cambios para el progreso hacia una sociedad más sostenible y solidaria. Intervenir a esa escala humana obliga a contar de forma directa con las perspectivas de las ciencias sociales y del comportamiento, con el fin de avanzar en el conocimiento acerca de cómo los sistemas humanos originan alteraciones en los sistemas ambientales y cómo éstos impactan, a su vez, sobre los sociales; el reto se centra en la necesidad de comprender la función de la conducta individual e interpersonal en el origen y evolución de los problemas de insostenibilidad y la forma en la que ésta pueda cambiarse de manera consciente y eficiente. Para ello, desde un punto de vista operativo, si bien es necesario analizar los comportamientos que inician o potencian las diferentes problemáticas, también aquellos que las previenen o mitigan.

Sin embargo, la falta de atención e interrelación entre aspectos ambientales, sociales y económicos y, por tanto, de la mencionada transversalidad en el tratamiento de los temas de sostenibilidad, resulta uno de los principales inconvenientes de algunas A21L. Así, aquellas experiencias que se centran exclusivamente en los problemas ambientales resultan meros instrumentos simbólicos, al carecer de la capacidad suficiente y necesaria para provocar las mencionadas transformaciones en la medida en que, como se ha comentado, se limitan a una única dimensión de la sostenibilidad. Si bien no son pocas las calificables de este modo, lo cierto es que son numerosas las que muestran una clara voluntad de generar condiciones favorables para el desarrollo sostenible. En este sentido, mientras que la administración pública debe crear el escenario adecuado para generar ese cambio, los agentes sociales y económicos son los que deben adoptarlos. Para ello, consideramos como condición *sine qua non* la interiorización del concepto de sostenibilidad, así como la presentación de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales de las

diferentes políticas, programas y proyectos.

Desde este punto de vista, una A21L no es algo que se hace, a modo de documento finalista con el que se “cumple con una obligación o requisito”. Por el contrario, constituye un concepto, a modo de plataformas adecuadas para divulgar, concienciar e inducir a la sociedad a una cultura de sostenibilidad a través de la información, el conocimiento y la formación. Por esta razón, su implementación supone un proceso lento y con un horizonte temporal a largo plazo, que, en algunos casos, no podrá ser inferior a una generación, por lo que sus verdaderos resultados sólo serán visibles al cabo de un período dilatado.

De igual manera, consideramos imprescindible que las autoridades y administraciones públicas responsables de las mismas inicien su implementación únicamente cuando comprendan e interioricen su filosofía y alcance y, sobre todo, asuman que ésta conlleva un cambio de mentalidad, materializado en una nueva manera de actuar y un novedoso modo de gestionar aquellos aspectos sobre los que tienen competencias o pueden incidir de alguna forma. Para ello, consideramos preciso educar e instruir a los poderes públicos, técnicos y otros responsables del proceso.

### **Tercera premisa. La escala geográfica de las A21L es la local**

Atendiendo los diferentes llamamientos internacionales, se detecta una creciente promoción de las A21L por parte de la administración regional y entes supramunicipales. Esta circunstancia ha exigido mayores esfuerzos de cooperación, planteado en ocasiones serias dificultades a la hora de adaptar el proceso a la situación peculiar de cada municipio, en la medida en que supone una cierta perversión del proceso, al hacer que las propuestas partan de arriba sin una necesaria implicación de la ciudadanía y los agentes sociales y económicos locales. Además, si bien la cobertura técnica y económica puesta a disposición de la administración local por parte de los gobiernos regionales ha servido de incentivo imprescindible para la puesta en marcha de A21L, en ocasiones ha degenerado en un instrumento de control político (Brunet, Almeida y Coll, 2005).

Por su parte, la percepción negativa de los problemas de insostenibilidad por parte de los ciudadanos va en aumento a medida que cambiamos la escala geográfica de análisis; así, por ejemplo, mientras que la crítica se centra en ciudades de tamaño medio en la carencia de zonas verdes suficientes y su relación con un deficiente desarrollo urbanístico, en las grandes urbes se vincula más con la contaminación, el ruido, los residuos y el transporte. De esta manera, la escala geográfica más próxima tanto a los problemas de insostenibilidad como a los ciudadanos y destinatarios de la acción pública es la local, lo que explica, entre otras circunstancias, la creciente valoración del localismo en la era de la globalización.

En este contexto, las A21L asumen la idea de que la práctica de la sostenibilidad debe abordarse desde la escala local, planteada, entre otros, desde diferentes foros internacionales como la Cumbre de Río (1992), o en documentos oficiales como la Estrategia Territorial Europea (1999) o la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (2001). En este sentido, no debemos obviar que el capítulo 28 de la Agenda 21 hace un llamamiento a todas las comunidades locales para que creen su propia Agenda 21, una A21L, que recoja los objetivos generales de aquélla y los traduzca en planes y acciones concretos para una localidad específica. Asimismo, en la propia Carta de Aalborg, esa escala geográfica se plantea como la más adecuada para la implementación de estos instrumentos: *“Nosotras, ciudades, estamos convencidas de que la ciudad es, a la vez, la mayor entidad capaz de abordar inicialmente los numerosos desequilibrios arquitectónicos, sociales, económicos, políticos, ambientales y de recursos naturales que afectan al mundo moderno, y LA UNIDAD MÁS PEQUEÑA en la que los problemas pueden ser debidamente resueltos de manera integrada, holística y sostenible”*.

Se trata, por tanto, que, de acuerdo con el concepto de subsidiaridad, las decisiones deben adoptarse en el nivel apropiado más bajo, de modo que sean lo más cercanas posibles a las personas afectadas (Hewitt, 1998). En este sentido, la escala local —un municipio, e incluso, un barrio— se revela como un plano en el que mejor se pueden llevar el concepto de sostenibilidad a la práctica, al centrarse en sus particularidades, problemáticas y prioridades de actuación, con un horizonte temporal limitado —a corto y medio plazo— y donde se van a ubicar los proyectos. Dada su cercanía a los ciudadanos, las instituciones locales desempeñan, de igual manera, una función muy importante no sólo en la apreciación de la naturaleza de los problemas de sostenibilidad que les preocupan, sino también en su movilización

para propiciar el diseño e implementación de las políticas y estrategias de sostenibilidad, en la medida en que resulta más fácil la comunicación con sus destinatarios; de este modo, este ámbito geográfico constituye el estratégico para la activación ciudadana en pro al desarrollo sostenible. Asimismo, las manifestaciones más inmediatas y locales sirven para que la sociedad tome conciencia de la importancia y naturaleza de los problemas globales, de ahí el papel clave y la responsabilidad de las autoridades locales en la modificación de las mencionadas pautas y estilos de vida.

Desde este punto de vista, las A21L constituyen instrumentos estratégicos que las entidades locales tienen a su disposición para trasladar los principios conceptuales del desarrollo sostenible a la práctica mediante acciones en el ámbito local. Para ello, ese modelo debe ser el resultado de una reflexión de los objetivos y de las características específicas del correspondiente sistema territorial, con el fin de que las medidas se ajusten de la manera más realista y acertada posible con las necesidades y recursos de la sociedad. Así, las A21L se plantean como herramientas capaces de diseñar políticas flexibles con medidas diferenciadas para adaptar los programas y planes generales a la situación local específica. Por tanto, su diseño, desarrollo e implementación depende de la capacidad y aptitudes de las propias administraciones y agentes locales, así como de las peculiaridades de cada caso (Brunet, Almeida y Coll, 2005).

Sin embargo, considerando que la implementación de las A21L requiere de un liderazgo sólido y coherente, así como de ejercicios de coordinación, definición de indicadores comunes, intercambio de experiencias, etc., resulta que las intervenciones de las entidades e instituciones —públicas y privadas— a una escala supramunicipal —para Canarias, insular o regional— puede ser conveniente. Se trata de un plano de intervención propicio para abordar las metas o fines estratégicos claves para aplicar cuestiones y conceptos propios de las A21L, integrar las estrategias de sostenibilidad a las políticas y, en algunos casos, a los planes y programas, diseñar una metodología y unos indicadores de sostenibilidad comunes, conformar los escenarios para el intercambio de experiencias, la colaboración, apoyo y asesoramiento técnico y económico especial, crear las sinergias entre los municipios, así como ejecutar proyectos de ámbitos supramunicipales.

En definitiva, aunque las A21L deben suponer una contribución a la construcción de la sostenibilidad de abajo hacia arriba, desde lo local a lo regional, resulta imprescindible la máxima corresponsabilización de las instituciones de ambos ámbitos. Así, considerando que la coordinación de acciones entre las distintas administraciones públicas es una de las principales asignaturas pendientes en materia de sostenibilidad, las A21L constituyen, por tanto, instrumentos adecuados para incorporar los programas supramunicipales de desarrollo con las estrategias de tipo ascendente desde su capacidad para favorecer la cooperación, colaboración y coordinación entre las administraciones y organizaciones de diversa índole. Se trata, por consiguiente, que cada nivel de la administración pública asuma responsabilidades diferentes: mientras que en los niveles más altos, las correspondientes administraciones públicas deben asumir las funciones de coordinación y autoridad que garanticen una labor correcta en los otros niveles, en éstos, deben incentivar, organizar y desarrollar la máxima participación ciudadana (Hewitt, 1998).

#### **Cuarta premisa. Las A21L como un proceso de planificación estratégica**

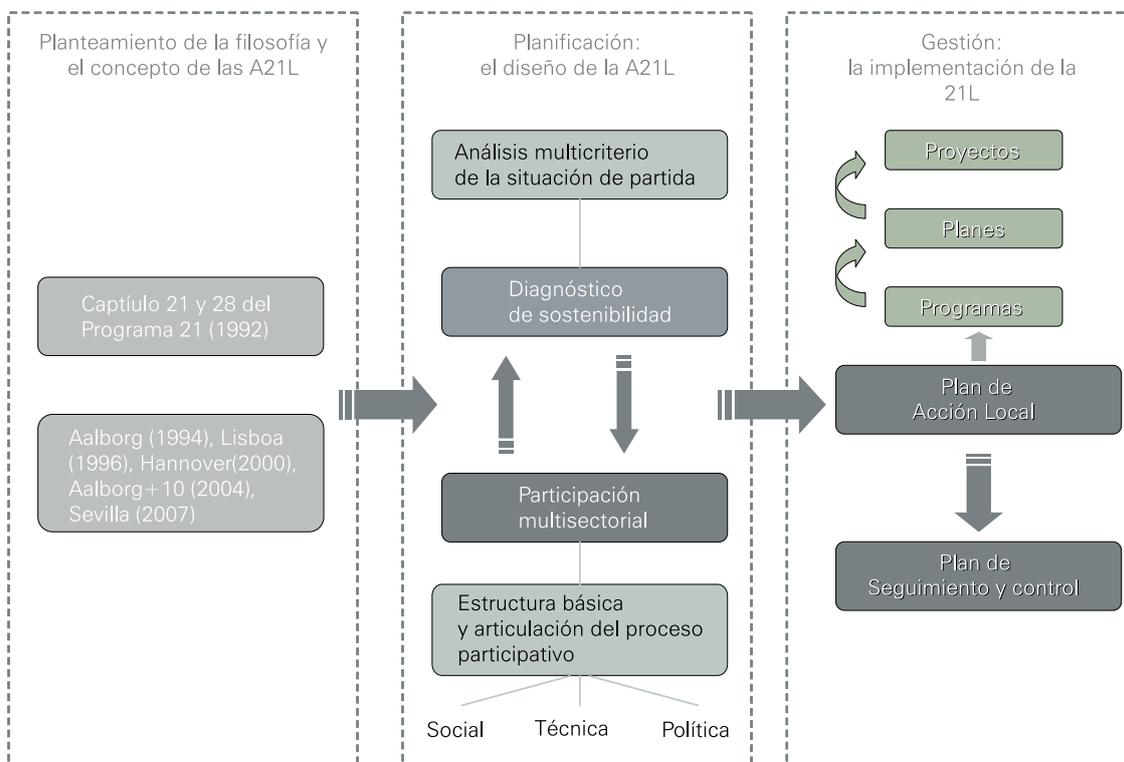
Partimos de la premisa de que las A21L no son planes o programas, aunque éstos son una parte importante de las mismas; tampoco son colecciones de proyectos estancos, aunque éstos son poderosas herramientas para su aplicación. Por el contrario, suponen un ejercicio de planificación y, por tanto, un proceso regulable y racional de toma de decisiones desde su entendimiento como un intento prospectivo, inteligente y organizado de simulación y elección de la mejor solución entre un conjunto de alternativas u opciones. Se trata, pues, de una infraestructura de reflexión que busca intervenir deliberadamente en la realidad con el fin de moldearla u orientarla hacia una situación o estado de sostenibilidad local que consideramos deseable, entendida como una imagen-objetivo, a modo de escenario futuro de referencia hacia el que se debería ir una vez se hayan superado los aspectos sensibles y críticos. De este modo, a partir de las intervenciones previstas, estas herramientas posibilitan el logro de una situación post-operacional que difiere —se separa— de la preoperacional si hubiera seguido su propia tendencia; se trata, por tanto, de aprovechar su capacidad para orientar el modelo de desarrollo hacia una determinada dirección, la de la sostenibilidad.

Sin embargo, la materialización de una A21L no puede estar condicionada por el establecimiento de un sistema de normas rígidas predefinidas. Por el contrario, en coherencia con el capítulo 28 del denominado Programa 21, ésta debe fundamentarse en el diseño de procesos consultivos, que comentaremos con posterioridad. De esta manera, a diferencia

de la planificación emanada de diversos instrumentos previstos en la legislación territorial, urbanística o sectorial, las A21L no tienen carácter normativo, básico, insertándose en un proceso abierto y dinámico que promueve determinadas formas de actuación que se consideran interesantes, planteadas desde criterios de flexibilidad para adaptarse a los cambios del entorno, la aparición coyuntural de problemas y la reorientación de las medidas de acción en función de los resultados. Desde este punto de vista, una A21L se puede definir, de manera sucinta, como un plan estratégico orientado a la sostenibilidad (política), sustentando en un proceso cuyo primer paso es la asunción de un compromiso político de mejora continuada y razonable de la sostenibilidad local, a partir de la formulación de programas y planes, que contienen los objetivos, determinaciones y líneas de actuación que se han de alcanzar y desarrollar a partir de una serie de medidas concretas (proyectos), desde la convicción de que la mejora de los indicadores requiere de la cooperación, la corresponsabilidad y la asunción de compromisos por parte de todos los diferentes agentes institucionales y socioeconómicos implicados. Por consiguiente, lo que relevante de una A21L es el *proceso*.

Esta perspectiva determina que una A21L es básicamente un ejercicio de definición de estrategias de sostenibilidad. Así, a diferencia de un plan, donde predomina una percepción lineal, por etapa y, frecuentemente, sectorial, una A21L es un instrumento de gestión con un alcance, modo y ritmo de implantación abierto, dinámico y adaptativo, con el fin de que gradualmente se vaya construyendo a largo plazo y gane riqueza de conceptos y criterios. De esta manera, sus acciones van progresivamente cambiando estratégicamente una realidad —la situación preoperacional— sin perder el enfoque de proceso. Para ello, aunque no existe un modelo metodológico único en el diseño, desarrollo e implementación de las A21L, de manera que no se pueden formular de un modo estricto y enconsertado, resulta que sí se han generalizado una serie de componentes estructurales comunes y “de obligado cumplimiento”<sup>3</sup> (figura 1). Sin embargo, no se debe obviar que cada vez tiene una mayor aceptación que cuanto más creativo, imaginativo e innovador sea el proceso de A21L, mayor valor añadido genera al sistema territorial objeto de implementación.

