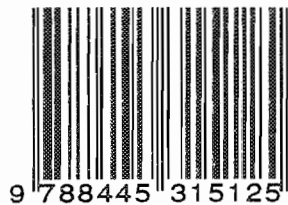
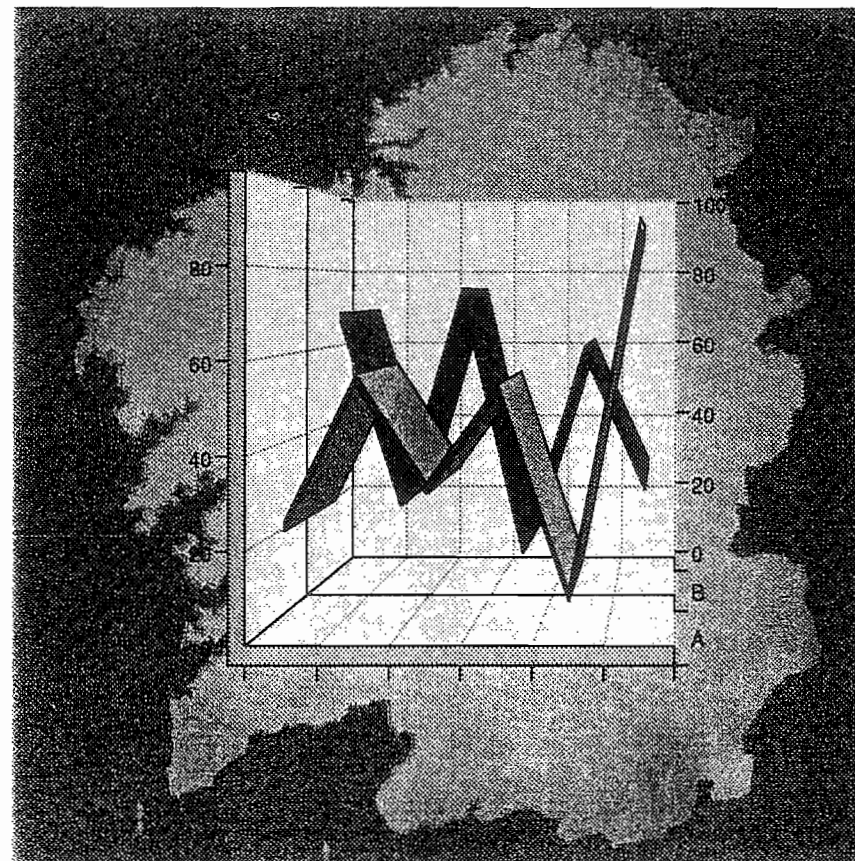


**Arenilla, M. (1995): "La innovación organizativa y las entidades locales" en 3 *Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*. Santiago de Compostela: Consellería de Economía e Facienda, Xunta de Galicia, p. 51-110.**



# 3<sup>as</sup> Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais



**LA INNOVACIÓN ORGANIZATIVA Y LAS  
ENTIDADES LOCALES**

Manuel Arenilla Sáez

## SUMARIO

---

- I. El diseño orgánico como factor administrativo en la Administración Local
  - A. Las implicaciones políticas de la creación de órganos y organizaciones
  - B. Relevancia política y rango normativo
  - C. Los límites formales del diseño orgánico local
    - a. Los límites formales. El uniformismo
    - b. Los límites propios a la capacidad organizativa de los entes locales
    - c. Las limitaciones del entorno social
    - d. Los límites interadministrativos
  
- II. El diseño orgánico previsto por la legislación
  - A. Confusión entre el nivel político y el administrativo
  - B. La jerarquía variable
  - C. Las comisiones: decidir es cosa de muchos
  
- III. El diseño territorial
  - A. El marco impuesto
  - B. Competencia territorio
    - a. El planteamiento general
    - b. Relaciones interadministrativas y competencia territorio: el caso de las Diputaciones Provinciales y de las Áreas metropolitanas
  - C. La integración orgánica y la coordinación territorial
    - a. Los órganos especializados funcionalmente y los órganos desconcentrados
    - b. Los órganos unipersonales y los colegiados

- c. Participación y desconcentración
- d. Democracia representativa y participación

IV. Las posibilidades de la innovación

- A. El modelo territorial de los entes locales españoles
  - a. Estado, Comunidad Autónoma y Enté local
  - b. Comunidad Autónoma, Provincia, Municipio y otros entes
- B. El diseño orgánico de la Administración municipal
  - a. La consideración política y administrativa del diseño orgánico
  - b. Política y Administración: legitimidad política y administrativa
  - c. Hacia una estructura estable
  - d. Participación y corporatismo
- C. La innovación territorial

## I. EL DISEÑO ORGÁNICO COMO FACTOR ADMINISTRATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

### A. Las implicaciones políticas de la creación de órganos y organizaciones

El diseño de las organizaciones se suele considerar en la Administración como la hermana pobre de los factores administrativos. En efecto, se suele dar más importancia a los recursos humanos, los medios financieros y presupuestarios o el procedimiento de gestión. Quizá acompañe en el olvido al diseño orgánico el tratamiento de la producción y circulación de la información, pero quizá en este caso ello sea debido a que se entienda como un arte más que como un saber técnico o científico.

Del diseño orgánico sólo nos acordamos cuando hay que formar un gobierno, modificarlo, ampliarlo para dar entrada a un grupo político coaligado o hay que reducirlo por imperativo del programa electoral o de la escasez presupuestaria. Al margen de estos momentos, lo que existe es la conciencia de una estructura, un organigrama, que sirve como referencia, cuando no de estorbo, para la gestión diaria. Ese referente, como sabemos, suele ser olvidado cuando se realiza la relación de puestos de trabajo, es decir, cuando es preciso retribuir determinados puestos sin tener en cuenta su transcendencia orgánica. También se olvida cuando de lo que se trata es de crear puestos u órganos de asesoramiento político, que en realidad establecen una estructura política paralela a la administrativa o permanente. Por tanto, sabemos que existe una estructura orgánica formal, poco flexible, y otra real,

adaptable a las circunstancias personales o políticas de los ocupantes de los puestos.

Sin embargo, el diseño orgánico hay que asociarlo, al menos, con las siguientes cuestiones: las relaciones entre el Gobierno y la Administración; la determinación de los productos administrativos; la regulación de las relaciones entre los integrantes del sistema político; la exigencia de los requisitos para la ocupación de los puestos políticos y administrativos; la interrelación con el resto de los factores administrativos; el condicionamiento de la iniciativa de la decisión política (Baena, 1992, a). No es el momento de entrar en cada uno de ellos, aunque se tratarán en las próximas páginas con mayor o menor detalle en lo que sea de aplicación a la Administración local.

Antes se ha relacionado el diseño orgánico con el resto de los factores administrativos. No puede ser de otra manera si entendemos la Administración como un sistema en el que se pueden distinguir factores y funciones administrativas y que se encuentra en interrelación con el sistema político, el económico y el social-cultural (D'Amico, 1992, 210). Lo que ahora interesa resaltar es que la interacción con el resto de los factores es de dependencia mutua o biunívoca. Así, difícilmente se puede diseñar o reformar una estructura orgánica sin tener en cuenta las personas que en la actualidad la ocupan o pueden hacerlo en un futuro. Esto puede llevar a establecer políticas específicas de selección, de formación o perfeccionamiento o entrar en cuestiones como la motivación, la productividad o el clima organizacional. Lo mismo se puede decir en relación con los límites financieros y presupuestarios en los que se mueven las organizaciones. Las políticas de contención del gasto -especialmente del corriente- la estructura presupuestaria o el propio nivel de ejecución del gasto se ven condicionadas por el diseño orgánico que se haya realizado.

El factor del procedimiento de gestión implica al diseño orgánico en una decisión de primera importancia política y prestacional: cómo y quién va a realizar las políticas públicas. Es decir, si se va a utilizar el propio aparato, entes descentralizados, empresas públicas o mixtas o se va a recurrir a mecanismos como la contratación o la concesión, o si simplemente se va a desregular una política dejándola en manos del mercado, previendo mecanismos de control mayores o menores.

El factor de la producción y circulación de la información influye en el diseño y es condicionado a la vez por éste. La no coincidencia entre la estructura formal y la informal, o el no establecimiento de canales seguros de información, pueden conducir a graves desajustes en la adopción de decisiones, en el clima organizacional, en la asignación de los recursos o en la valoración exacta de lo que ocurre en el entorno de la organización administrativa.

Los ejemplos anteriores ponen de manifiesto la importancia del diseño orgánico al condicionar el producto político y, en última instancia, la propia legitimidad del sistema. Su transcendencia se puede ver de forma más clara si cabe si atendemos al concepto de relevancia política aplicado a la creación de organizaciones (Dunsire, 1987, 97).

## **B. Relevancia política y rango normativo**

En España es habitual abordar el diseño de las organizaciones como resultado de la expresión formal de la ley. Esta conexión, esencial en un Estado de Derecho, oculta la naturaleza esencialmente política de toda organización administrativa. Desde esta perspectiva, toda organización u órgano se crea pensando en la finalidad política a la que va a servir y esto implica que cuanto mayor relevancia política se le dé mayores serán los requisitos formales exigidos en la aprobación o alteración de una organización u órgano.

El resultado de lo anterior es la jerarquización de los órganos y organizaciones administrativos atendiendo al nivel de la norma requerido para su creación o alteración. De esta manera, se establece una correspondencia entre norma y relevancia política por la que a mayor intensidad de la segunda se exige una mayor jerarquía de la primera. Sin embargo, en no pocas ocasiones la conexión se pierde pudiendo subsistir organismos que en su momento tuvieron una determinada relevancia y que, por costumbre o cualquier otra circunstancia, permanecen con un rango y una estructura que ya no les correspondería con arreglo a unos actualizados criterios de relevancia

política.

Vistas así las cosas, la reflexión sobre la organización y su diseño no es una cuestión menor sino trascendente para las relaciones políticas y administrativas entre el poder político, en este caso local, representado en sus diversos niveles territoriales, y los ciudadanos y sus grupos.

Las consideraciones anteriores referentes a los otros factores y a las implicaciones políticas cobran una importancia singular en el ejemplo de los organismos públicos y empresas públicas o mixtas. Estos entes están siendo utilizados profusamente como forma de agilizar la gestión administrativa, de eludir los controles administrativos tradicionales, como antesala a la privatización de los servicios o como una mezcla de todos ellos. Al reflexionar sobre el diseño de un ente local, una vez tenidos en cuenta los límites legales impuestos, hay que plantearse si las actividades y servicios, especialmente los prestacionales, van a ser ejecutados por el aparato indiferenciado o se va a necesitar crear un ente específico. Desde el punto de vista jurídico esto significa plantearse la creación o no de un ente dotado de personalidad jurídica, sea ésta pública o privada.