Figura 1. Elementos estructurales de las Agenda 21 Local

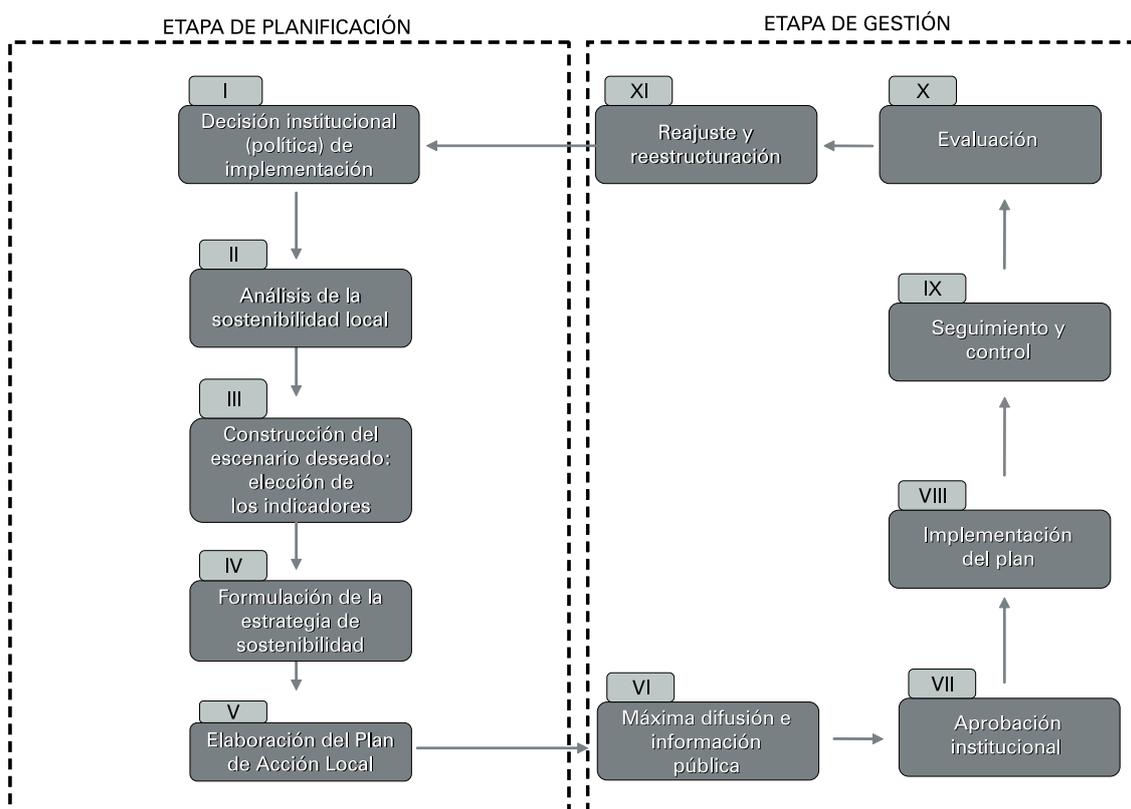


<sup>3</sup> A este respecto, el ICLEI ha desarrollado una laboriosa tarea con la finalidad de movilizar y apoyar técnicamente la planificación de las A21L. Así, por ejemplo, ha editado la conocida “Guía de planificación para la Agenda 21 Local Europea” (1995), así como el “Manual de Planificación para la Agenda 21 Local” (1996), con el apoyo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Esta concepción de una A21L como un proceso de planificación estratégica no va asociada generalmente a la preparación de documentos, aunque muchas experiencias se han centrado en la producción de los mismos. Cabalmente, tales documentos son meros instrumentos, cuya utilidad radica en que permite hacer explícita la estrategia de sostenibilidad, de manera que puede ser discutida, consensuada y aplicada. Por tanto, considerando que su función primordial es la de aportar un mero soporte físico para el análisis, la reflexión común y el aporte de ideas, poner el énfasis en su elaboración puede restar prioridad a las acciones de campo y, como consecuencia, el interés de los participantes por el proceso.

Aunque no existe un recetario para la implementación de una A21L, resulta que experiencias en condiciones muy diversas han extraído conclusiones comunes sobre el concepto, la metodología y los contenidos. A este respecto, como se indica en el informe elaborado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento (2004), lo habitual es la utilización de una metodología propia, seguida de la propuesta por ICLEI, la de otras experiencias municipales, la de la Federación Española de Municipios y Provincias y, en último lugar, la diseñada por asistencias externas, consultorías o universidades. En cualquier caso, como un instrumento de planificación estratégica, su implementación debe ajustarse a un ciclo de vida, con un itinerario de momentos no estrictamente lineal, con interacciones complejas entre sus etapas, pero de lógica globalmente secuencial siguiendo la sucesión lógica expresada en la figura 2. De este modo, en cada etapa, se van adoptando decisiones, que vinculan y limitan normalmente las anteriores a las subsiguientes, las cuales son menos estratégicas y abstractas en la medida en que se alcanzan en un contexto espacio-temporal de alternativas teóricamente menos amplio (Oñate et al., 2002).

Figura 2. El proceso metodológico de implementación de una Agenda 21 Local



La primera etapa implica, la decisión institucional de comenzar el proceso implementación de una A21L. Ésta requiere que los responsables tengan clara la dimensión conceptual y metodológica de esta herramienta. Se trata de que, en ningún caso, su puesta en marcha se efectúe con el fin de no perder la posibilidad de recibir subvenciones que de otro modo se perderían o como una estrategia de marketing, en cuanto la adhesión a este proyecto de sostenibilidad tiene mucho de promoción y de generación de una imagen de cara al exterior, aunque no se comparta su filosofía y compromisos.

La segunda etapa se fundamenta en el hecho de que la construcción de la mencionada imagen futura resulta una operación compleja si se parte de la nada, es decir, sin un procedimiento, aunque sea muy elemental, de detección de los problemas de insostenibilidad que dificultan el logro de la mencionada imagen-objetivo. Por esta razón, el proceso de A2IL debe articularse en torno al denominado habitualmente como “Diagnóstico Ambiental”, “de Sostenibilidad” o similar. Se trata de un ejercicio de evaluación preliminar y crítica de la situación actual de insostenibilidad del sistema territorial, que se estructura en fases siguiendo el procedimiento genérico y propio de las metodologías de análisis territorial, esto es, identificación (inventario retrospectivo y prospectivo) → diagnóstico → valoración de los puntos fuertes y débiles (problemas), así como sus causas y tendencias.

Sin embargo, es frecuente su concepción como una auditoría ambiental, a pesar de que en las casi setecientas páginas del Programa 21 sólo alude a ellas en su capítulo 30 para prescribirlas a las industrias, no haciendo referencia alguna en el capítulo 28. Asimismo, se suele plantear como un paso formal y de trámite de la metodología de su implementación, cuya elaboración, vía consultora o departamento concreto de la propia administración pública, se plantea como si fuera un documento informativo de carácter eminentemente técnico análogo al de otros instrumentos de planificación territorial y sectorial y de planeamiento urbanístico; así, en lugar de contener elaboraciones o profundizaciones que no estén ya presentes, se suele plantear como un documento pionero, lo cual genera una duplicidad de datos cuantitativos y cualitativos, cuando lo que se debía proceder es a su actualización y adaptación a los objetivos de las A2IL. De igual manera, se suele estructurar según un índice “enciclopedista”, donde, además de abordar cuestiones como el clima, los rasgos geomorfológicos, la flora o la fauna, se llega, incluso, a plantear como primer capítulo la historia del municipio; el problema no es la consideración en sí misma de esos temas, sino su escasa imbricación con los objetivos de la herramienta —y, por tanto, el proceso de evaluación— y otros contenidos en la medida en que explica la situación de insostenibilidad, y, lo que es más grave, alarga su elaboración y, sobre todo, reduce su operatividad. Estas circunstancias derivan, en gran medida, de la “imitación” de los esquemas propios de los mencionados instrumentos con la intención de que las A2IL se equiparan a ellos.

Por el contrario, la elaboración del Diagnóstico requiere de una metodología *ad hoc* que contribuya a que esta herramienta sea eficaz y eficiente para la detección de las causas que explican la actual situación (positiva o negativa) de sostenibilidad y la predicción con algún grado de certeza de lo que ocurrirá de continuar la tendencia actual. Para ello, como se indica expresamente en la propia Carta de Aalborg, la estrategia es “*aprovechar la amplia gama de instrumentos para la recogida y el tratamiento de datos [...]*”. Así, consideramos que dicho análisis debe ser explicativo y prognosis en función de una serie de conocimientos científicos-técnicos descriptivos y de pronóstico relativos a la totalidad de las dimensiones de la sostenibilidad, organizado por ámbitos temáticos, en los que se abordan los aspectos clave desde una visión global, sistémica, transversal y sintética, que evita cargas inútiles. La idea es que sirva a modo de base de un conocimiento común que, por lo menos, en esta fase preliminar, no debe ser un estudio exhaustivo, aunque sí permita su utilización efectiva, estructurada y actualizada mediante un adecuado sistema de indicadores, en la medida en que del mismo se debe desprender, casi por oposición, la visión de futuro, o lo que es lo mismo, la imagen-objeto de sostenibilidad. Para ello, además de debe incluir toda la información necesaria para facilitar tales respuestas, el Diagnóstico debe formar un sistema que refleje el modelo lógico de funcionamiento de la sostenibilidad en el correspondiente sistema territorial, en el que los componentes están conectados entre sí por relaciones de tipo causal.

Esta perspectiva posibilita que el Diagnóstico sirva para la definición de las orientaciones iniciales de la A2IL y, por tanto, el diseño de la “estrategia de sostenibilidad”, entendida, en términos simples, como una secuencia de acciones a implementar para conseguir un conjunto dado de objetivos. Ambos elementos, la visión de la situación actual y el camino escogido —la estrategia— para pasar de la situación preoperacional a la deseada, permiten identificar de manera genérica los fines y ámbitos prioritarios de acción y, por tanto, los criterios que deben considerar e interiorizar las distintas políticas sectoriales de las A2IL, las cuales van a producir con éxito una transición a largo plazo hacia la sostenibilidad. En este sentido, resulta de gran utilidad plantear los objetivos inherente a la misma según una técnica por la que todas las condiciones negativas (problemas) se transformen en condiciones positivas (objetivos) que resuelven los problemas previamente identificados; así, por ejemplo, si el problema existente (condición negativa) es “una cantidad insuficiente es la cantidad de agua depurada del municipio, el objetivo (condición positiva) posible de plantear en relación con ese caso sería: “aumentar en un 30% el actual porcentaje de agua depurada”. Su interés radica en su capacidad para definir el conjunto de metas-objetivos estratégicos e indicadores de referencia de las A2IL desde la premisa de que, mientras las fortalezas y debilidades son propios de los ámbitos temáticos de actuación de la misma

y, por lo tanto, pueden modificarse mediante sus decisiones y determinaciones, las oportunidades y amenazas derivan, en cambio, del contexto externo y, por lo tanto, no pueden modificarse directamente a través de sus acciones. Desde esta perspectiva, los objetivos generales de sostenibilidad se pueden clasificar en dos tipos: a) de carácter exógeno, derivados de políticas, decisiones, planes y programas de entes u organismos externos, no modificables, por tanto, por las determinaciones derivadas de la A2IL; y b) de carácter endógeno, que, son consecuencia, en cambio, del Diagnóstico, el mandato político y administrativo, y, sobre todo, de los procesos de participación, consulta y negociación internos al proceso de programación por parte de los ciudadanos, grupos locales y sujetos relevantes implicados.

Por último, como cualquier proceso de planificación, el de las A2IL se caracteriza por su permanente retroalimentación, lo que le permite introducir las medidas correctivas en el caso de que se esté avanzando en una dirección no deseada. Así, la ejecución del Plan de Acción debe estar sujeta a un permanente control y evaluación, para la cual es necesario contar con instrumentos de evaluación (o indicadores) predefinidos, que nos permitirán saber si nos acercamos a la situación deseada de sostenibilidad. Esa evaluación se debe realizar para la totalidad del plan y, una más específica, para los programas y proyectos.

### **Quinta premisa. Las A2IL como un proceso de planificación estratégica dirigido a la acción**

En el capítulo 28 del Programa 2I se hace un llamamiento a todas las comunidades locales para que creen un Plan de Acción Local propio que recoja los objetivos generales del mismo. Si consideramos que según el Diccionario de la Lengua Española planificar consiste en “someter la acción a un plan, entendiéndolo como un intento o proyecto”, resulta que, desde una perspectiva instrumental, el fin último de una A2IL es, como ya se ha indicado, elaborar un plan de actuaciones que permita la implementación de políticas y planes o programas dirigidos a lograr y mejorar la sostenibilidad del sistema territorial donde se aplica. Desde esta perspectiva, el proceso de A2IL se articula en torno a dos pilares fundamentales: la elaboración del mencionado Diagnóstico de Sostenibilidad y del denominado “Plan de Acción Local”. La interacción de ambos elementos resulta clave en el proceso de A2IL, la cual es susceptible de ser representada según la siguiente formulación general:  $\text{planificación} = \text{reflexión} + \text{acción}$ . De esta manera, la reflexión inherente a la planificación y la acción deben ir en paralelo, retroalimentándose mutuamente, ya que, mientras una A2IL basada en una planificación exhaustiva sin acciones pierde interés y credibilidad por parte de los participantes, quedando gradualmente en reuniones de pequeños comités, la centrada únicamente en la acción y que no incide en la planificación, pierde oportunidad para integrar a otros sectores. Se trata, por tanto, que las A2IL sean herramientas de planificación–acción.

En este contexto, el Plan de Acción Local (figura 1), entendido como una estrategia de acción con propuestas sintéticas en áreas prioritarias derivadas de un proceso de diagnóstico de la situación de partida, supone el elemento clave en este sentido en cuanto incide en todas las políticas y programas sectoriales y territoriales en materia de sostenibilidad. Así, considerado en sí mismo, contiene las líneas estratégicas de actuación y sus correspondientes acciones a corto —dirigidas a dar respuestas a las necesidades más urgentes—, medio y largo plazo, las cuales son planteadas desde la premisa de aprovechar las fortalezas de su correspondiente ámbito de implementación para superar las debilidades, favoreciendo la potenciación de las oportunidades y neutralizando las amenazas (Pujadas y Font, 1998). Esos medios y actuaciones concretas se corresponden con los objetivos generales o estratégicos —y, por tanto, los propósitos o simplemente las situaciones deseadas y que se pretenden pero en los cuales no se explicitan los procedimientos por medio de los cuales se pretende alcanzarlos— y específicos —esto es, aquellos con los que se establecen las contribuciones que desde cada ámbito se harán para el logro de los anteriores y, de esta manera, acercarse a la imagen–objetivo—, cuyo nivel de consecución ha de ser mensurables mediante la utilización de indicadores de seguimiento y evaluación, así como una serie de umbrales de referencia<sup>4</sup>. En cualquier caso, la

<sup>4</sup> Los valores de referencia para los objetivos exógenos están, con seguridad, suficientemente definidos en los documentos de los cuales se han extraído; en el caso de que no existieran conviene definir valores que tengan, implícitamente, referencias significativas en los sectores diversos, pero respetando los vínculos técnicos y económicos. Por lo que se refiere a los objetivos endógenos, la definición de los valores de referencia puede conseguirse mediante la consulta de diversas fuentes, entre otras, la legislación existente en mérito a la calidad de los diversos componentes intrínsecos del concepto de sostenibilidad, la existencia de reglamentos, los resultados positivos de experiencias análogas de planificación, el debate con expertos, u otros documentos con validez científica certificada.

importancia de aumentar los niveles de participación pública rompe la subdivisión, frecuentemente sectorial, con la que la administraciones estructuran sus procedimientos de aprobación de planes, programas y proyectos, dotándole de una influencia potencial en casi todos los aspectos del desarrollo (Oñate et al., 2002).

Conviene destacar que este Plan debe concebirse como un instrumento, y, en ningún caso, como un documento, con todo lo que ello implica conceptual y metodológicamente. Asimismo, en la medida que supone el mecanismo que va a explicitar la imagen-objetivo de sostenibilidad pretendida, no debe contener una visión demasiado idealista de la misma, sino que, al contrario, debe ser realista y disponer de los recursos para alcanzarla. Para ello, sus acciones no deben plantearse como un conjunto de proyectos inconexos, sino que, por el contrario, como se indica en la propia Carta de Aalborg, se deben *“utilizar los instrumentos básicos políticos y técnicos disponibles [...] así como los instrumentos reglamentarios económicos y de comunicación, como directivas, tasas y derechos, mecanismos de sensibilización”*; por tanto, de lograr su integración en las determinaciones de los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico.

En relación con esta última apreciación, el valor añadido de los Planes de Acción Local radica en su capacidad para convertirse en la “casa común” que, a modo de “hilo conductor”, articule y dote coherencia a las iniciativas aisladas relacionadas con la sostenibilidad puesta en marcha por parte de las distintas instituciones públicas con igual o diferente ámbito competencial. De esta manera, posibilita su articulación y, sobre todo, su integración en un programa de actuaciones diseñadas de forma integrada con el conjunto de políticas, planes y proyectos sectoriales, evitando, así, la duplicidad de acciones.