La cuestión anterior no es tampoco menor. En principio se trata de sustraer una actividad del procedimiento general de gestión y, lo que es más importante, establecer unos cauces de comunicación legal y realmente distintos. Se trata, en definitiva, de replantearse la conexión política entre el centro decisonal del ente local y el nivel prestacional, lo cual hace referencia a los mecanismos de control de la actividad desarrollada. El problema se puede complicar más si tenemos en cuenta que en los órganos de dirección del ente que se decida crear pueden estar representados otros intereses además de los estrictamente políticos presentes en la corporación de que se trate. Así, pueden sentarse en esos órganos representantes de grupos concretos de interés o, en el caso de las sociedades mercantiles mixtas, intereses del sector privado en busca del beneficio.

Tenemos de esta manera un panorama distinto al que inicialmente pudiéramos tener sobre el diseño orgánico. Se ha derivado la cuestión hacia los aspectos esenciales del control y de la legitimidad de la acción

pública. Este enfoque es el que va a dirigir las páginas siguientes.

### C. Los límites del diseño orgánico local

Sabido es que la potestad autoorganizatoria plena corresponde al Estado. El resto de los entes territoriales gozan de una potestad variable dependiendo de los lazos que los unan con la organización central del Estado (Baena, 1992 b, 24). En la situación española actual esa conexión viene regida por el principio de autonomía, que en el caso de los entes locales es sólo de carácter administrativo. Esto significa que las líneas básicas del gobierno y la organización de los entes locales son aprobadas por ley del Estado y que cada Comunidad Autónoma puede regular por ley la materia.

Partiendo de lo anterior podemos establecer cuatro tipos de límites a la capacidad que tienen los entes locales de diseñar autónomamente su organización: los formales, los propios, los de los grupos de interés y los interadministrativos.

#### a. Los límites formales. El uniformismo

El modelo de organización territorial local español vivió durante el siglo XIX diversos vaivenes entre, en términos actuales, el centralismo y la autonomía de los entes locales. El resultado bien conocido es la generalización de un sistema unitario de percepción del territorio en el ámbito local. Sólo se escapan de esta imposición algunos regímenes especiales que, por otra parte, son muy escasos. Dicho de otra manera, se impone un marco organizativo básicamente similar para todos los municipios y todas las provincias observándose especificidades en las magnitudes numéricas o espaciales: número de habitantes, extensión, insularidad, etc.; si bien es cierto que estas singularidades lo único que hacen es poner de manifiesto algunas de las grandes diferencias que existen entre los pequeños enclaves locales y las grandes ciudades metropolitanas, por ejemplo.

El uniformismo admite muchos matices y excepciones. Entre éstas se encuentra el que las Comunidades Autónomas uniprovinciales se han entendido por el legislador como la representación de la autonomía provincial. Con este ejemplo se quiere señalar el cuidado que se ha de tener al manejar conceptos generales. En cualquier caso, lo cierto es que un municipio de cien habitantes y otro de cuatro millones se rigen por la misma legislación estatal y, en esencia, los límites a la estructura de gobierno son los mismos. Claro es que la configuración orgánica, el diseño, que permite llenar de contenido la autonomía organizativa es radicalmente diferente.

El uniformismo actúa como exigencia del poder central. A éste le resulta más fácil tratar a todos los entes locales por igual. Se intenta limitar de esta manera las relaciones bilaterales entre el Estado y los entes locales, aunque esto no quiere decir que no existan. Además, el uniformismo conduce a la asociación de los entes locales, partiendo de la premisa que todos ellos son semejantes entre sí y tienen un núcleo común de problemas y de intereses. Se margina, de esta manera en la asociación las singularidades, numerosísimas, de cada uno de los enclaves territoriales locales. Dicho de otro modo, se reducen a categorías generales la enorme riqueza de los más de ocho mil entes locales españoles.

Desde un punto de vista político el uniformismo hace que los interlocutores de la organización estatal puedan ser organizados en grupos políticos, es decir se impone la lógica partidista sobre las peculiaridades propias de cada territorio y población.

El resultado de la comodidad señalada para el Estado es el predominio político y administrativo de las instancias centrales sobre las locales. En este predominio raras veces se suelen tener en cuenta conceptos como la autonomía o la garantía institucional. Sin embargo, las instancias del Estado no renuncian a la bilateralidad discrecional con cada ente local, por lo que el centro se concibe como otorgador de beneficios locales singulares al margen de los programas generales de financiación.

De uniformismo también saben las Comunidades Autónomas. Éstas se ven a sí mismas como las indiscutibles protagonistas de la

realidad política en su territorio. Esto lleva a la consideración subordinada de la realidad local. También es cierto que el propio marco básico estatal exige un modelo de relación intracomunitario de carácter uniforme en la Ley del Proceso Autonómico y en la Ley de Bases de Régimen Local. No obstante, pocas son las Comunidades Autónomas que han establecido un auténtico marco de relación autónomo entre las instancias autonómicas y las locales. La clave quizá esté en la insuficiencia crónica de recursos, de todo tipo, que han padecido en España las entidades locales.

Se puede concluir respecto al uniformismo que genera dependencia y, en la gran mayoría de los casos, pérdida de protagonismo político fuera de su ámbito territorial estricto. Se podría decir que lo que sucede en el interior del Municipio tiene escasa transcendencia política en el exterior. Esto no es sino una consecuencia del escaso peso político y administrativo que poseen los entes locales en España. Paradójicamente, su peso sólo puede venir desde la lógica del uniformismo: de la unión de intereses, aunque ello sea a costa de sacrificar las peculiaridades locales. Es claro que, aunque se produzca la unión, el interlocutor en ese caso, bien sea el propio Estado o la Comunidad Autónoma, se habrá quitado de la lista de reivindicaciones numerosas cuestiones políticas y de gestión debido a la necesidad de elaborar una agenda reivindicativa basada en el mínimo común denominador.

*b. Los límites propios a la capacidad organizativa de los entes locales*

La queja sobre el uniformismo suele estar justificada desde la perspectiva de los entes locales, ahora bien, también hay que ver los límites reales que generan dichos entes. La cuestión hay que plantearla en los siguientes términos: si el total de la potestad autoorganizatoria de un ente fuera 100, 60 estaría condicionada por la normativa estatal, 20 por la de su Comunidad Autónoma, quedando un ámbito autónomo para el diseño orgánico de 20. La pregunta es qué hace ese ente local con sus posibilidades. Es claro que no se pueden ofrecer datos reales dada la enorme dispersión de la realidad de la que estamos hablando, sin



embargo, sí se puede establecer una metodología que estudie la capacidad de autoorganización.

Con el 20 que le resta un ente local puede ajustar el marco impuesto a las especificidades locales, ahora bien se encontrará con las siguientes limitaciones: en primer lugar la autonomía financiera. Innovar es caro y más si se pretende crear organizaciones o entes no contemplados en la financiación ordinaria que reciben los entes locales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Segundo, crear una organización original es costoso en términos de inversión humana y de coste político ante lo que es nuevo y no probado; dicho de otro modo: resulta más fácil copiar. Resulta política y administrativamente más rentable copiar una organización ya probada en otro ente o bien seguir con la que se tiene con algún retoque, que consistirá normalmente en añadir estructuras políticas superpuestas, que innovar. Este segundo límite se puede denominar efecto mimético. El tercer límite es el efecto supletorio que consiste en remitirse a las normas supletorias, en este caso dictadas por las Comunidades Autónomas, relativas al diseño organizacional de los entes locales. En este caso lo que se hace es renunciar en buena parte a la capacidad de autoorganización. Por último, derivado del segundo, nos encontramos con la ausencia de personal directivo en los entes locales que sean capaces de diseñar políticas propias locales y, por tanto, que reflexionen previamente sobre el diseño orgánico. La incapacidad, podríamos decir, no es congénita, por el mero hecho de servir en la Administración local, sino por el papel que tiene ésta asignado dentro del Estado-comunidad. Su papel es el del nivel de ejecución más cercano al ciudadano, encargándose normalmente de tareas prestacionales o de control muy elemental. La adopción de las decisiones sobre esas tareas se escapa al ámbito local y hay que encontrarlas en el nivel estatal y, excepcionalmente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

### *c. Las limitaciones del entorno social*

El tercer tipo de limitación es el derivado de la interacción de los entes locales con su entorno social, en especial con los grupos de interés (Stoker, 1988, 128). La justificación histórica de la actividad

administrativa y política de los entes locales se ha basado en su proximidad a los ciudadanos. Esta cercanía la es también con los grupos sociales. La Administración local se ve condicionada por éstos al demandar prestaciones y actividades concretas que favorezcan los intereses de cada grupo. Pero también el poder local induce la creación de los grupos, que en muchas ocasiones necesitan del soporte financiero de aquél para sobrevivir.

Las redes de interacción son muchas. Entre ellas se van a destacar las dos siguientes: las relaciones del grupo o grupos políticos gobernantes con las organizaciones de apoyo, sean partidos políticos, sindicatos u organizaciones parentelares o afines; y las que se producen entre los funcionarios, especialmente los vinculados a las tareas prestacionales, con los grupos de interés que reciben los beneficios concretos de su actuación. En el primer caso, y por lo que respecta al diseño orgánico, nos encontramos con el establecimiento de estructuras superpuestas de tipo político que pueden interferir en la estructura orgánica de los entes locales. Así, vemos los gabinetes y los asesores. Tampoco es extraño que se creen organizaciones como resultado de la presión de determinados intereses, dándosele a la cuestión concreta una relevancia política plasmada en un órgano o una organización. Ejemplos de esto pueden ser los centros de la mujer, de la juventud, oficinas medioambientales, oficinas de iniciativa empresarial, etc.

En el segundo caso de lo que se trata es de la existencia de redes que pueden ir más allá de las relaciones oficiales entre empleado público y ciudadano. Se puede plantear una comunidad de intereses de carácter simbiótica contra la que se estrellen los intentos políticos de alterar o suprimir un servicio en el que se produzca esa sintomatología (Stoker, 1988, 137; Arenilla, 1992, 154). Es claro que las resistencias a un cambio orgánico pueden ser fuertes. Esta cuestión habrá que tenerla muy en cuenta en los casos de privatización o de introducción de técnicas de gestión del sector privado .

Además de los fenómenos corporatistas anteriores, se puede añadir los efectos de la participación en el diseño orgánico. Si planteamos ésta como un refuerzo a la legitimidad de la acción pública, su existencia parece imprescindible en el seno de las organizaciones públicas, en especial de las que se encuentran más cercanas a los

ciudadanos. Ahora bien, esta consideración hace que se deba reflexionar, siquiera brevemente, sobre sus efectos en el diseño orgánico.