## 2.2 Las Agendas 21 Locales como un proceso de participación pública

### **Sexta premisa. Las Agendas 21 Locales como un proceso de participación y, por tanto, una potente herramienta de democratización de la toma de decisiones**

Cada vez es más evidente la necesidad de formular políticas de corrección y prevención de los problemas de insostenibilidad a escala local que tengan en cuenta las expectativas y las acciones de los actores socioeconómicos, así como las características de los sistemas sociales, en consonancia con el origen antrópico de los mismos. Esta evidencia obliga a los poderes públicos y, en concreto, a las instituciones encargadas de las dimensiones de la sostenibilidad, a contar con la implicación y participación de las personas y grupos sociales en la satisfacción de las demandas que en esta materia les plantean, ya que está demostrado que las acciones legislativas o tecnológicas son insuficientes por sí solas para resolver tales problemas. Sin duda, detrás de este cambio se encuentran cuestiones como el incremento de los niveles de educación y cultura y, consecuentemente, la creciente exigencia por parte de los ciudadanos de mayor eficiencia en los procesos y resultados de la acción de sus gobernantes. En cualquier caso, esta preocupación por la participación pública subraya implícitamente su inexistencia o déficit en los procesos de toma de decisiones públicas, así como la necesidad de abandonar progresivamente el ámbito de la retórica de la acción gubernamental para recuperar su sentido original, esto es, dar satisfacción a las necesidades reales de los ciudadanos, considerando sus inquietudes (Oñate et al., 2002). Así, la participación pública se plantea como un elemento indispensable e institucionalmente reconocido del proceso político-administrativo que encuadra a las decisiones públicas, en la medida en que el buen funcionamiento de los procedimientos de la posibilitan refleja la madurez democrática de la correspondiente sociedad.

La necesidad y defensa de dicha participación pública como herramienta o como parte de un método de diseño y ejecución fundamenta una argumentación apoyada en razones vinculadas con la factibilidad de los proyectos y con el fortalecimiento de los actores sociales; para ello, resultan básicos tres pilares: el acceso a la información, dicha participación pública y el acceso a la justicia. Así, la integración de las opiniones, puntos de vistas, etc. de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda, se reconoce hoy día como un elemento fundamental de cualquier política pública, planteándose como básica en la relativa al desarrollo sostenible a escala local, sobre

todo, si consideramos que, como se ha comentado, sus estrategias necesitan ser interiorizadas para mantener una influencia decisiva. Aunque centrada esencialmente en temas ambientales, esta circunstancia ha sido reconocida internacionalmente en el Convenio de la Comisión Económica para Europa de la ONU, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos de medio ambiente (1998), denominado comúnmente como Convenio de Aarhus. Por su parte, la Unión Europea ha tomado medidas en este sentido, como la Declaración de Cork (1996), desarrollando una legislación en esta materia, como las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, que sancionan la importancia del derecho explícito de la sociedad a recibir información completa y accesible, expresar sus opiniones y observaciones, así como que sus motivaciones incidan en los procesos de toma de decisiones relativas al desarrollo sostenible, la 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, la 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental, la 2003/35/CE, de 26 de mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia. Además de lo planteado en el artículo 9.3 de la Constitución Española de 1978, en la que se plantea que *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*, estas dos últimas Directivas han sido incorporadas al ordenamiento jurídico español en virtud de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Como se puede apreciar, la participación se concibe como un derecho legítimo del público, entendido, en coherencia con las mencionadas Directiva 2003/35/CE y Ley 27/2006, como una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación<sup>5</sup>, y, por tanto, como una forma para implicarse y decidir sobre el modelo de desarrollo territorial, el cual no siempre supone el más adecuado. En este contexto, como cualquier instrumento de planificación estratégica, una A2IL es, por definición, participativa, en la medida en que se fundamenta en un alto grado de diálogo, de acuerdos intersectoriales y de la distribución de responsabilidad (*accountability*) en el proceso de toma de decisiones entre el amplio espectro de grupos e intereses de los diversos componentes de la sociedad implicados en lograr la sostenibilidad en el correspondiente sistema territorial. De esta manera, su implementación se fundamenta en que debe posibilitar una participación real del citado público en la adopción de las decisiones públicas, lo que le permite expresar sus opiniones e inquietudes que las autoridades decisorias pueden tener en cuenta, favoreciendo la transparencia del proceso decisorio y el respaldo público de las decisiones adoptadas. Una A2IL consiste, por tanto, en un instrumento de participación pública que materializa la actual demanda a que los ciudadanos sean escuchados más allá de los cíclicos procesos electorales, a la vez que supone un *“esfuerzo organizado para incrementar el control sobre recursos e instituciones reguladoras de parte de grupos o movimientos anteriormente excluidos de tal control”* (United Nations Research Institute for Social Development, 1979).

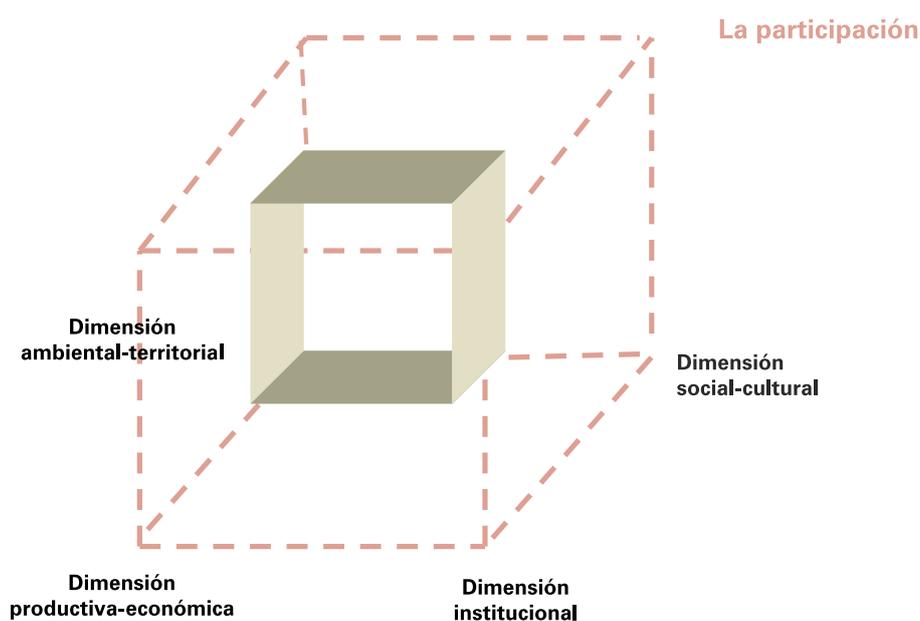
Desde este punto de vista, una A2IL es un proceso de participación pública que, en esencia, supone una metodología que, más allá de las obligaciones normativas en materia de participación pública, permite que las diversas entidades representativas y los sectores implicados (asociaciones, colectivos, vecinos/as individuales, empresarios...) asuman, de manera plena, conciente e informada, el papel de protagonista en el proceso de construcción del conocimiento de la realidad, de detección de problemas y necesidades, así como de elaboración de propuestas y soluciones. Posibilita, por tanto, la imbricación del público con el ámbito público de toma de decisiones pero fuera de las organizaciones políticas, lo que, en un contexto caracterizado, de manera general, por un recelo a las decisiones meramente políticas y el debilitamiento de las respuestas científicas-técnicas, da estabilidad y asegura los avances por encima de circunstancias sociales y políticas coyunturales. Por consiguiente, desde la premisa de que las soluciones

<sup>5</sup> En el artículo 2 de la Ley 27/2006 se hace una distinción entre “público” y “personas interesadas”, entendido como tales tanto a toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como a cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 de dicha norma.

adoptadas con la intervención del público tiene una mayor aceptación social, con independencia del derecho de todos a seguir defendiendo su posición, la participación ciudadana en los procesos de A21L no sólo supone el mecanismo que asegura la adecuación de una estrategia a las condiciones locales, sino que, sobre todo, favorece que sea internalizada, en la medida en que conlleva al entendimiento y a la responsabilidad compartida, así como reduce la conflictividad social e incrementa la confianza en las instituciones locales; en este sentido, las experiencias de A21L en la que los equipos de especialistas se conformaron con compartir sus consideraciones y conclusiones con otros interesados a través de reuniones de carácter consultivo, resultan no tener el mismo efecto interiorizante que una participación plena, activa y responsable. Por tanto, la metodología participativa inherente a las A21L ayuda a fortalecer a los potenciales actores, en tanto genera aprendizaje, compromiso, sentido de pertenencia, movilización y ayuda a generar destrezas y actitudes favorables a la integración, de modo que, a su vez, colabora con el fortalecimiento de la estabilidad democrática y del buen gobierno.

Este enfoque participativo de los procesos de A21L no encaja en el convencional e institucionalizado modelo jerarquizado de planificación e intervención “de arriba hacia abajo”, esto es, Estado → gobiernos → administraciones → técnicos → científicos. Así, a diferencia del resto de herramientas que prescribe el Programa 21, las A21L plantean un sistema multinivel y relacional por el que la administración no debe controlar el proceso, sino, por el contrario, facilitar y estimularlo, trasladando el protagonismo a la ciudadanía (Brunet, Almeida y Coll, 2005) e incentivando su participación a partir de la formulación de estrategias específicas y especiales de actuación planteadas “desde abajo hacia arriba”. Desde este punto de vista, sus estructuras organizativas e institucionales responsables van a conformarse como una cuarta dimensión de la sostenibilidad, pasando de la expresión en forma de triángulo a otra de “cubo” (figura 3). Esta relativa autonomía no implica desechar la capacidad de liderazgo social de las administraciones públicas, sobre todo, en lo relativo a las labores de puesta en marcha, coordinación, motivación y supervisión de las A21L; en contra, consideramos decisivo el papel y compromiso de lo que podríamos denominar como “emprendedores políticos”, esto es, personas y/o instituciones públicas que, desde diferentes niveles político-territoriales, han tenido un fuerte liderazgo en el impulso de los procesos de A21L. En cualquier caso, se trata de una herramienta que debe ir irremediamente acompañada de una redistribución del poder entre el público y las administraciones gubernamentales, que son las que tienen las responsabilidades y la capacidad legislativa.

Figura 3. Modelo teórico de sostenibilidad proyectada por las Agendas 21 Local



Desde esta perspectiva, los procesos de A21L permiten crear espacios de reflexión, programación y acción social relacionados con los problemas de insostenibilidad del correspondiente sistema territorial, en el que las opiniones y determinaciones de las autoridades y técnicos competentes, así como las observaciones y sugerencias de la sociedad civil —con toda su fragmentación y heterogeneidad— deben dar lugar a un proceso dialéctico y de mediación; de esta manera, aunque diversos autores plantean la participación no como el fin, sino el medio de cambio social, esto es, un instrumento de transformación (Conca, 2001), consideramos que, en el contexto de las A21L, es un medio y un objetivo en sí misma. De esta manera, a diferencia de otros instrumentos de planificación, las A21L no se centran en la operación de ofrecer una batería de respuestas y soluciones a los problemas; por el contrario, se trata de herramientas que propician la conversación y el diálogo como mecanismos con los que crear procesos donde los sujetos afectados aporten, tras la reflexión, soluciones a sus problemas, favoreciendo, por tanto, un tipo de gobierno más cercano al público, obligando a los cargos electos a responder a las demandas ciudadanas de manera continua y no únicamente en los momentos electorales o ante situaciones de protesta social. Así, desde el punto de vista operativo, una A21L es un plan inclusivo, participativo y completo para la acción, que operacionalmente implica que diferentes sectores de la comunidad se unan para decidir sobre las acciones que logran prioridades inmediatas, mientras se establece un plan para la sostenibilidad que reúna las aspiraciones y necesidades a largo plazo (ICLEI, 1998). Desde este punto de vista, la participación de los ciudadanos y grupos locales en las A21L supone una quinta dimensión de la sostenibilidad que envuelve a las otras (figura 3), en la medida en que supone tanto un medio, en la medida en que se plantea como el enfoque más efectivo desde el punto de vista instrumental, como un fin, en cuanto se plantea como un esfuerzo colectivo dirigido a lograr un acuerdo entre los distintos sectores de cada comunidad local acerca de la realización a medio y largo plazo de un plan de acción hacia la sostenibilidad en coherencia con sus motivaciones e intereses. Así, al igual que algunas A21L han priorizado en la transversalidad de las políticas partiendo de posiciones ambientales y otras en la participación de ciudadanos y grupos sociales locales, en estos últimos casos se presentan fuertes diferencias en cuanto a la intensidad con que se aborda el proceso; en este sentido, mientras que algunas experiencias han impulsado mecanismos participativos relativamente simples, que incluyen, por ejemplo, la realización de una encuesta o la creación de una comisión, en otras se han articulado fórmulas participativas sumamente complejas que combinan mecanismos de información, deliberación, consulta y decisión.

De este modo, las A21L posibilitan un proceso social deliberativo en tiempo real que permite la manifestación explícita de los conflictos ocultos que pueden existir entre el ejercicio del poder y la capacidad de hacerse escuchar por parte de los ciudadanos. La idea es que la estrategia de sostenibilidad de las A21L derive de los intereses, motivos y conocimientos de los agentes objeto de la misma. Esta premisa supone una sustitución —o cuando menos, el establecimiento de una relación de complementariedad— de aquellas metodologías participativas de carácter tecnocrático por procesos participativos amplios, activos, informados y responsables, que incorporen consejos, opiniones y conocimientos relevantes para la toma de decisiones dirigidas a la acción pública, en la medida en que posibilitan la identificación de problemas de insostenibilidad, así como la consideración, planteamiento y selección de posibles soluciones alternativas a las que se diseñan dentro de la esfera científica-técnica-política. Ello posibilita que cuando un proceso de A21L se propone en serio y no como un simulacro, adquiere una cualidad o mérito sustentado en que tales decisiones van a ser socialmente aceptables, creándose un sentido de propiedad por medio de la implicación ciudadana. Por tanto, como instrumentos de planificación participativa, las A21L no sólo representan una llamada al incremento de la participación activa y permanente más allá de los poderes públicos, sino que se proyectan como un canal para materializarla y hacerla efectiva.

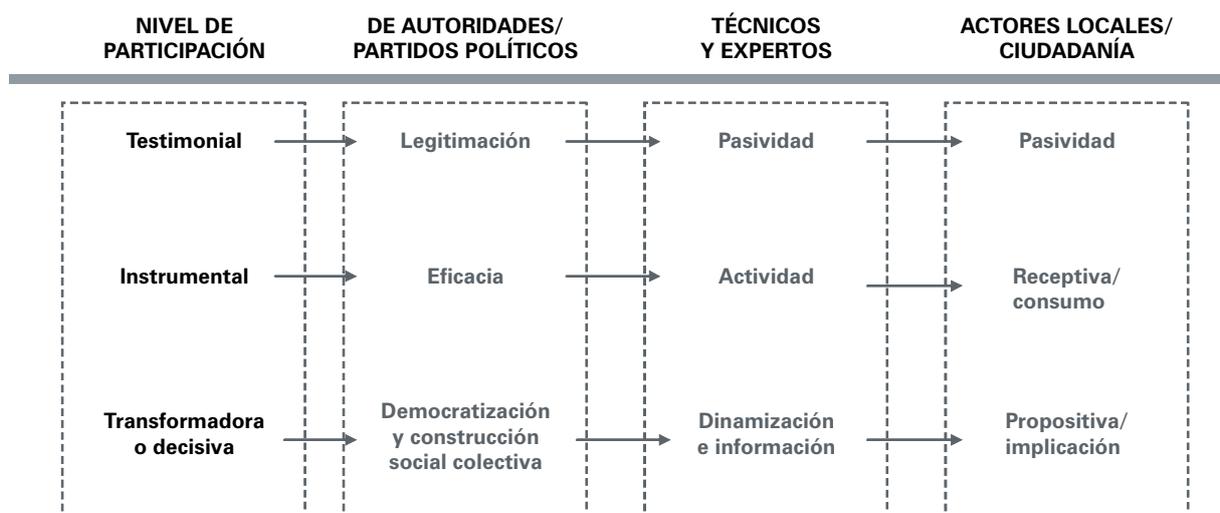
Desde este punto de vista, disponer de una A21L supone un ejercicio estratégico que posibilita obtener una lista de prioridades que oriente a los técnicos y gestores públicos en el diseño de acciones concretas, acordes con las posibilidades reales del medio social. Para ello, las A21L integran una sucesión de actividades de participación pública en un esquema genérico que debe considerarse a modo de proceso global estructurado en las siguientes fases: selección de los participantes → información y comunicación a los mismos → aportaciones de los mismos → devolución de información sobre la incorporación de las aportaciones de los participantes al proceso. Esta secuencia hace que la implementación de una A21L sea un proceso lento al requerir de mucha intervención y discusión entre los diversos agentes institucionales y socioeconómicos implicados. Sin embargo, en la medida en que los participantes adquieren, por lo menos de forma ocasional y en temas concretos, la doble condición de “planificadores y gestores” de las A21L, posibilita no sólo que las estrategias de sostenibilidad sean internalizadas y que se desarrolle un interés

por participar en su definición e implementación, sino que también sean atractivas para los responsables políticos y comprensibles para todos los sectores implicados.