La concreción orgánica de la participación a través de órganos específicos de información o control suponen la alteración del principio de jerarquía en el seno de las organizaciones públicas. En términos políticos: supone que el mandato recibido en las urnas por el equipo de gobierno local no llega directamente hasta el nivel de ventanilla, sino que se ve interferido por una serie de órganos en los que, en algunos casos, se debe negociar la expresión de la voluntad política con los intereses de los grupos sociales.

La participación, vista así, plantea uno de los dilemas de la actuación pública: eficacia o legitimidad. La cuestión se puede complicar más si la participación alcanza un grado más y los grupos de interés pasan a gestionar directamente algunos de los servicios de la comunidad. En este caso estaríamos hablando de cogestión o de asunción de tareas públicas debido a diversos motivos: privatización, imposibilidad de incluir nuevas prestaciones en el catálogo público o motivos de tipo clientelar o similares.

Como se puede ver, los límites son numerosos y hacen que la capacidad de diseñar autónomamente la organización de cada ente local sea escasa, o al menos fuertemente condicionada. El resultado de los tres tipos de límites es un uniformismo real matizado por el entorno interadministrativo y social.

#### *d. Los límites interadministrativos*

Hasta ahora se han visto los límites formales, los internos y los del entorno social. Se trata a continuación de cómo la existencia de otras organizaciones administrativas en territorios colindantes o que incluyen el territorio del ente local de que se trate limitan la capacidad de diseñar autónomamente un ente local. No se va a considerar de momento los efectos políticos que esto puede generar y que pueden resumirse en el concepto de competencia territorio, del que se hablará más adelante.

Al considerarse a la Administración local con un rango político y normativo menor que el de los otros entes obligatorios territoriales de ámbito superior, se condiciona la capacidad de maniobra en el diseño orgánico.

Si atendemos, en primer lugar, a las relaciones de los entes locales con el Estado, veremos que éste se reserva la posibilidad de la delegación o del consorcio o el convenio para que dichos entes realicen tareas de titularidad estatal. La delegación implica controles y, por tanto, supone la ruptura de la lógica organizativa local al imponerse al ente receptor cumplir con unos procedimientos pensados para otro tipo de Administración que, normalmente, se encuentra alejada de las presiones del nivel de la calle.

La figura del consorcio o convenio puede implicar la creación de una organización para prestar los servicios. En el caso de los consorcios se obliga el ente local a coparticipar en la adopción de decisiones con los órganos estatales y, eventualmente, con otras entidades. En estos casos, como en el de la delegación, la posición de debilidad financiera y de capacidad directiva de los entes locales puede hacer presumir hacia qué lado se va a inclinar la decisión.

Algo similar ocurre si tomamos la relación del ente local con la Comunidad Autónoma. Aquí las posibilidades anteriores se pueden ver potenciadas por el hecho de que las competencias de tipo prestacional suelen estar asignadas a las Comunidades Autónomas. Por otra parte, estos entes pueden actuar como órganos de gestión ordinaria en el territorio de las Comunidades Autónomas a través del principio de desconcentración. Se convierten de esta manera en su administración periférica. En este último caso de lo que se está hablando es de la introducción de un cuerpo extraño en la entidad local que persigue fines distintos a ésta y que se encuentra sometida en su actuación como organización desconcentrada a las directrices de gestión y de control por parte de la Comunidad Autónoma. Encontramos así una doble estructura orgánica en un mismo cuerpo lo que no puede dejar de producir numerosos efectos políticos y de gestión.

La relación entre el Municipio y la provincia puede ser variable atendiendo a las circunstancias anteriores y al peso específico del

Municipio de que se trate. Si éste es la capital de la provincia o posee una gran población o recursos probablemente su relación con la Diputación sea escasa y busque el entendimiento directo con la Comunidad Autónoma y el Estado. Por el contrario, un pequeño municipio tiene una dependencia mayor o casi absoluta de la organización provincial. Ésta le debe prestar una serie de servicios que hacen innecesario la creación de una estructura propia.

Si entramos en los niveles territoriales no obligatorios podemos encontrar una gran variedad de posibilidades. Así encontramos, en el nivel supramunicipal, a las Áreas Metropolitanas y comarcas o equivalentes. En los últimos casos el nuevo ente nace con pretensiones de competencia general aunque sobre el papel ello no puede ser a costa de mermar las competencias que garantizan el núcleo de la identificación municipal. Al margen de los efectos políticos que se verán más adelante, lo cierto es que salvo que se produzca una duplicación de órganos funcionales, la creación de un escalón supramunicipal debe descargar funcionalmente y, consecuentemente, organizativamente a los Municipios.

En el nivel inframunicipal estos fenómenos hay que tildarlos de soluciones que tratan de ser respetuosas con la tradición o de adaptación a la dispersión de los núcleos poblacionales del Municipio. Se trata, en definitiva, de cumplir con la máxima de acercar la Administración al ciudadano. Sin embargo, no dejan de plantearse problemas entre estos entes menores, con una imposible vocación de competencia general, con el núcleo organizativo del Municipio especializado funcionalmente.

A la vista de lo anterior, el entorno administrativo y las relaciones que establecen los entes locales son un factor a considerar para el diseño orgánico, y, consecuentemente, para introducir políticas de innovación organizativa.

## II. EL DISEÑO ORGÁNICO PREVISTO POR LA LEGISLACIÓN

### A. Confusión entre el nivel político y el administrativo

La primera gran cuestión que surge tras la lectura de la legislación básica estatal es el modelo de relación entre el nivel político de los entes locales y el escalón administrativo. Me voy a centrar preferentemente en la organización del Ayuntamiento, pero muchas de las observaciones son extrapolables a las Diputaciones.