La idea es que cualquier A21L implica la definición y logro del escenario de referencia de sostenibilidad local como resultado de un proceso de construcción, concienciación, democratización y corresponsabilidad de todos. En la medida en que esa imagen–objeto es consecuencia de la consideración clara y explícita de la opinión de los destinatarios y/o afectados, los procesos de A21L suponen un salto hacia un modelo específico e innovador de planificación participativa, siendo su principal fortaleza y novedad la de presentar una metodología que no sólo permite reforzar la transversalidad de las políticas, sino la convergencia de las decisiones técnicas, políticas y ciudadanas en el tratamiento conjunto de la insostenibilidad que afecta a un territorio.

Sin embargo, hasta el momento, si bien en numerosas experiencias de A21L se reconoce la importancia de la participación pública, ésta se suele reducir a la mera consulta a los interesados por parte de los equipos técnicos, siendo relegada a un simple “trámite”, no haciendo énfasis en la corresponsabilidad de las comunidades y grupo meta que implica este proceso estratégico y tampoco en la generación de redes participativas para que multipliquen sus complicidades y refuercen su compromiso y responsabilidades con el desarrollo sostenible. Así, aunque la participación de las autoridades políticas, técnicos y expertos y agentes socioeconómicos constituyen los elementos estructurales de las A21L, podemos afirmar que, en lugar de ser una exigencia funcional, la mayor parte de las experiencias implementadas por el momento la han incorporado de modo testimonial y, en el mejor de los casos, instrumental, con los consiguientes efectos sobre las actitudes de los participantes en el proceso (figura 5). La consecuencia es que mientras numerosas iniciativas de A21L consisten en poco más que la elaboración simbólica de un documento que incluye declaraciones programáticas, careciendo de los elementos que favorezcan cambios en los problemas de insostenibilidad local, o se limitan a lo que Font (2000) ha denominado como “pluralista–sectoriales”, en la medida en que, aunque favorece la activación de la participación, superando la consulta puntual en relación a intervenciones concretas en dicha materia, mantienen con frecuencia una orientación sectorial, generalmente ambiental, como ya se ha comentado, al ser esta área del organigrama administrativo donde nace y se desarrolla la iniciativa, otras se caracterizan por ser “tecnocráticas–horizontales”, ya que, si bien presentan un fuerte componente de intersectorialidad, en la medida en que la participación se limita al análisis de la sostenibilidad local, siendo, además, un proceso reservado a técnicos y expertos (Font, 2000).

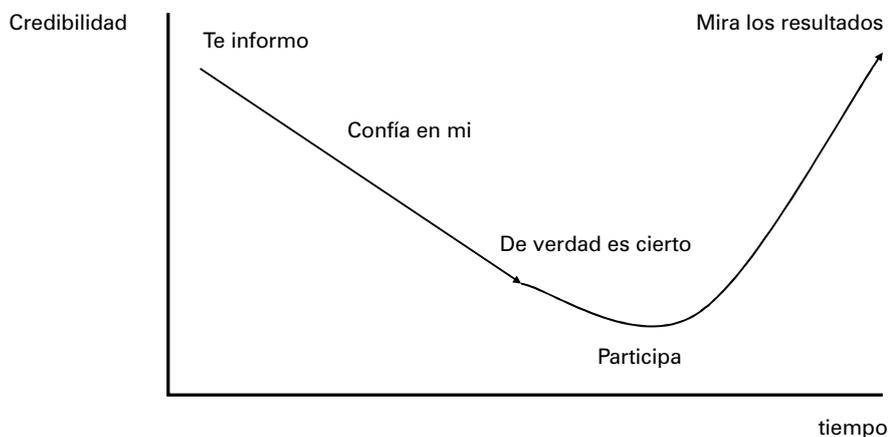
Figura 5. Diferentes niveles de participación en los procesos de Agendas 21 Local



Fuente: Bermejo y Nebreda (1998)

Al mismo tiempo, considerando que los participantes no suelen tener experiencias previas de planificación participativa, otra novedad de las A21L se ve dificultada no sólo para generar una visión intersectorial de los problemas y de sus soluciones, sino también para mantener el interés de los participantes por el desarrollo del proceso. Asimismo, aunque en ocasiones es aconsejable que la prioridad se reduzca al inicio del proceso a uno o dos problemas comunes de insostenibilidad como forma de ganar la credibilidad y confianza de la población local, la práctica habitual se caracteriza por saltar los pasos previos, comenzando directamente por la participación (figura 4); a este respecto, es conveniente que al principio buscar un punto de consenso, para lo cual se debe abordar un aspecto sobre el que todo —o prácticamente todos— los participantes estén de acuerdo. De igual manera, en la medida en que los participantes necesitan algún tipo de incentivo, sobre todo, si consideramos que las determinaciones de las A21L son meramente indicativas, no vinculantes, es poco frecuente que se inicie con la puesta en marcha de acciones demostrativas que garanticen que el trabajo comunitario no se quede en un mero ejercicio de planificación, consolidando la idea de que, por el contrario, tiene su aplicación real y efectiva en la implementación de mejoras en la sostenibilidad local, en la medida en que son consideradas por las autoridades políticas y técnicos.

Figura 4. Proceso de participación en los procesos de Agendas 21 Local



### Séptima premisa. Las Agendas 21 Locales como un proceso de participación

Las anteriores dificultades de la participación en los procesos de A21L son consecuencia, en gran medida, de diversas cuestiones o tópicos. En primer lugar, resulta que, si bien existe una cierta aceptación a que se articulen formas de participación, se produce una fuerte resistencia y reticencia a su plena, continua y programática incorporación en las estructuras y decisiones públicas, al considerarse tanto como una cuestión compleja, conflictiva, discutida y especialmente difícil, para alcanzar el consenso social, como un riesgo por el que los representantes políticos pueden perder empuje en la toma de decisiones al diluirse su responsabilidad y abrir oportunidades para los adversarios políticos o sociales. En segundo lugar, son muy limitadas las situaciones en los que las autoridades están obligadas por ley a articular procesos participativos en la búsqueda de soluciones a los problemas de insostenibilidad; esta situación constituye, en sí misma, un problema, ya que la vinculación de las instituciones públicas a las propuestas colectivas contempladas en el Plan de Acción Local son de estricto carácter voluntario, lo que genera cierta incertidumbre, que puede inducir frustración, disminución de las expectativas ciudadanas y disuasión de la implicación colectiva, con el consiguiente efecto negativo en futuros intentos de reiniciar la experiencia. Además, no pocas responsables políticas desconfían de su operatividad, cuando no de su pertinencia política; esta circunstancia hace que la puesta en marcha, desarrollo y consolidación del proceso de A21L dependa de la voluntad política del organismo competente y, por tanto, de que su implantación derive de un simple acto del voluntarismo de políticos “visionarios y comprometidos con el desarrollo sostenible” —los emprendedores a los que nos referíamos con anterioridad—, aunque sin garantía de influencia real en las decisiones de la política pública y de continuidad ante un eventual cambio de “color político”. De la misma forma, es habitual que la administración pública sea reticente porque se considera que las únicas soluciones posibles son las impuestas por los poderes políticos desde

el asesoramiento técnico, en la medida en que el público no puede aportar nada en soluciones técnicas. Asimismo, la necesidad de tomar decisiones de manera ágil y rápida suele constituir un argumento en contra de la participación, ya que presupone una innecesaria dilatación temporal, sobre todo, en las primeras fases de implementación de las A2IL; sin embargo, en lugar de suponer una demora en los procesos de toma de decisiones, ésta “inversión” en tiempo es positiva porque contribuye a eliminar o minimizar conflictos sobre temas controvertidos que puedan surgir más adelante (Mitchell, 1998), a la vez que aporta garantía y legitimidad a las propuestas de acción que van a ser socialmente asumidas, así como la responsabilidad colectiva de los efectos de sus aplicaciones. Por último, como sucede en cualquier proceso participativo, la puesta en marcha de una A2IL implica sacar a relucir algunos de los problemas tradicionalmente asociados a la participación pública como su captura por los particularismos, las dificultades para alcanzar consensos, las carencias de las administraciones para generar sinergias participativas, así como las complicaciones para contar con la presencia en número y diversidad suficiente de los participantes y, por tanto, implicar a la comunidad local en su conjunto.

Las anteriores cuestiones determinan que sea habitual que el proceso de A2IL se “pare” tras elaborar el Diagnóstico de Sostenibilidad, no pasando a la fase de participación del público, o que, en el mejor de los casos, ésta se concentre únicamente en la fase de consulta, esto es, una vez realizado dicho análisis, con pocas posibilidades de interacción, reduciéndose a un mero procedimiento de información pública o de validación de los puntos críticos detectados. Sin embargo, la idiosincrasia de las A2IL implica, además de garantizar la información mínima a todos los sujetos implicados, resulta que se debe instrumentar los métodos de participación más adecuados para que el público pueda expresar su opinión en cada una de las etapas de desarrollo de las mismas, o al menos, en la mayoría de ellas. En este sentido, debemos considerar que, aunque el público no está formado sobre temas políticos y técnicos, no es discutible que sí lo está en multitud de temas al encontrarse implicadas en ellas, de modo que pueden aportar una amplia diversidad de conocimientos, percepciones, perspectivas y experiencias vitales que enriquecen los debates, aportando su “sabiduría”. La idea es, por tanto, que el público participe en todo el proceso de planificación de la estrategia de sostenibilidad local; así, una A2IL es, en esencia, un proceso de “planificación participativa”. En este sentido, se trata que la participación se conciba en coherencia a la definición de la misma del World Bank Participation Learning Group (1995), esto es, “*como un proceso por medio del cual los stakeholder [partes interesadas] influyen y comparten el control sobre iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que los afectan*”, en la medida en que esta vocación participativa de los procesos de A2IL las convierte en una herramienta metodológica innovadora por su capacidad para potenciar la participación de todos los sectores, instituciones y agentes con incidencia sobre la mejora de los componentes sociales, económicos y ambientales de la sostenibilidad local, y, por tanto, la implicación y cohesión de colectivos con intereses distintos en un proyecto común de barrio, ciudad, municipio, etc., logrando complicidades y evitando resistencias derivadas de imposiciones unilaterales. Así, desde el concepto de “participación completa”, ésta no se reduce únicamente a una consulta, sino que se concreta en una responsabilidad compartida.

Esta orientación de las A2IL implica que no sólo las acciones propuestas para la mejora de las tendencias no deseadas de la situación de sostenibilidad local sean producto del consenso, sino también del propio proceso de análisis de la misma. Para ello, el proceso de A2IL requiere de la aplicación imprescindible de diversos mecanismos de participación pública siguiendo la siguiente lógica secuencial: difusión de la información → elaboración del diagnóstico → consulta → producción o presentación de propuestas → concertación (indicadores) → toma de decisiones acerca de las prioridades → definición de líneas estratégicas y de acción → intervención/ejecución (gestión) → seguimiento y control en la implementación de programas y proyectos → revisión (retroalimentación). La idea es que, mientras que los procesos de información y consulta posibilitan conocer las preferencias sociales y los requerimientos de ejecución de las políticas públicas, respectivamente, los de concertación y codecisión permiten discutir entre las autoridades, técnicos y comunidades receptoras, sobre los programas y proyectos a emprender, las prioridades y las maneras de implementarlos (co-gestión).

Desde este punto de vista, una A2IL no sirve únicamente para solicitar la opinión del público acerca de la forma de llevar a cabo una acción —por ejemplo, cómo se debería plantear la recogida de residuos sólidos urbanos— o sobre las medidas para resolver un problema puntual —qué hacer con el problema del tráfico de vehículos en un casco histórico—, sino también para decir quién, cómo y cuándo se hace. Así, desde la premisa de que una forma de reforzar el sentimiento de responsabilidad común es compartir el trabajo de obtención de datos, se trata que el público no se incorpore únicamente a los procesos de consulta, sino que lo hagan, sobre todo, en los momentos discursivos, deliberativos, decisorios y de gestión, lo que, sin duda, va a ayudar a manejar los conflictos; la idea es que cada participante aporte

una parte de la información y conocimientos fuera de la esfera científica, lo que supone desechar la idea de que el público no aporta nada a las soluciones técnicas. Para ello es fundamental que las instituciones dispongan de la información científica rigurosa acerca de los conocimientos, comportamientos y actitudes de la población respecto a los temas relacionados con la sostenibilidad. Se trata de superar los tópicos y las intuiciones, profundizando en el conocimiento sobre la interacción de las personas–entorno, esto es, cómo aquéllas perciben, valoran y actúan sobre el medio y cómo dimensiones concretas de la sostenibilidad impactan sobre su calidad de vida.

Si partimos de la proposición de que el interés por participar no se logra a través planes, sino de acciones prácticas que parten de las necesidades de la comunidad, dando respuestas, no discursos, estimamos que la eficacia de la participación pública de las A21L, en cada una de sus etapas de implementación y funcionamiento, se logra mediante la puesta en práctica de los mecanismos más adecuados. Así, la mayoría de los ayuntamientos que han iniciado el proceso de A21L han creado o tienen previsto crear mecanismos de consulta y participación en la elaboración del Diagnóstico de Sostenibilidad, en la formulación y adopción del Plan de Acción Local, así como en la implementación de las acciones acordadas. Sin embargo, considerando que existen muchos mecanismos de participación pública, el reto consiste en determinar cuáles son los más adecuados para cada etapa en función, entre otros condicionantes, de las particularidades ambientales, económicas y sociales propias del ámbito territorial objeto de implementación de la A21L, el enfoque más o menos técnico que se pretenda darle, la disponibilidad de personal técnico especializado, las posibilidades presupuestarias, la cultura de participación pública, el grado de motivación y liderazgo de los responsables políticos; en cualquier caso, se trata que esos mecanismos sean “practicables, prácticos y generados de la práctica” (Conca, 2001).

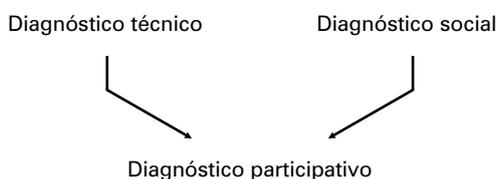
Por otra parte, considerando que cuanto más temprano se hagan intervenir a los grupos sociales involucrados, mayores son las probabilidades de que, por un lado, éstos se sientan motivados para apoyar las medidas que se tomen, en la medida en que son resultado del común compromiso real de los distintos participantes locales, y por otro, las propuestas de acción se ajusten más a la realidad concreta, en la medida en que han sido discutidas y compartidas por el público en el proceso de investigación-acción. La idea no sólo es la de fomentar la discusión y lograr el consenso, sino también que su participación suponga un enriquecimiento de la información disponible, a modo de interesante complemento subjetivo —del que debe evaluarse cuidadosamente su calidad—, a través de métodos tan diversos como encuestas, cuestionarios, entrevistas, reuniones, debates públicos, etc., así como de elemento de confrontación de los datos e informaciones obtenidas a través del diagnóstico técnico.

Por estas razones, estimamos imprescindible que en las fases previas o iniciales se realice una campaña de información acerca del significado y de las implicaciones de las A21L, en la medida en que no existe una base suficiente de conocimiento tanto sobre los temas a tratar, los objetivos y la filosofía de la propia herramienta, como del concepto de desarrollo sostenible. Asimismo, en la medida en que es usual la inexistencia de un especial interés espontáneo por integrarse en las reuniones por parte del público, los responsables municipales —políticos y técnicos—, e incluso, las personas o grupos de personas que están afectadas o se pueden ver afectadas por las operaciones, así como la dificultad añadida en aquellos casos donde no existe costumbre de plantear opiniones personales en foros públicos “por el miedo a ser rechazados”, es preciso un proceso de concienciación, sensibilización y, sobre todo, estimulación de la participación activa. De la misma forma, que suele ser habitual una escasa cultura de la participación ciudadana, la administración pública competente en la A21L no sólo tiene que fomentarla y promoverla, sino que también debe emprender acciones dirigidas tanto a la formación y capacitación de los participantes para que puedan concurrir en los procesos deliberativos con la información y, sobre todo, la preparación y motivación necesarias para que se incorporen de manera paulatina pero constante en la A21L; se trata de proporcionar la formación necesaria sobre el funcionamiento de las administraciones públicas, las metodologías de participación y las técnicas de comunicación.

En la medida en que el Diagnóstico de Sostenibilidad posibilita la identificación de los problemas complejos de insostenibilidad, resulta que, en lugar de ser una explicación objetiva y técnica de la realidad, debe contener la apreciación provisional del público acerca de los síntomas de tales problemáticas, su importancia o gravedad, e incluso, la necesidad o urgencia de solucionarlos. Se trata, pues, de dotar de un enfoque participativo al Diagnóstico, planteamiento cada vez más aceptado por los técnicos, porque perciben que para solucionar esos problemas es indispensable reunir el mayor número y diversidad de fuentes posibles de información. Además, esta proposición se complementa con la idea de que la población en general acepta cada vez menos que los “expertos” se encuentran “en posesión de la verdad absoluta” y decidían lo que es mejor acerca del modelo de sostenibilidad local que le va a

afectar. Este punto de vista determina que en el momento de evaluación de la insostenibilidad local del procedimiento de A2IL sea preciso la identificación y movilización de los recursos humanos existentes a escala local.

Figura 6



La idea es elaborar un diagnóstico común (figura 6) que podemos denominar como “participativo”, en la que cada actor aporta la información que es de su especialidad, a la vez que se promueve la reflexión sobre la misma desde la premisa de que el conocimiento se nutre tanto de contenidos conceptuales —*saber*— como procedimentales —*saber hacer*— y actitudinales —*saber ser*—. Se trata, pues, de incentivar un proceso de aprendizaje constructivo, que facilite que, en la sociedad del conocimiento, se evite que la información sea la precisa y no contradictoria, ya que, en el caso opuesto, en lugar de disminuir la incertidumbre, la aumentaría. Además, esta operación de diagnóstico participativo no sólo supone un adecuado punto de partida para empezar a trabajar en la concertación y negociación de los temas de sostenibilidad a tratar —y, por ende, los contenidos del citado Diagnóstico—, sino que permite una mejor identificación de la información existente, se evita duplicar los esfuerzos, se aprovecha la capacidad local y se comparte la responsabilidad por el resultado. Sin embargo, esta incorporación no supone que el análisis de detalle se refiera, necesariamente, a todos los componentes del proceso de análisis de la sostenibilidad, sino a aquellos temas que considere críticos, prioritarios o de los que no se dispongan las informaciones imprescindibles; por el contrario, la profundización técnica sólo se va a producir en esos aspectos estratégicos, lo que comporta realizar investigaciones específicas, cuya realización requiere mucho cuidado para que el esfuerzo sea congruente por metodología, nivel de desagregación y ámbito territorial con las informaciones y los indicadores ya disponibles.

Por otra parte, las A2IL se fundamentan en la premisa de que resulta inherente al desarrollo sostenible el hacer transparente y equitativo el compromiso de solucionar priorizando objetivos parciales en la búsqueda del objetivo global, así como en que un proceso se puede considerar transparente cuando toda la secuencia lógica de sus fases y operaciones está documentada de forma adecuada y la documentación relativa resulta fácilmente accesible. Así, como instrumentos de información para la totalidad de agentes socioeconómicos interesados en la decisión, los Diagnósticos de Sostenibilidad son esenciales para garantizar la visibilidad del proceso, la eficacia de la información y la posibilidad de proponer observaciones y opiniones por parte de los sujetos afectados. Por esta razón, en la medida en que el Diagnóstico de Sostenibilidad Local es el principal elemento de consulta, información y participación del público, especialista y no especialista, resulta que, al igual que sucede con un plan de desarrollo sostenible técnicamente perfecto pero desconocido y hecho sin la participación de los actores socioeconómicos pertinentes, el cual no pasará de ser un documento más archivado, dicho análisis debe ser conocido. Además, considerando que el fomento de buenas prácticas de sostenibilidad constituye una actuación de enorme valor de las administraciones públicas, resulta que éstas deben estar respaldadas por una sólida política de comunicación y sensibilización que oriente, asesore e informe sobre la importancia de comprometerse con determinados comportamientos individuales. La idea es que el documento soporte del Diagnóstico sea sencillo desde el punto de vista del lenguaje, pero exhaustivo, pertinente y riguroso técnicamente. Se trata que, en coherencia con los principios generales y normas mínimas de la Comunicación de la Comisión Europea, de 11 de diciembre de 2002, titulada «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas» [COM (2002) 704 final—no publicada en el Diario Oficial], dicho documento se debe ajustar a los siguientes criterios:

Cuidadosamente preparado	Buena Imagen
Conciso	Breve, fácil interpretación y eficaz
Coherente y bien organizado	Con una estructuración lógica y la utilización de conceptos comunes
Escrito en un lenguaje claro y sencillo	Fácil comprensión para un público no experto
Fácil lectura y comprensión	Visualmente atractivo, mediante la combinación de textos, gráficos, mapas, etc.
Práctico y operativo	Útil para el usuario

El Diagnóstico de Sostenibilidad puede ser completado con dos importantes elementos adicionales. Por un lado, la redacción de la síntesis no técnica, lo cual supone un documento clave para la participación del público que no “forma parte directamente de la A21L”. Por otra, la descripción del sistema de seguimiento, entendido como un elemento clave para medir e interpretar los resultados de su ejecución, con el fin de comprobar su capacidad efectiva para conseguir los efectos deseados y detectar la tendencia en el tiempo a través de ciertos indicadores.

Por su parte, la disponibilidad del Plan de Acción Local como el elemento más importante de los procesos de A21L, implica la necesidad —obligación— de que se formule también entre todos los sectores, con el fin de que las estrategias de sostenibilidad sean consensuadas; la idea es que las personas respondan por los hechos, es decir, que sean responsables y estén dispuestas a aceptar las consecuencias de sus acciones. Ello hace conveniente que, como ya se ha comentado, los procesos de participación se desarrollen paralela e íntimamente relacionados con los trabajos del Diagnóstico de Sostenibilidad, para lo cual, aunque las autoridades, técnicos y agentes socioeconómicos que han de intervenir en la elaboración del Plan de Acción Local deberían ya haber sido definidos en la fase de formulación de la A21L, es evidente que en esta etapa, el grupo puede ser ampliado y completado. Asimismo, dicho Plan debe ser evaluado permanentemente desde la participación pública, con el fin de que se pueda incorporar cualquier modificación. Esta operación genera un proceso de retroalimentación.

Por último, la publicidad o difusión de la existencia de la iniciativa A21L se revela como trascendental. Para ello, el plan de comunicación/información se suele fundamentar en diversos instrumentos. A este respecto, como se señala en el informe elaborado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento (2004), el más utilizado es la creación de un sitio web. Otros modos de divulgación son las listas de correo electrónico, los medios de comunicación locales, la publicación de reseñas en boletines municipales o la organización de actos públicos como jornadas, conferencias, exposiciones o reuniones informativas; además de favorecer la puesta en contacto directo de los usuarios menos propensos al uso de las TIC, constituyen una forma más directa para recoger propuestas y comentarios del público, potencialidad que, en algunos casos, han posibilitado su consideración como parte de los mecanismos de participación pública.

En este contexto, las A21L ni deben —pretenden— plantearse como una alternativa a los instrumentos de ordenación del territorio, ni tampoco podrían serlo, pues no tiene carácter normativo al basarse en el compromiso de los agentes e instituciones (Forn y Pascual, 1995). Por el contrario, el sentido estratégico de las A21L le otorga capacidad para tener una buena relación de complementariedad, simbiosis, e incluso, sinergia, con los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico, en los que la participación pública ha sido casi inexistente hasta el momento. Así, la elaboración simultánea de una A21L y de un plan general de ordenación permite que, mientras se provee a este último de las necesarias fórmulas y mecanismos de participación de las diversas instituciones y entidades representativas de la sociedad civil, éste territorializa las acciones propuestas y que no se habían ubicado en el espacio (Forn y Pascual, 1995). Aunque ambas modalidades de planificación puedan tener una existencia propia e independiente, lo ideal es, por tanto, que se logre una deseable coordinación, ya que, mientras los planes territoriales son obligatorios —aseguran un mínimo nivel de coherencia del correspondiente sistema territorial a largo plazo y a escala supramunicipal— y los urbanísticos son imprescindibles, los planes estratégicos como las A21L son muy convenientes.

**Octava premisa. Los protagonistas de las A21L deben ser todos los actores de la sociedad interesados o con incidencia en el proceso de sostenibilidad: la metodología “*participando todos, trabajando juntos*”**

La sociedad civil se suele movilizar, de manera general, por cuestiones puntuales y sin una verdadera organización, continuidad y visión de conjunto, con el consiguiente impacto social y político. Así, aunque multitud de organizaciones no gubernamentales han desarrollado una actividad enriquecedora, pedagógica y demostrativa en la difusión y corrección de algunos problemas, resulta que, a excepción de algunas iniciativas con elevado éxito, sus acciones tienen poca resonancia y limitado alcance, reduciéndose a un carácter simbólico, como consecuencia de la multitud de colectividades que representan y frentes en los que actúan, circunstancia que dificulta el desarrollo de su enorme potencial de innovación social; en ambos casos, consideramos preciso la existencia de una estrategia global. Las A21L aportan esa estrategia, en la medida en que posibilitan la creación de redes de participación de los múltiples y diversos

agentes locales implicados en la sostenibilidad, así como para realizar el necesario análisis de su posición y, sobre todo, de sus relaciones, sabiendo que algunas son conflictivas y otras, situadas estratégicamente, pueden ser muy eficaces. La idea es que la incorporación en el proceso de A21L de la mayor diversidad y pluralidad de actores sociales permite definir y hacer que tanto los objetivos globales sean productos de un trabajo participativo o comunitario.

En este punto surge la siguiente pregunta: ¿quién puede —debe— participar en un proceso de A21L? En el Programa 21 se pone un gran énfasis en la necesidad de lograr una amplia participación de los que se suele denominar como “actores”, es decir, aquellos que actúan a todos los niveles en el seno de una comunidad local, considerándose como tales a los ciudadanos, grupos de interés, empresas, etc. (Hewitt, 1998). Las A21L constituyen plataformas que posibilitan que la participación esté abierta no sólo a los grupos promotores, a “élites socioactivas” u organismos territorialmente competentes, sino, por el contrario, a TODA LA COMUNIDAD, o al menos, a aquel sector que esté interesado y/o que hacen posible el deseado modelo de desarrollo sostenible a escala local. Para emprender los cambios necesarios es necesario facilitar que todos tomen parte en el diálogo para decidir qué cosas habrá que cambiar y de qué manera.

Desde este punto vista, la implementación de A21L constituye una forma de armonizar los diferentes papeles y protagonismos: mientras que los del sector público se centran en acompasar sus iniciativas con la dinámica socioeconómica del correspondiente sistema territorial y con su capacidad para asumir los objetivos y medidas propuestas, los de la sociedad civil se sitúan en ser capaces de expresar sus diferentes intereses, incidiendo sobre el anterior, matizando y/o potenciando sus iniciativas. Por tanto, no sólo supone una herramienta particularmente eficaz de movilización ciudadana, sino también un camino de reflexión y búsqueda de voluntades políticas comunes que desemboque en una dinámica de gestión y actuación en la que impere la corresponsabilidad, la coordinación y la planificación decididamente compartida por el sector público y las organizaciones ambientales, económicas y sociales. De esta manera, una A21L posibilita el establecimiento de una vía que, además, posibilita un aprendizaje colectivo, el desarrollo del capital social y una mejora del conocimiento mutuo entre los participantes del proceso de su implementación, lo que, a su vez, favorece la confianza y la cooperación entre individuos y grupos sociales con intereses y concepciones distintas, así como el desarrollo de un lenguaje común en materia de sostenibilidad local.

Esta vocación de las A21L para generar la participación más inclusiva y diversa posible ha generado un interesante debate acerca de la conveniencia abrirla a los ciudadanos individuales, a aquellos segmentos de la sociedad menos organizados, a los menos informados o a los que disponen de una débil capacidad para acceder a las instancias municipales, situación que contrasta con la opinión de aquellos que consideran que es preferible canalizarla por medio de los interlocutores de las organizaciones correspondientes a aquellos sectores implicados directa o indirectamente en la vida comunitaria (vecinos, ecologistas, empresarios, sindicatos, agricultores, comerciantes, docentes, etc.). Asimismo, en función de la premisa de que “no todo el público está preparado para participar”, ese debate se extiende a que si la participación debe abrirse a su totalidad o limitarse únicamente a aquellos que estén capacitados para hacerlo. Si bien la Comunicación de la Comisión, de 19 de diciembre de 2003, Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea [COM (2003) 811 final—no publicada en el Diario Oficial], se orienta hacia esta última opción, así como el artículo 23 de la Constitución Española avala esta posibilidad en la medida en que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”, nuestra opinión es que la participación necesita limitarse a dichos representantes de organizaciones de base de ámbito general, en la medida en que la primera opción pueden llevar a situaciones de estancamiento.

Por otra parte, como se apunta en el artículo 28 del Programa 21, el papel de los ayuntamientos es fundamental, en la medida en que, como se ha comentado, la mayoría de los problemas de insostenibilidad y sus soluciones se relacionan con las actividades locales. Además de ser los responsables de la creación, funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura económica, social y ambiental, del establecimiento de las políticas y reglamentaciones, así como la gestión de los servicios, las administraciones públicas locales son los que deben poner en marcha la A21L mediante la incitación de comportamientos de liderazgo del proceso, con los mismos niveles de compromiso y responsabilidad como los que se asumen en cualquiera de las restantes políticas sectoriales. Para ello, consideramos necesario potenciar el impulso conjunto de todos los grupos políticos del ayuntamiento, conjugado con el apoyo de alguna administración de ámbito mayor. No obstante, aunque consideramos positiva la capacidad de liderazgo del sector

público en la puesta en marcha y desarrollo de la A21L, estimamos que el “paternalismo gubernamental” puede resultar inconveniente a largo plazo sí provoca la inhibición del resto de actores implicados.

En definitiva, sin participación de todos los agentes involucrados en la sostenibilidad local, no se puede hablar de A21L; en esos casos, el instrumento se debe denominar de otra forma. Además, sin la colaboración social, una A21L no tendrá éxito, ya no sólo porque ésta no contribuirá activamente a la consecución de los objetivos planteados, sino porque carece de cualquier legitimidad. Tampoco las A21L deben concebirse como un método de la administración pública competente para mejorar su imagen frente a la sociedad, que sirve, a la vez, para justificar decisiones tomadas de antemano bajo la apariencia de un proceso de participación. Para ello, las condiciones para la participación en el marco de los procesos de A21L son, entre otras, la representatividad del público afectado o interesado, el carácter activo y no limitado a las últimas fases de la toma de las decisiones, la idea de igualdad entre los participantes (administración, expertos, grupos de interés, etc.), así como la transparencia e influjo en la toma de decisiones.

### **Novena premisa: Las Agendas 21 Locales como un proceso de planificación participativa organizada**

Para que las anteriores premisas sean eficaces, el proceso de implementación de A21L exige, como señala Font (2000), una combinación adecuada de la transversalidad propia del concepto de desarrollo sostenible (integración sectorial) y de la participación pública (integración de la comunidad local). Por tanto, además de la imprescindible movilización de diversos interlocutores sociales, estimamos precisa la implantación de mecanismos y procedimientos claros, precisos y estables de integración de la participación pública y la administración local, que fomente el intercambio de información, el análisis y el desarrollo de propuestas, iniciativas y acciones concretas que produzcan cambios en todas las dimensiones de la sostenibilidad. Para ello, las A21L presentan marcos organizativos que resultan relativamente innovadores, en la medida en que no sólo favorece la articulación de la participación en los procesos de toma de decisiones, sino también un enfoque triangular, cuyos vértices son los representantes públicos, los técnicos (externos e internos) y los actores socioeconómicos locales.