Se trata de hacer aflorar el modelo de relación entre políticos y funcionarios que diseñó el legislador para los Ayuntamientos. Se busca el fundamento ideológico del modelo y los efectos que esto produce en la organización municipal y en la prestación de los servicios.

La primera idea que surge es la de que se ha querido implantar en el ámbito municipal el modelo constitucional que regula las relaciones entre Gobierno y Administración, esto es, el primero dirige la segunda. Razones no faltan para justificar el modelo politológico y que hacen referencia a los conceptos de legitimidad y representatividad democráticas. Incluso se encuentran razones de superación del modelo preexistente en el que la Administración municipal, con el Secretario a la cabeza, gozaban de un ámbito propio de actuación frente al Alcalde y a las autoridades centrales. Lo que se observa es la preminencia del factor político del gobierno municipal sobre las consideraciones administrativas o de gestión.

La siguiente idea que aparece es la de que la figura del Alcalde domina absolutamente la organización. Esto no sucede en el modelo

que hemos tomado de referencia, esto es el Gobierno y la Administración. Aquí la Administración tiene su ámbito propio, si bien bajo la dirección del Ministro, que es la figura que engarza el Gobierno con la Administración. En el Ayuntamiento esto no es posible ya que, siguiendo con el símil del Estado, el concejal es a la vez parlamentario, ministro -en su caso- y subordinado orgánico y funcional del Alcalde-Presidente de quien puede obtener en precario, si así lo quiere éste, sus competencias administrativas.

En el modelo anterior es claro que el gran perdedor es el Secretario. Su situación presenta una serie de características específicas derivadas de la situación descrita y de otras consideraciones. El Secretario es, a los efectos administrativos, "el de fuera", el no seleccionado por la propia organización, quien sin embargo debe situarlo en el primer puesto administrativo. Esta situación puede generar en algunos casos rechazos y, muchas veces, roces con las autoridades políticas y el resto de la organización administrativa. Además, no es el jefe de la Administración ya que tanto en el caso del Ayuntamiento como de la Diputación, la dirección corresponde al Alcalde o al Presidente. Como más adelante veremos, en los ayuntamientos medianos y grandes puede no ser ni siquiera el segundo jefe, ya que puede ceder realmente su posición ante un Teniente de Alcalde o Diputado o ante algún funcionario de empleo en la práctica.

Lo que sí es el Secretario es un antagonista del Alcalde o del Presidente de la Diputación. Ello no es debido a los rasgos de la personalidad que eventualmente puedan tener uno y otros, sino a la posición que ocupa en el seno de la organización: directamente subordinado al Alcalde, con una serie de funciones regladas sí, pero en la práctica dependiente del reparto de poder que realice el Presidente de la Corporación. Cuanto más poder retenga éste o distribuya a otros miembros de la corporación, menos capacidad de actuación tendrá el Secretario.

La confusión a la que alude el título del apartado está, de esta manera, servida al difuminarse la figura del profesional permanente al mando del aparato administrativo, al primarse por el sistema político la legitimidad democrática del Alcalde o Presidente de la Diputación. En términos politológicos, nuestro sistema político ha plasmado en la

legislación un modelo de extensión de los puestos políticos bastante profundo en el seno de las organizaciones públicas. En el caso de las locales se ha seguido manteniendo la figura del Secretario pero se le ha despojado de sus principales armas de dirección para ser otorgadas a los puestos políticos.

En fin, tras la muy reciente normativa por la que los puestos de Secretario en las entidades locales de cierto volumen -capitales de provincia, diputaciones provinciales o de más de cien mil habitantes- pasan a ser provistos mediante libre designación se culmina el proceso de politización de la Administración local española.

Lo anterior no quiere decir que lo administrativo deba pesar más que lo político en la adopción de las decisiones públicas. Sin embargo, conviene recordar que, hablando en términos de legitimidad, en ciertos niveles de la Administración podemos encontrar que el ciudadano otorga más legitimidad al saber técnico, al conocimiento experto weberiano, que a la legitimidad política.

Entrando en una última consideración sobre este tema, hay que resaltar la competencia técnica del personal de habilitación nacional. Esa competencia es debida, esencialmente, al proceso de selección en convocatoria estatal, lo que a su vez genera un nivel homogéneo de conocimientos y, en principio, de habilidades. En momentos en los que tanta importancia se concede a la gestión administrativa, no estaría de más reconsiderar el papel de los cuerpos de habilitación nacional dentro del entramado orgánico de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales españolas en el sentido de reforzar su posición administrativa.

## **B. La jerarquía variable**

La Administración local se rige por los mismos principios que la Constitución ha asignado a la Administración del Estado. El principio de la jerarquía, por tanto, rige el actuar de las organizaciones locales.

Desde un punto de vista político hay que señalar que la jerarquía es el principio que garantiza el vínculo de legitimidad entre el voto en las urnas y la actividad administrativa que se presta al ciudadano-electo. Es decir, la jerarquía permite que la decisión política llegue desde los centros decisoriales hasta el nivel de ventanilla de la Administración. En éste nivel el ciudadano debe poder reconstruir el proceso político-administrativo que lleva hasta la decisión, con el fin de tener la posibilidad de exigir responsabilidades de tipo político en las urnas.