La forma en que se debe articular la participación pública en los procesos de A21L no es única, pues cada situación, contexto y problemas requiere de la aplicación de una metodología concreta para tratarlo, a la vez que es preciso utilizar los instrumentos más eficaces, así como disponer de los recursos económicos y organizativos necesarios. A este respecto, resulta que, en la medida en que las citadas Directivas relacionadas con la participación pública, prometen un vuelco a los actuales “trámites” para su adecuada articulación en los procesos de toma de decisiones, hay que tener en cuenta que, en virtud de los requisitos del principio de subsidiaridad consagrado en el artículo 5 del Tratado, queda a la discreción de los Estados miembros la determinación de las modalidades de participación que consideren más apropiadas, eso sí, reconociendo el derecho a justicia de los afectados (Oñate et al., 2002); ésto incluye tanto la identificación concreta del público que tenga derecho a participar en el proceso, como el detalle de las disposiciones relativas al momento, ámbito y nivel para ello. Asimismo, resulta que, en muchos casos, los instrumentos de participación pública más frecuentes son limitados, en cuanto no favorecen el debate de manera amplia y, sobre todo, los cauces permanentes de comunicación e implicación del público y, por tanto, de los protagonistas del proceso de cambio.

Por consiguiente, el fomento de dicha participación constituye, por tanto, un objetivo en sí mismo de las A21L, en la medida en que suponen un modelo de interlocución por el que las instituciones públicas propician oportunidades de participación. Para ello, incorporan importantes elementos de innovación capaces de articular las fórmulas y mecanismos necesarios para crear espacios abiertos de participación pública, formal y/o informal, con una temporalidad permanente o puntual, susceptibles de adaptarse a las especificidades de cada ámbito territorial<sup>6</sup>. Como se señala en el informe elaborado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento (2004), los más utilizados son los foros, las comisiones, seguidas por las consultas y las mesas sectoriales.

<sup>6</sup> A este respecto, destacamos el análisis detallado de estos mecanismos realizado, entre otros, por Mitchell (1989), Stewart (1996), Font (1998) y Rowe & Frewer (2000).

La primera de esas herramientas, los denominados “Foros Sociales”, “de Ciudadanos”, “de Participación”, “de Medio Ambiente” o similares, son, quizás, los órganos colectivos más importantes de las A21L. De carácter estable, deliberativo, propositivo y de responsabilidad compartida, se caracterizan por presentar una estructura y régimen de funcionamiento propio, pues, aunque es creado por iniciativa municipal, debe ser independiente a la misma, en la medida en que a nuestro juicio, el apoyo del ayuntamiento se debe limitar sólo a poner a su disposición las infraestructuras y recursos necesarios. Su función es colaborar tanto en el acto de explicitar conflictos como en la definición de una decisión o línea de acción acertada y aceptada socialmente, pudiendo llegar, incluso, a responsabilizarse de la labor de seguimiento de la implementación y eficacia de los proyectos del Plan de Acción Local.

Su constitución en el tiempo depende del modelo de implementación de A21L. Así, mientras que en determinadas experiencias se conciben como los mecanismos adecuados para definir los objetivos de sostenibilidad y elaborar las actuaciones para su Plan de Acción, constituyéndose, por tanto, justamente después de la elaboración del Diagnóstico de Sostenibilidad, en otras se constituyen desde la primera etapa y, consecuentemente, antes de la operación de análisis y evaluación de la situación de la sostenibilidad local. La finalidad de esta última opción es que el Foro realice una pre-diagnóstico, cuyas determinaciones serán ratificadas por el trabajo técnico de auditoría de insostenibilidad local, de modo que los contenidos —problemas—, prioridades y plazos de intervención son el resultado de la información cualitativa derivada de la percepción de sus componentes, en la medida en que reflejan sus preocupaciones, sugerencias, etc. De esta manera, estos órganos suponen un mecanismo permanente de participación que, a modo de punto de encuentro, debate y decisión, es capaz, entre otros objetivos, de favorecer y canalizar los procesos de diálogo acerca del modelo de sostenibilidad que tienen y desean para su ámbito territorial, asegurar la colaboración y el máximo apoyo de diferentes sectores de la población en las actuaciones de la gestión pública, así como mejorar las propuestas a partir de las aportaciones de los grupos participantes. Para todo ello es conveniente que el Foro funcione siguiendo una serie de premisas, como la definición de sus objetivos de manera concreta y clara, el mantenimiento de una periodicidad regular, la elaboración de unas pautas de funcionamiento por consenso entre sus miembros o la disponibilidad de libertad para controlar, asesorar y desafiar al gobierno municipal cuando sea necesario; en este sentido, la elaboración y aprobación formal de reglamentos constituyen los mecanismos más generalizados para regular su funcionamiento. Por esta razón, la adopción de decisiones conforme a una votación en la que gane la mayoría implica el riesgo de pasar por encima de posturas minoritarias o, por el contrario, que aquellos que fueron minoría no se plieguen al Plan de Acción Local; de esta manera, estimamos conveniente que, siempre que sea posible, las decisiones se tomen sobre la base de acuerdos concertados en los que se contemplen todas las posiciones.

En cuanto a su estructuración, la práctica demuestra que, si bien existen múltiples formas, la más habitual es su configuración como un todo, que aglutina la máxima representación, organizándose por medio de grupos o mesas temáticas con un interés especial y homogéneo respecto a las dimensiones concretas de la sostenibilidad local. Así, estimamos que el éxito del Foro precisa, por un lado, la distribución equitativa de la representación y del poder, cuestión compleja dada la diferencia de capacidades entre ellos, y por otro, la compatibilidad entre los participantes, la cual se consigue a través del respeto y la confianza entre ellos, aún cuando puedan existir diferencias legítimas en sus expectativas y necesidades. En cualquier caso, la heterogeneidad de los participantes —y, por tanto, de intereses diversos— incrementa considerablemente la diversidad de aportaciones y, por tanto, la máxima pluralidad de puntos de vista y posiciones, ampliando con ello la agenda e incluyendo nuevos temas en los procesos de consulta, tales como, por ejemplo, la calidad de vida o la exclusión social. En este contexto, cualquier planteamiento lo más inclusivo posible implica una participación generalista, global e integradora, la cual permite sustituir progresivamente las dinámicas particularistas que con frecuencia se suelen “adueñar” de los procesos, focalizando las discusiones sobre cuestiones muy puntuales; en este sentido, en lugar de centrarse de manera exclusiva sobre su correspondiente singularidad o ámbito geográfico, creemos preciso que los participantes sean capaces de abordar el debate desde su especialidad pero con una perspectiva general y municipal, con el fin de fomentar las visiones globales y comunes por encima de las limitadas a intereses, sensibilidades o problemas inmediatos de tipo corporativo, para lo cual estimamos ineludible que cada participante tenga claro su rol particular o ámbito de participación dentro del proceso.

De igual manera, estimamos conveniente que el Foro no trate únicamente problemas de sostenibilidad a medio y largo, sino que tenga la suficiente flexibilidad para poder tratar cuestiones inmediatas con acciones concretas y mensurables, así como hacer frente a nuevos retos, temas polémicos, asuntos que provocan interés o a situaciones imprevistas; desde este punto de vista, los Foros constituyen espacios adecuados para, por ejemplo, conocer e

informar los planes, programas y proyectos municipales que tengan incidencia sobre la sostenibilidad local y, por tanto, para darlos a conocer y proceder a su explicación por parte de un experto de manera didáctica. De la misma forma, consideramos oportuno que este órgano tenga capacidad para efectuar propuestas de actuaciones a iniciativa propia y no sólo a petición de las instancias públicas. Asimismo, en la medida en que suele ser habitual los períodos de estancamientos debidos a conflictos internos entre participantes, derivados con frecuencia al afloramiento de conflictos que estaban latentes entre diferentes sectores y que, quizás, nunca antes se habían sentado a resolver problemas comunes, es importante evitar, sobre todo, en los momentos iniciales, los asuntos más conflictivos, trabajar en torno a puntos de consenso, crear alianzas, hacer concesiones estratégicas y evitar la polarización.

En cualquier caso, debemos destacar que la participación en una A2IL debe ser voluntaria y altruista, circunstancia que no exime la posibilidad de recompensarla, por ejemplo, vía trato preferencial a las asociaciones partícipes por parte de la política municipal de subvenciones. Asimismo, consideramos conveniente que los miembros que los conforman, bien por iniciativa propia, bien por aceptación de una solicitud de la administración pública coordinadora de la A2IL, deben asumir un compromiso de trabajo y que las conclusiones deberán determinar el contenido del Plan de Acción Local. A este respecto, nos parece trascendental para el funcionamiento del Foro la existencia de un moderador neutral, preferiblemente independiente a la administración pública con competencia en la A2IL, en la medida en que, además de animar la participación de todos, debe asegurar que todas las opiniones y posiciones sean consideradas, que “la gente escuche”, que nadie utilice el espacio para imponer sus opiniones, que exista un ambiente adecuado al análisis de alternativas, etc.

En definitiva, los Foros se plantean como los elementos esenciales para el avance de la A2IL, en la medida en que se plantean como sus espacios formales y físicos. Sin embargo, la complejidad de su conformación, mantenimiento y gestión adecuada constituye la labor de mayor dificultad en el proceso de A2IL, resultando, además, que el tiempo necesario para que sus componentes desarrollen la metodología con eficacia es uno de los principales problemas prácticos. Asimismo, debido a un excesivo protagonismo de los grupos políticos dominantes locales, reacios a ceder parte de su cuota de poder y el control de las actuaciones, la verdadera debilidad de este órgano es su débil capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones públicas, en la medida en que la mayoría de los creados hasta el momento se caracterizan por su orientación meramente consultiva y por el carácter no vinculante de sus propuestas, lo que limita su eficacia y continuidad; no obstante, esta debilidad puede modificarse en el futuro a medida que el proceso de implementación y consolidación esta herramienta vaya calando. Otra cuestión que dificulta el correcto desarrollo de los Foros es la escasa asistencia, cuestión que se presenta como uno de los mayores desafíos de la participación en los procesos de A2IL. Además, es habitual que la puesta en marcha de los órganos participativos se retrase o se enrede en un debate sobre la necesidad de estructurar un marco normativo — los reglamentos— que organice, regle y articule la participación; en este sentido, planteamos que, aunque es preciso un cierto grado de institucionalización, de regulación jurídica y, en definitiva, de establecimiento de “las reglas de juego”, la participación inherente a la A2IL no puede reducirse a tales acciones, sobre todo, si consideramos que, en su esencia misma, ésta es dinámica, de manera que dichas bases jurídicas deben ser flexibles y mutables. Por último, en relación con el debate acerca de la conveniente de la presencia en el foro de representantes políticos y técnicos municipales, frente a otra que defiende la ausencia de los primeros, e incluso, de ambos, creemos que aunque el proceso de implementación de una A2IL debe estar integrado dentro de la administración pública —es decir, esté institucionalizado—, nos parece precisa, por un lado, la autogestión, lo que enlaza con el concepto de autonomía, para lo cual los Foros deben disponer de sus propios administradores, y por tanto, que no reciban imposiciones, influencias, presiones o, incluso, coacciones, y por otra, el desarrollo estructural más allá del correspondiente contexto político que conlleva, por ejemplo, modificaciones tras procesos coyunturales como las elecciones.

La segunda de las herramientas de participación de las A2IL son las comisiones de trabajo, consejos u otras estructuras análogas. Se trata de una denominación que engloba a los grupos impulsados por el ayuntamiento o la entidad competente en este instrumento, formados por miembros del consistorio, técnicos municipales, representantes de colectivos, expertos convidados, así como ciudadanos particulares con una formación, especialización o actividad profesional específica. Además de servir de soporte técnico y político en la labor de desarrollo de proyectos concretos, su objetivo es la propia promoción de los mismos y, según la necesidad, la profundización en temas y proyectos específicos.

El tercer mecanismo más utilizado en los procesos de A2IL, los referéndum, involucran en la gestión pública a la sociedad civil con una doble finalidad: por un lado, canalizar las aspiraciones sociales hacia las instituciones, y por

otro, comunicar las instituciones con la sociedad. Así, las A21L deben conceptuarse como un cauce suficientemente imaginativo, accesible y atractivo. Esta perspectiva sitúa al ciudadano en el centro de la atención de las administraciones públicas, adquiriendo un papel de «arbitro final» de la calidad de las decisiones y responsabilidades de las mismas, circunstancia que reduce, e incluso, elimina, las elecciones subjetivas del enfoque técnico.

### **Décima premisa. Las A21L como un producto de resolución de problemas derivado de la inteligencia, iniciativa y el trabajo comunitario**

El desarrollo sostenible necesita de toda la capacidad creativa de la comunidad para abordar el mencionado proceso de aprendizaje colectivo y el fomento de una cultura de la participación; en este sentido, en la medida en que cada localidad posee características propias que la distinguen, como se plantea en la propia Carta de Aalborg, la sostenibilidad es un proceso creativo local. Igualmente, estimamos que es tarea de los colectivos y de las sociedades descubrir mecanismos y articular respuestas para resolver los problemas de insostenibilidad local de manera eficiente, eficaz y equitativa; para ello, la participación social y, en particular, las soluciones colectivas, posibilitan el incremento del control de la realidad cercana por parte de las comunidades, consiguiendo que los logros estén bien fundamentados y asumidos por la colectividad.

Sin embargo, en lugar de favorecer la intervención de la sociedad, es habitual que el proceso de A21L se articule en torno al apoyo técnico y de los responsables políticos, de manera que se produce un alejamiento en el modelo europeo de A21L y de lo propuesto en el Programa 21 en lo relativo a la participación real de la ciudadanía y de los grupos locales. Si bien dicho apoyo supone el fundamento que sustenta la implantación de las A21L, en cuanto va a condicionar el éxito y, sobre todo, que los planes de participación pública no sean entelequias, consideramos que la peculiaridad del proceso radica en el protagonismo de los agentes que participan. Así, si ese protagonismo lo asumen tales actores se reduce entonces las potencialidades del proceso de A21L en diversas cuestiones. En primer lugar, en lo relativo a la generación de un elevado número de interacciones, dificultando el desarrollo de la significación social. En segundo lugar, se disminuye las posibilidades de estimulación de la sociedad, en la medida en que no se favorece la novedad, el movimiento, el cambio, la variedad de estímulos, etc., que supone el hecho de enfrentarse con una realidad compleja y dinámica. En tercer lugar, reduce la seguridad al menoscabar la capacidad que dicho proceso supone en el impulso de la protección y el descenso de la incertidumbre y la conflictividad, en la medida en que favorece la evaluación positiva del futuro, la acción colectiva y la identidad. Por otra parte, desde la idea de que las personas que participan en proyectos colectivos y tienen acceso a la toma de decisiones interdependientes con otras personas manejan un conjunto de motivaciones más amplio y variado, se resta que los proyectos concretos sirvan para fomentar las motivaciones funcionales y, por ende, cuestiones como la creación, el aprendizaje, el control y el efecto demostración. Por consiguiente, un exceso de orientación técnica y política perjudica las posibilidades de esta herramienta para facilitar la comprensión de la complejidad, aumentar las referencias, el conocimiento y la implicación personal, fomentar las relaciones de responsabilidad con las estrategias de sostenibilidad local, así como construir y desarrollar una cultura de asociación y pertenencia a un lugar, así como su potencial pedagógico, favoreciendo, además, los sentimientos de pertenencia a un grupo, de identificación con ese sistema territorial y de solidaridad interterritorial.

Esta perspectiva determina que sea oportuno evitar la idea, generalmente extendida, se dispone de una A21L tras la elaboración por parte de una consultoría externa en un plazo corto de tiempo del correspondiente análisis de la sostenibilidad local —el Diagnóstico— y Plan de Acción, así como de la impartición de charlas en algunas asociaciones. Esta orientación contradice el espíritu de mejora continua y de participación inherente a este instrumento. Por tanto, el planteamiento comercial de determinadas consultoras realizado a la autoridad local de “les hacemos una A21L” supone una desvirtualización del concepto, ya que “la deben hacer” los habitantes y autoridades en conjunto, siendo algo vivo, en continuo cambio o evolución; en cualquier caso, una solución intermedia es que el equipo sea mixto, es decir, que implique a personal interno del organismo promotor y alguna asesoría externa. En este sentido, consideramos una debilidad que su implementación sea responsabilidad exclusiva de la frivolidad de los creadores de modas, las cuales, como es sabido, son manipulables y efímeras, circunstancia que supone desaprovechar la filosofía y las peculiaridades novedosas y diferenciadoras introducidas por esta herramienta.

Por otra parte, consideramos clave la figura del “técnico de la A21L” o “agente 21 local”, al resultar el responsable de su coordinación y funcionamiento. Además de estar convencido de la factibilidad y conveniencia de este instrumento,

éste debe tener un grado de compromiso más allá del meramente laboral o crematístico, con una fuerte motivación para superar las frecuentes adversidades y los momentos de pérdida de inercia; en este sentido, estimamos crucial tanto que la dedicación a la A21L sea plena por parte del equipo técnico, no sólo a tiempo parcial, como su estabilidad laboral, de manera que garantice su continuidad, de manera ajena a subvenciones o coyunturas personales o políticas. La tarea de los técnicos en este trabajo colectivo de planificación participativa no es simple, dado que los distintos sectores de la sociedad pueden tener visiones diametralmente opuestas sobre lo que se desea alcanzar con los recursos disponibles. Además, su misión, en especial la de aquellos que trabajan en el gobierno municipal, debe ser de asesoría técnica desde una perspectiva global y sistémica, así como de ayuda en la labor de priorizar los múltiples objetivos y proyectos que pueden surgir de la discusión. Además, una vez finalizados los encuentros del foro, le corresponda al equipo coordinador, al moderador y a los expertos en determinadas materias, redactar adecuadamente los objetivos y metas escogidos, tarea para la que se deberá poner especial cuidado en interpretar correctamente lo esencial de lo acordado por los participantes. A este respecto, conviene recordar que la formulación adecuada de los objetivos, sin ser una materia demasiado complicada ni reservada a algunos expertos, es una labor que implica, por una parte, tener un conocimiento preciso de los problemas globales y sectoriales que se desea superar y, por otra, de mucha reflexión y claridad para redactarlos.

Estas reflexiones determinan que para mantener vivo el proceso de A21L es imprescindible contar con un mínimo de recursos que aseguren la dedicación de un equipo, así como prever presupuestos suficientes y ágiles para hacer frente a talleres, intercambios, publicaciones y demás iniciativas locales. Así, muchas experiencias que no han dispuesto de estos mínimos han visto limitadas sus oportunidades o no han podido seguir adelante. A este respecto, desde la premisa de que no hay una A21L que funcione si no creemos en ella, consideramos que no vale a pena poner la maquinaria en marcha en base a presupuestos limitados, inconsistentes y atomizados.

En definitiva, una A21L supone un proyecto municipal y, por tanto, «del» y «para» el municipio. Por esta razón, la metodología y los procedimientos de elaboración de la A21L se debe adaptar a la realidad y condiciones locales —y no al contrario, como suele ser habitual—, en la medida en que la diversidad de situaciones relacionadas con la sostenibilidad local no sugieren una respuesta única. En términos casi metodológicos o técnicos, las A21L se basan de manera prácticamente exclusiva en supuestos o posiciones participativas que se contrastan las posiciones tradicionales basadas en el conocimiento técnico externo (cuadro 1).

Cuadro 1. Comparación de los enfoques de planificación

	Proceso de planificación participativa (Agenda 21 Local)	Proceso de planificación convencional
Aspectos claves	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solución de problemas y toma de decisiones.</li> <li>• Responsabilidad positiva construcción de conocimiento y creación de capacidad</li> <li>• aprendizaje y cambio institucional,</li> <li>• planificación estratégica</li> </ul>	Juicios, Responsabilidad convencional
Enfoque	Interdisciplinario y holístico	Sectorial
Visión social	Incluyente	Excluyente
Estructura organizativa	No jerárquico y horizontal	Jerárquico y vertical
Resultado	Internalización en la institución del proceso y de las prácticas	Informe o documento final
Responsabilidad		
Control y toma de decisiones	Actores locales	Equipo técnico (externo, interno o mixto)
Pericia		
Participación de los actores	Poder	Consulta

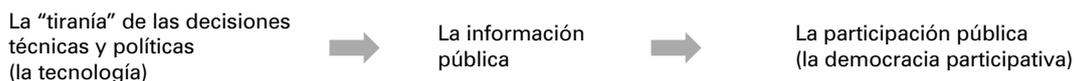
### 3. CONCLUSIONES

La actual cultura política dominante es normalmente adversa a la transparencia político-administrativa y a la implicación ciudadana en las cuestiones públicas y, menos, en los procesos de toma de decisiones, circunstancias que inducen no sólo a su desprestigio, sino al mencionado alejamiento de la actividad política y desconfianza por parte del ciudadano. Sin embargo, cuestiones como el desarrollo de nuevos movimientos sociales o el incremento de los niveles de formación e información de la población, han determinado que la sociedad civil exija participación y cohesión social a cualquier gestión pública, las cuales se han de construirse desde la complejidad, diversidad social, multiplicidad de espacios y redes relacionales, ampliación de los cauces de participación activa, etc.

El Programa 21 se aproxima inequívocamente a la línea de reforzar la sociedad civil, la responsabilidad cívica y que los ciudadanos dejen de ser sujetos pasivos —por lo mucho que les va en ello— para que se incorporen al esfuerzo de la sostenibilidad, pasando de ser “meros espectadores a protagonistas”. Asimismo, en la Carta de Aalborg se señala el compromiso tanto de garantizar el acceso a la información por parte de la ciudadanía, como de posibilitar la participación en la toma de decisiones, para lo cual en el denominado “Plan de Actuación de Lisboa: de la Carta a la Acción” derivado de la II Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (Lisboa, 1996) se remarca la recomendación de crear Consejos de la A21L u otros instrumentos intentando generar confianza a través de la apertura, la visibilidad y la transparencia. Por su parte, en la Declaración de Hannover, derivada de la III Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (2000), se señala la necesidad de asumir la responsabilidad compartida por parte de los ciudadanos, organizaciones e instituciones para conseguir un desarrollo sostenible. Por último, entre los compromisos adoptados en la V Conferencia Aalborg +10 (2004), se encuentra la necesidad de dar un fuerte impulso a los procesos de toma de decisiones incrementando el papel de la democracia participativa.

Sin embargo, a la sombra de los anteriores hitos y haciéndose una transcripción sesgada y deformada, se han propuesto modelos de A21L poco respetuosos con los principios precisos de participación y de consenso, dando lugar a una insuficiente eficacia para resolver los problemas de insostenibilidad que, como ya se ha comentado, requiere del concurso de todos los agentes implicados. De igual modo, algunas A21L se han diseñado desde la imprescindible y exclusiva intervención de los técnicos, con el fin de implementar soluciones óptimas desde su punto de vista, prescindiendo de la opinión u aportes de la mayor parte de los actores sociales. Por el contrario, en la medida en que los procesos de A21L reivindican la idea de la participación pública activa, se trata de ser profundamente coherentes con los conceptos de Agenda y con los postulados del capítulo 28 del Programa 21 y por tanto, concebirse a modo de instrumentos basados en la adopción de estrategias por consenso entre los distintos colectivos que forman la comunidad local, destacando el hecho de que los compromisos y las responsabilidades no son sólo de las instituciones públicas, sino también de la mayor parte de la sociedad.

En este contexto, las A21L se han convertido en laboratorios de ideas, conceptos y nuevas prácticas en materia de planificación participativa de la sostenibilidad local; a este respecto, consideramos que una de las fortalezas de las A21L no sólo es la de potenciar instrumentos participativos innovadores y útiles, sino la necesidad de que los procesos participativos impulsen una nueva forma de gobernar. En este sentido, constituye una experiencia novedosa de democracia participativa, en la medida en que posibilitan la materialización concreta y práctica de la siguiente transformación:



Desde este punto de vista, las A21L son instrumentos de planificación estratégica de iniciativas de sostenibilidad a escala local y, por tanto, no regulados jurídicamente, con propuestas no vinculantes. Esta condición hace que su mérito derive del hecho de ser la expresión de los objetivos y propuestas derivadas del trabajo comunitario, el cual dependerá lógicamente del peso político de las instituciones públicas y privadas participantes en su puesta en marcha, implementación y funcionamiento indefinido. Así, como un proceso que potencia el carácter deliberativo y decisivo, las A21L fomentan la toma de decisiones en conjunto por parte de toda la sociedad —a través de sus representantes—, de manera que las soluciones colectivas tienen un mayor grado de legitimidad, representatividad,

consenso, concertación y aceptación que las planteadas únicamente desde el ámbito técnico. El planteamiento es que la articulación de las soluciones técnicas y “sociales” posibilite la factibilidad de los proyectos, ya que, mientras las meramente tecnocráticas pueden resultar parciales en múltiples aspectos, las derivadas de la participación recogen la rigurosidad técnica e incorporan las contribuciones ciudadanas; la idea es “negociar” con los actores sociales implicados y llegar así a lo que podríamos llamar soluciones intermedias o “satisfactorias” —“lo que puede ser”—. Se trata, pues, de pasar de la legalidad a la legitimidad (Conca, 2001), sobre todo, si consideramos que la clave de una A2IL radica en inducir la modificación de las escalas de valores y de los estilos de vida no en función de la legislación vigente, de obligado cumplimiento, sino de la búsqueda de soluciones mediante la consulta, la negociación/concertación y el consenso de todos los actores implicados en la sostenibilidad desde los principios de corresponsabilidad, comprensibilidad y concienciación. Por tanto, las A2IL completan el proceso circular del derecho a ser escuchado, a ser informado y a participar, constituyendo, además, instrumentos que aportan una fórmula de democratización de la sociedad desde su vocación como procesos de generación de una cultura participativa y de la indispensable solidaridad colectiva a la que se alude en el artículo 45.2 de la Constitución española.

En este sentido, los procesos de A2IL constituyen un acicate para la puesta en marcha o, en caso de existir, reforzar los mecanismos de participación pública, la multiplicación de la frecuencia de las reuniones o consultas con las comunidades, así como la redefinición del mapa de actores sociales participantes en la elaboración de estrategias de sostenibilidad en el ámbito local. Ello no deja de ser revelador de que las A2IL tienen vocación de ampliar su campo de actuación más allá de la política tradicional y apuestan por enfoques más integradores y, por tanto, más abiertos a la incorporación de diversos intereses y opiniones de los ciudadanos en general, a la vez que favorecen la generación de nuevos escenarios participativos en los que deben dominar la deliberación sobre cuestiones que afectan a la comunidad en su conjunto. En cualquier caso, debemos destacar que una A2IL es un proceso basado esencialmente en la adopción de estrategias de sostenibilidad por consenso entre todos aquellos colectivos que conforman la misma comunidad local; de esta manera, la sociedad civil se convierte en un interlocutor privilegiado y destinatario importante de los discursos y prácticas.

De igual manera, confiere a las instituciones locales la oportunidad de incrementar la eficacia de la acción pública mediante la implicación de los destinatarios en la elaboración e implementación de las políticas, planes o programas y proyectos de sostenibilidad. A su vez, posibilita el análisis de las posiciones discursivas y de los planteamientos de los diferentes agentes institucionales y socioeconómicos respecto a la problemática de la insostenibilidad y a las soluciones a implementar, o lo que es lo mismo, a través de diversas técnicas operativas de tipo cualitativo (entrevistas en profundidad, grupos de discusión, juego de roles, entrevistas grupales, etc.) y participativo (talleres de trabajo con técnicas como DAFO, flujograma, *brainstorming*, estudios de casos, grupos nominales, etc.), permite conocer las afinidades y discrepancias entre tales actores y, sobre todo, sus distintos valores, concepciones, actitudes, intereses y percepciones—explicaciones causales de los problemas y necesidades.

Del mismo modo, la implementación de A2IL posibilita la articulación e incorporación de la participación pública en la reflexión política y técnica, incidiendo, incluso, en algunas ocasiones, en el proceso de toma de decisiones sobre objetivos, programas y proyectos concretos y, por tanto, en la política pública. Esto es así porque las A2IL se revelan como potentes medios de gobernabilidad, que, referida a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado (Prats 1999), sirven para acometer una serie de cambios en el sistema de toma de decisiones, en la medida en que, por una parte, “obligan” a las autoridades públicas a comprometerse en la acción de facilitar un marco de actuación claro, sólido y a largo plazo, y por otra, reivindican un cambio de actitud en los técnicos y agentes socioeconómicos respecto al diseño de políticas, planes o programas y proyectos dirigidos a lograr la sostenibilidad local.

Por tanto, las A2IL se plantean como una propuesta de solución a los problemas de gobernabilidad que, a menudo, padecen los sistemas democráticos, en la medida en que las decisiones tomadas en conjunto por toda la sociedad para solucionar los problemas de insostenibilidad serán más legítimas, representativas, consensuadas, aceptadas y, probablemente, más eficaces que las derivadas únicamente del ámbito político y/o técnicos. Se trata, pues, de una herramienta que permite que la sociedad civil pueda decidir junto con los gobernantes, técnicos y demás agentes económicos. Esta vocación de las A2IL contribuye al conocimiento y evaluación de los costes y efectos, ventajas e inconvenientes, de cada decisión pública, lo que facilita la elección de las actuaciones sectoriales y territoriales desde la máxima información, capacitación, reflexión, civismo, tolerancia, transparencia y consenso. Así, una A2IL

no sólo constituye un mecanismo de extraordinaria importancia para la generación de información significativa sobre las tendencias sociales, sino también para la difusión de los conocimientos y argumentos sobre problemas y necesidades de actuación colectiva en materia de sostenibilidad local. De esta manera, una A2IL sirve para disponer de unas expectativas realistas y específicas de lo que se pretende conseguir, jerarquizar los temas y desafíos más importantes en materia de sostenibilidad, así como adoptar las prioridades de intervención y las medidas que se deben impulsar, con lo que se evita la dispersión o la concentración en cuestiones menos relevantes o críticos.

Desde este punto de vista, el proceso de implementación de una A2IL favorece el principio de “democracia participativa” contemplado en el artículo 1-47 de la Constitución Europea, en la que la participación social supone mucho más que el permitir a la gente decidir por dónde quiere que pase una autopista o a qué se destina un porcentaje del gasto público; por el contrario, supone que la sociedad civil “adopte” un papel formal en el proceso de toma de decisiones al incardinar a la sociedad en las labores de gobierno. Se trata de una aproximación al concepto de gobernanza, gobernación o gobierno en red<sup>7</sup>, que, en coherencia del Libro Blanco de la Comisión Europea, de 25 de julio de 2001, sobre la gobernanza europea [COM (2001) 428 final–Diario Oficial C 287 de 12.10.2001], entendemos como una filosofía, una política, una práctica y una metodología que promueve una evolución desde la democracia representativa hacia dicha democracia participativa desde la perspectiva de las instituciones públicas. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, su carácter no vinculante y la inexistencia de reformas institucionales que ésta requiere, hacen que las A2IL no se planten como una alternativa a la primera, sino un sistema complementario y subordinado a los mecanismos e instancias de participación electoral y la democracia representativa. El logro de ese nivel exige, pues, que las A2IL adquieran una entidad política y una continuidad, adquiriendo, además, un papel formal en las labores de gobierno y, por tanto, en el proceso administrativo–institucional de toma de decisiones públicas.

Por consiguiente, una de las fortalezas de las A2IL es que, en sentido estricto, posibilita que los participantes puedan pronunciarse sobre temas de interés colectivo en materia de sostenibilidad, interviniendo plenamente en ellos, lo que favorece, por tanto, los procesos de democratización de las decisiones públicas. Así, al posibilitar que los ciudadanos y las comunidades puedan incidir en las estructuras y políticas públicas, las A2IL contribuyen a la viabilidad de programas y proyectos que, por su difícil o imposible capitalización política, no se llevarían a cabo de otra manera. En relación con esta cuestión, resulta que, desde una perspectiva utilitarista, los procesos de A2IL suponen una oportunidad para los representantes políticos, en cuanto no sólo posibilita ganar el apoyo público de sus decisiones, sino, en la medida en que define los campos de actuación requeridos por los ciudadanos para que sean subsanados por ellos, pone a su disposición las directrices hacia donde dirigir la gestión presente y futura. Asimismo, posibilita informar a los ciudadanos tanto de las actividades que su ayuntamiento viene desarrollando como las que pretende iniciar, así como aumentar su credibilidad, la cual, puede ayudar a crear una mayor estabilidad social y política.