La alteración del proceso político-administrativo descrito, debida a la participación de grupos con intereses particulares o a la ficción de crear personas jurídicas públicas o privadas -entes públicos o sociedades mercantiles públicas- no cuestiona la jerarquía como principio, pero puede debilitar la legitimidad política a la que sirve.

En la Administración local debe ser fácil reconstruir el camino de vuelta desde el nivel de ventanilla hasta el órgano que tiene atribuida la responsabilidad de la decisión, el Alcalde o el Presidente de la Diputación. Esta conexión es el fundamento teórico que justifica que el nivel local deba prestar al ciudadano los productos administrativos - políticos, por tanto- que directamente le benefician. Esto significa que las interferencias entre el nivel decisoriale y el ejecutivo u operacional deben ser mínimas, y que cuando existan deban ser evidentes y por motivos que refuercen la posición política del ciudadano en el proceso político-administrativo. De otra manera lo que se puede producir es una deslegitimación del sistema político, en este caso en el nivel local, al percibirse por el ciudadano corriente cómo los intereses privados priman sobre los intereses de la colectividad. Si llegar a esto resulta un peligro para cualquier sistema político, en el nivel local resulta inaceptable debido a que su fundamento político se rige, como principio, por la relación directa entre el ciudadano y los responsables político-administrativos.

El sistema político, plasmado en el marco normativo, ha diseñado un reparto de competencias administrativas en el interior de las organizaciones locales que hace del Alcalde su casi exclusivo beneficiario. Si el mecanismo de la delegación permitía una cierta variedad organizativa a voluntad, fundamentalmente, del ente delegante, en el aspecto intraorganizativo sucede algo similar. El legisla-

dor ha otorgado al Alcalde, que no es elegido directamente por los vecinos -salvo contadísimas excepciones-, la capacidad de configurar a su voluntad el reparto de competencias y, consecuentemente, de diseñar orgánicamente la Administración, salvo en lo impuesto por la normativa estatal o autonómica.

Debido a lo anterior podemos encontrar una gran variedad de diseños orgánicos en entes locales de una dimensión similar atendiendo al titular que ocupe la dirección política y administrativa de la corporación. El espectro puede ir desde el Alcalde, o Presidente de la Diputación, tipo sistema presidencial, que concentra todas las funciones del Gobierno y de la Administración, a un Alcalde presidente del gobierno municipal, en el que los concejales tendrían un papel equivalente al de un ministro. Ello se posibilita por mecanismo de la delegación que permite crear o no concejalías delegadas con competencias administrativas más o menos importantes. No acaban aquí las posibilidades de la delegación puesto que el Alcalde puede fortalecer su siguiente nivel, el de los Tenientes de Alcalde, descargándole de las tareas administrativas, aunque sean de transcendencia; puede también establecer delegaciones temporales en un concejal para una materia concreta o permanente si lo subordina a un Teniente de Alcalde o a un Concejal Delegado; por último, puede nombrar representantes personales territoriales o funcionales, permanentes o no, sean éstos concejales o no, según los casos.

En el otro lado del espectro podemos encontrar un Alcalde que ejerza a la manera de un Presidente de Gobierno, fortaleciendo la Comisión de Gobierno mediante delegaciones. Tanto esta solución como la anterior no precisan necesariamente de la intervención del Pleno, salvo en lo que se refiere a la aprobación del reglamento orgánico. Sin embargo, lo cierto es que este reglamento no puede diseñar una estructura orgánica al margen de la voluntad del Alcalde dadas las facultades que tiene atribuidas por la legislación y su posición política como líder del principal grupo político del Pleno o, al menos, clave en la gobernación del Municipio.

Volviendo a la jerarquía, para que esta funcione como principio vertebrador de la organización local precisa que esta sea estable y no sometida a la alteración competencial de la delegación. La estabilidad



se lograría mediante una estructura permanente, o con vocación de permanencia, sin estar sometida a la voluntad personal de la cabeza política del ente local.

Si bien es cierto que el reglamento orgánico puede diseñar una mínima estructura permanente o que el Pleno puede establecer una estructura desconcentrada que otorgue a los órganos inferiores atribuciones de los superiores, de nuevo nos encontramos con el obstáculo de la regulación legal que ha configurado al Alcalde, o al Presidente de la Diputación, como el principal actor político y administrativo de las entidades municipales y provinciales españolas.

Una agresión a la vertebración y a la permanencia de la organización administrativa la constituye la posible creación de una estructura política paralela a la administrativa. La función del Alcalde como cabeza política del Ayuntamiento hace que, si éste presenta cierto volumen orgánico y presupuestario, se pueda establecer un nivel de asesoramiento político o personal al Alcalde de dimensión variable. Desde un punto de vista estrictamente orgánico la cosa podría no tener más transcendencia si las funciones de los gabinetes y del personal eventual se limitasen a las funciones señaladas. Sin embargo, el clásico enfrentamiento entre los órganos *staff* y *line* cobra una dimensión nueva a la luz de lo que se acaba de señalar.

Efectivamente, la confluencia de la dirección política y administrativa en una persona hace que necesariamente las funciones políticas y administrativas se mezclen. Esto se ve agravado por emanar del Alcalde la mayor parte de las potestades y atribuciones que tienen relevancia para la gestión administrativa diaria local. Dicho de otro modo, será difícil que un funcionario reclame el título de competencia administrativa de un cargo de confianza del Alcalde cuando es de éste del que emanan la mayor parte de las potestades y atribuciones, las cuales se delegan, precisamente, por voluntad y confianza del Alcalde.