Por consiguiente, una A2IL es un proceso cíclico de planificación–acción que busca mejorar la calidad de vida manteniendo un balance entre los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental, para cual se articula sobre tres ejes básicos. El primero es una reflexión conceptual sobre el sentido de la sostenibilidad y, sobre todo, el establecimiento de unos principios que pudieran servir de base de orientación a las actuaciones hacia la misma. El segundo consiste en replantear los modelos de análisis de dicha sostenibilidad, desde el entendimiento del

<sup>7</sup> El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha definido la gobernanza de la siguiente manera: “el sistema de valores, políticas e instituciones a través de las cuales una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales mediante las interacciones con y entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que la sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones, logrando el mutuo entendimiento, acuerdo y acción. Comprende los mecanismos y procesos para que los ciudadanos y los grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos y obligaciones legales. Son las reglas, instituciones y prácticas que establecen los límites y los incentivos para los individuos, organizaciones y empresas [...]” [Strategy Note on Governance for Human Development, PNUD (2004)].

Por su parte, la Comisión Europea plantea lo siguiente: “La gobernanza tiene que ver con la habilidad del estado para servir a sus ciudadanos. Se refiere a las reglas, procesos y comportamientos a través de los cuales se articulan los intereses, se gestionan los recursos y se ejerce el poder en la sociedad. A pesar de su naturaleza abierta y amplia, la gobernanza es un concepto lleno de sentido en relación a la gran variedad de aspectos sobre el funcionamiento de cualquier sociedad y sistemas políticos y sociales. Puede describirse como una medida básica de estabilidad y desempeño de una sociedad. Igual que los conceptos de derechos humanos, democratización y democracia, estado de derecho, sociedad civil, descentralización, separación de poderes y calidad de la administración pública, cobra importancia y relevancia cómo una sociedad se desarrolla hacia un sistema político sofisticado, y así la gobernanza evoluciona hacia buena gobernanza.” [Communication on Governance and Development, 2003, COM (03) 615].

ámbito territorial de aplicación como un sistema complejo y abierto en los que coexisten y se interrelacionan multitud de aspectos de muy diversa índole. El tercer eje es el proceso de consulta y discusión propositiva de las líneas de acción para la corrección y mejora de las tendencias de insostenibilidad. En función de estos planteamientos, algunas experiencias de implementación de A2IL muestran que los procesos participativos generados no sólo son posibles sino eficaces.

En definitiva, en la medida en que supone básicamente un proceso de participación social, la implementación de una A2IL incrementa las oportunidades de mejorar la calidad de vida desde la recuperación del control de la realidad cercana por parte de las colectividades. Para ello, consideramos que la participación pública en las A2IL se debe alcanzar sin necesidad de grandes cambios legislativos; un ejemplo al más alto nivel lo ofrece la propia Comisión Europea, cuando considera que la referencia del Convenio de Aarhus relativa a la participación del público en la preparación de políticas, no tiene carácter vinculante y no requiere, por tanto, disposición legal comunitaria alguna, sino el fomento de dicha cultura participativa.

## 4. BIBLIOGRAFÍA

- ALGUACIL, J. (2003): *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*. Fundación César Manrique. Teguiise.
- BERMEJO, R. y NEBREDA, A. (1998): “Conceptos e instrumentos para la sostenibilidad local”. *Cuadernos Bakeaz*, nº 26.
- BLANCO, I. (2003): “Planificación participativa local. Las Agendas Locales 21 como caso paradigmático”. En MARTÍN, J. (coord.): *Agenda Local 21 ¿Qué es? ¿Cómo se hace? ¿Para qué sirve la planificación participativa?* Fundación de Iniciativas Locales. Madrid.
- BRUNET, P.; ALMEIDA, F. y COLL, M. (2005): “Agenda 21: subsidiaridad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible”. *Boletín de la A.G.E.*, nº 39, pp. 423-446.
- CONCA GOMIS, R. (2001): *Participación y medio ambiente. La democracia participativa en el contexto de la Agenda 21 Local*. Gerència de Medi Ambient de l’Ajuntament d’Alcoi. Alcoi.
- DEL RIEGO, P. (2004): *La agenda 21 local*. Ediciones Mundi-Prensa/Fundación DEYNA. Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA, LA ARQUITECTURA Y EL URBANISMO (2004): *Informe sobre los indicadores locales de sostenibilidad*. Ministerio de Fomento. Madrid.
- FONT, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- FONT, N. (1998): *Democracia i participació ciutadana: algunes experiències innovadores*. Fundació Bofill. Barcelona.
- FONT, N. (2000): “Local y sostenible”. En FONT, N. y SUBIRATS, J. (eds.): *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Icaria, Barcelona, pp. 9-28.
- FORN, M. y PASCUAL, J. M. (1995): *La planificació estrègica territorial. Aplicació als municipis*. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- FREEMAN, C., LITTLEWOOD, S. and WHITNEY, D. (1996): “Local government and emerging models of participation in the Local Agenda 21 process”. *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 39, nº 1, pp. 65-78.
- GOBIERNO VASCO (2000): *Guía práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi*. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Vitoria-Gasteiz. Disponible en: [http://www.Udaltalde21.net/ageuskadi\\_guia.htm](http://www.Udaltalde21.net/ageuskadi_guia.htm).
- GÓMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación Territorial*. Editorial Agrícola Española / Mundi-Prensa. Madrid.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. P.; SÁNCHEZ GARCÍA, J. y SÁNCHEZ JORDAN, M<sup>a</sup>. E. (2004): “Movimientos sociales, toma de decisiones y gobernanza urbana: el eje temporal de un conflicto permanente en La Orotava (Tenerife)”. En SÁNCHEZ GARCÍA, J. (coord.): *Toma de decisiones colectivas y política del suelo*. Fundación César Manrique. Teguiise, pp. 177-204.
- HEWITT, N. (1998): *Guía europea para la planificación de agendas 21 locales. Cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad*. ICEI-BAKEAZ. Bilbao.
- HIGUERAS, E. (2002): *Agenda Local 21. Objeto, método y oportunidad desde el Urbanismo*. Escuela Técnica Superior e Arquitectura de Madrid. Madrid.
- ICLEI (1995): *European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability*. Friburg, ICELEI European Secretariat GmbH.

- ICLEI (1996): *Manual de Planificación para la Agenda 21 Local. Una introducción a la planificación para el desarrollo sostenible*. International Council for Local Environmental Initiatives / Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional / Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Toronto.
- ICLEI (1998): *Local Agenda 21 Model Communities Programme. An action research partnership*. World Secretariat. Toronto.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2000): *Bases para la Agenda 21 de Andalucía*. Dirección General de Participación y Servicios Ambientales. Sevilla.
- LEGNA VERNA, C. (2000): “La planificación y la toma de decisiones: la necesidad de nuevas ideas”. En J-L. GARCÍA, D. GODENAU y M. FEBLES (editores), *Instrumentos para el Desarrollo Local*. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, pp. 89-120.
- MARTELL, M. y QUEROL, C. (2000): “Participación, gobierno local y Agenda 21 Local. Procesos innovadores de participación”. En FONT, N. y SUBIRATS, J. (eds.): *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Icaria, Barcelona, pp. 65-91.
- MARTÍNEZ DE AZAGRA, L., WEHBE, C. D. y CORRAL QUINTANA, S. (2004): “Global governance y participación ciudadana efectiva”. En IX Jornadas de Economía Crítica. [En línea: <http://www.ucm.es/info/ec/jec9>]
- MICHELL, B. (1998): *La gestión de los recursos y del medio ambiente*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- NAREDO, J.M. (1997): “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”. *Cuadernos del Guincho*, nº 3, pp. 48-57.
- OCDE (2001): *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Paris.
- OÑATE, J.J.; PEREIRA, D.; SUÁREZ, F.; RODRÍGUEZ, J.J. y CACHÓN, J. (2002): *Evaluación Ambiental Estratégica: la evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- PASCUAL ESTEVE, J. M<sup>a</sup>. (2000): “Esquema de metodología de la planificación estratégica en base territorial”. En J-L. GARCÍA, D. GODENAU y M. FEBLES (editores), *Instrumentos para el Desarrollo Local*. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, pp. 81-87.
- PASCUAL ESTEVE, J. M<sup>a</sup>. (2001): *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Sèrie Elements de debat territorial, núm. 13. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- PINDADO SÁNCHEZ, F. (2000): *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Ediciones del Serbal. Barcelona.
- PUJADAS, R. & FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis, Madrid.
- RAMOS FERNÁNDEZ, A. et al (1979): *Planificación física y Ecología. Modelos y métodos*. E.M.E.S.A. Madrid.
- ROMERO GÓNZALEZ, E.; FERNÁNDEZ LATORRE, F. y RIVERO TRUJILLO, A. (2001): *Bases para la implantación de la Agenda 21 Local: objetivos, procedimientos y estrategias. Aplicación al caso de Canarias*. Colegio de Economistas de Santa Cruz de Tenerife.
- ROMERO GONZÁLEZ, E.; PÉREZ MORA, F. y SANDE TORO, J. (2003): *La valoración del desarrollo sostenible. Una propuesta metodológica*. Andalucía Ecológica-Medio Ambiente.

- ROWE, G. & FREWER, L.J. (2000): "Public participation methods: A framework for evaluation". *Science, Technology and Human Values*, vol. 25(1), pp. 3-29.
- STEWART, J. (1996): "Innovation in democratic practice in local government". *Policy and Politics*, vol. 24, nº 26, pages. 29-41.
- VV.AA. (2000): *Los procesos de Agenda 21 Local en España. Una visión mediterránea*. Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat. Barcelona.
- VV.AA. (2003): *Estrategia per a la sostenibilitat de les Illes Balears. Bases per una societat sostenible*. Conselleria de Medi Ambient. Gover Balear. Palma.

## Conclusiones

Canarias cuenta con una densidad asociativa nada desdeñable, al menos desde una perspectiva cuantitativa. Pero si el referente elegido a este respecto son las sociedades altamente desarrolladas de la Europa occidental, está claro que nuestro movimiento asociativo en términos comparativos necesita musculatura para converger con aquéllas en fortaleza. Por lo tanto, el fomento del asociacionismo en términos de evolución hacia una mayor cualificación hay que plantearlo desde la necesidad de cambiar la cultura participativa que se tiene actualmente de lo público y del poder político pero también desde los modelos de 'gobernanza' que hoy se debaten y cuyo eje central viene configurado por la contraposición entre Estado neoliberal y Estado de bienestar).

Con el objetivo puesto en una mayor cualificación de la iniciativa social y dado el desfase relativo con que partimos en estas materias, se deben buscar mecanismos de gestión del asociacionismo y voluntariado por su interés general y por tratarse de instrumentos imprescindibles de cohesión social. Y para ello es preciso superar las resistencias que a veces existen en relación con la asunción de un mayor protagonismo por parte de las entidades cívicas, de las asociaciones y de las organizaciones no gubernamentales. A menudo esas resistencias suelen ocultar en el fondo una perversión en la concepción de cómo se usufructúa el poder político o en la falsa creencia de que el movimiento asociativo es un firme competidor de las fuerzas políticas que tienen asignado por ley la exclusividad de la representación de la sociedad en las instituciones oficiales.

A pesar de las transformaciones sociales que han tenido lugar en los últimos treinta años en nuestra Comunidad canaria, continuamos siendo un tanto diferentes a este respecto en relación con algunos países europeos, puesto que, en general, en determinados sectores sociales se sigue manteniendo una concepción de lo público como un asunto marginal en el cual la ciudadanía no tiene deberes ni responsabilidades colectivas. Hay quienes creen que por el sólo hecho de pagar impuestos están ya exentos del ejercicio de otros deberes ciudadanos. Si se derivan todas las responsabilidades cívicas a las instituciones públicas se corre el riesgo de que cada vez se profundice más la asimetría entre derechos y deberes. Se hace preciso, pues, desterrar la vieja idea de que las instituciones públicas cuentan con recursos ilimitados y por ello están obligados a asumir un creciente número de servicios sin contrapartida alguna por parte de los destinatarios. Todavía hay ciudadanos que carecen de una clara conciencia de lo público como un espacio de responsabilidad compartida. Y por esa razón tampoco disponemos (como en ciertos países europeos) de una presencia consolidada, estructurada y responsable de lo que entendemos por sociedad civil. Naturalmente, ante situaciones como ésta se hace necesario algún tipo de intervención pública y privada que favorezca sin paternalismos, y al margen de cualquier actitud clientelista, la asunción de responsabilidades por parte de los ciudadanos. Pero es más, tal como evolucionan los acontecimientos, si no se hacen esfuerzos en esa dirección pronto aumentarán los conflictos entre comunidades sociales, se elevará la tensión entre administraciones debido a la sobrecarga de demandas; y, sobre todo, quedará en entredicho la capacidad de las administraciones públicas para enfrentarse al futuro y a la resolución de nuevos y más costosos retos.

Por las razones ya apuntadas, existe un secular distanciamiento entre instituciones oficiales, sociedad política y sociedad civil. La tradicional dependencia social de las instituciones oficiales es un fenómeno que ha venido siempre acompañado de una arraigada desconfianza (y de celos muy profundos) hacia todo aquello que se presente como público. Esa difícil relación no se borra fácilmente y es un condicionante que dificulta nuestra forma de entender lo que corresponde a lo público y de lo que pertenece al mundo de lo civil; esa incomprensión persiste en el tiempo puesto que no se ha resuelto ni siquiera aun en el vigente período democrático desde 1978 hasta hoy. El riesgo que se corre con esta confrontación entre desresponsabilidad social por un lado e impotencia institucional de otro, es que introduce elementos inquietantes. Nos encontramos justo en un momento en donde el poder real se está desplazando por la globalización económica, el mercantilismo acendrado y la opacidad de las estructuras

multinivel de toma de decisiones, con interferencias jerárquicas y transversales, además de una creciente pérdida de autonomía de los poderes políticos representativos a todas las escalas. Eso exige más que nunca el fortalecimiento de estructuras de poder civil como contrapeso. Por consiguiente, sin responsabilidad colectiva o sin implicación social suficiente, las instancias públicas, debilitadas por la dieta neoliberal, pueden ir sucumbiendo cada vez más ante la embestida de la mercantilización mundializadora.

A esta situación no se llega por sorpresa; esto que se está produciendo efectivamente ahora se veía venir hace algunos años. Las crecientes privatizaciones de los servicios públicos son una primera expresión de ello y sus efectos no han hecho más que empezar. Frente a la penetración mercantil en la esfera de lo social se requiere buscar interlocución ciudadana, tratar de conectar con agentes sociales dispuestos a asumir responsabilidades, abiertos a generar mecanismos de cogestión y partenariado. El llamado “tercer sector” o economía social en donde trabajan sin ánimo lucrativo centenares de miles de personas como voluntarios o semiprofessionalizados es un digno ejemplo europeo a potenciar en nuestras latitudes por su ideario solidario, experiencia, tradición y proximidad a los problemas sociales. El empoderamiento del asociacionismo en tanto que aliado del Estado de bienestar puede contribuir muy eficazmente a la defensa y mantenimiento de sus conquistas. En el bien entendido que un poder civil es fuerte cuando está compuesto por una sólida red de lazos sociales, con tradición y cultura de responsabilidad cívica y por pautas de interacción social basadas en la confianza y en la capacidad de autoorganización. La sociedad civil es una construcción social fruto del consenso que se apoya sobre valores civiles compartidos entre grupos sociales y entre las diversas culturas en que se expresan.

Las sociedades que gozan de un nivel de vida envidiable y aumentan en cohesión social son las que más avanzan en distintas manifestaciones de solidaridad. Pero son, además, las que disponen de mayor solidez y cultura asociativa, las que también han ido densificando su tejido civil y las que han logrado acumular mayor capital social y relacional. Es justo, en estos momentos, cuando nuestra secularmente débil sociedad civil (compuesta por actores sociales limitados y exigüos recursos, fuertemente subordinados a las instituciones públicas y privadas y con escasa autonomía), puede suponer una rémora que, en ciertos casos, podría incluso obstruir el avance hacia nuevas metas.

Con la base emprendida en Canarias y con la vista puesta en la excelencia, no viene mal inspirarse en la experiencia europea cuyo asociacionismo es una eficaz herramienta que da al conjunto de la sociedad capacidad para afrontar los grandes retos sociales (paro, pobreza urbana, ocio y tiempo libre, marginación de los jóvenes y mujeres, problemas ambientales, abandono de los mayores, etc.) y respuesta para poner remedio a las graves disfunciones y corporativismos de las grandes estructuras públicas (justicia, educación, sanidad, estructuras administrativas, servicios sociales, etc.).