El fenómeno, si se produce extensamente y con carácter permanente, es una cara más de la politización de la que se hablaba, aunque ajustada a las peculiaridades locales. Lo que hace es añadirse a la politización habitual en el resto de las Administraciones españolas, también en las locales, esto es, la ocupación por criterios políticos de

puestos administrativos. La peculiaridad local consiste en que las atribuciones políticas y administrativas emanan del mismo órgano, que a su vez es el encargado de diferenciar la política y la Administración.

La confusión entre los dos órdenes posibilita que, en el caso de que el grupo político del Alcalde precise del apoyo para gobernar de otro grupo, éste tenga la clave administrativa y política del ente local. Es otro efecto del diseño de la Administración local española: que se puedan trasladar automáticamente al diseño orgánico los posibles desajustes en el equilibrio político de gobierno. Esto, claro es, no sólo sucede en el caso señalado.

En conclusión, resulta difícil establecer un modelo permanente de diseño orgánico debido a que el modelo derivado de la configuración del sistema político permite conformar las Administraciones locales, en gran parte de los casos, según la voluntad o necesidad del Alcalde o Presidente de la Diputación. Además, la jerarquía actúa como principio vertebrador de la Administración local al ser ésta inestable y sometida a la voluntad del máximo responsable de la organización. Éste, Alcalde o Presidente de la Diputación, es el punto de referencia ineludible en la conformación orgánica de los entes locales españoles.

### C. Las comisiones: decidir es cosa de muchos

Configurado el Alcalde como órgano de competencia general del Municipio dotado de amplias potestades y atribuciones y principal actor político del mismo, hay que tratar otras cuestiones muy relacionadas con la jerarquía. El reglamento orgánico o el Pleno, con el Alcalde, pueden establecer un sistema de comisiones, además de la de Gobierno y de la de Cuentas, de carácter permanente o especial. Desde un punto de vista orgánico es importante señalar desde ahora que la proliferación de comisiones genera la difusión de las responsabilidades administrativas.

En realidad, la vía de escape de las Comisiones es congruente con un sistema en el que se prima lo político sobre lo administrativo. En

efecto, la composición de las comisiones es de neto carácter político, formadas además en proporción a la representación de los grupos del Pleno. La asignación de funciones por delegación del Alcalde o de la Comisión de Gobierno a las comisiones informativas es la vía para que asuman funciones administrativas. Sin embargo, el propio origen de las atribuciones hace que su debilidad sea de origen.

Las comisiones informativas introducen la lógica política cimentada en la negociación. La asignación de potestades administrativas a órganos de composición política hace que los asuntos de más transcendencia tengan varios foros de tipo político antes de adoptarse una decisión. El juego de composiciones y de relaciones entre las comisiones informativas y órganos necesarios hace que las posibilidades sean numerosas en cuanto al resultado concreto de la negociación política y, lo que tiene más transcendencia, de los efectos que esto tenga en la actuación pública frente a los ciudadanos.

El modelo potencial de una corporación mediana o grande conduce a una compleja red de interacciones y de contrapesos. Una vez diseñada, normalmente sin contar con todas las implicaciones políticas y administrativas, y puesta en funcionamiento es dudoso que el Alcalde pueda reconducir la situación a un modelo de carácter presidencialista. En su contra juegan los siguientes factores: en primer lugar, se puede producir una posible alianza entre algunos funcionarios y los miembros políticos de las comisiones. Esto puede ser por razones clientelares, personales, partidistas o de cualquier otro tipo. Desde un punto de vista metodológico es necesario observar en una corporación la alianza, permanente o coyuntural, entre los diversos grupos de la corporación, sean éstos profesionales, sindicales, políticos o de afinidad del más variado tipo.

En segundo lugar, el propio modelo adoptado por el sistema político quiere un modelo negocial en consonancia con el discurso imperante en las organizaciones locales. Este modelo difumina la jerarquía e introduce claramente rasgos neocorporativos en la adopción de las políticas públicas locales y en la ejecución de las mismas. Se trata de obtener el máximo número de apoyos, no sólo políticos, para conseguir sacar adelante un tema concreto, especialmente si el grupo del Alcalde requiere de otros grupos para gobernar. En tercer lugar, los

funcionarios pueden preferir un modelo negocial en el que en caso de discrepancia política sobre un problema se opte por una solución técnica, lo que cae dentro del dominio de los funcionarios (Rose, 1989, 86).

Cuarto, si el grupo que apoya al Alcalde no es monocolor, la presión de los coaligados sobre las comisiones será importante, como lo será la presión sobre el Alcalde y los otros órganos necesarios para que realicen delegaciones en dichas comisiones. Las comisiones, de esta manera se convierten en un foro de poder más de cara al interior de la organización local y, sobre todo frente al exterior, si, como es lógico, algunas presidencias de las mismas son delegadas por el Alcalde en los dirigentes del grupo o grupos coaligados. Algo similar, aunque con menos intensidad, sucede en el caso de que el gobierno municipal sea monocolor. Las comisiones informativas son el único cauce de participación de las minorías que utilizarán este foro para hacerse oír y para que sus propuestas sean atendidas. Dependerá del clima de la corporación el que esas minorías obtengan o no resultados concretos de su actitud.

Por último, el valor del precedente en las organizaciones burocráticas -los entes locales lo son, a pesar de todo- hace que el Alcalde y el grupo que lo apoya deba asumir el coste político del cambio. Si éste no se produce en los primeros momentos, cuando se encuentra arropado por la aureola de lo nuevo, es probable que resulte difícil realizar dicho cambio más adelante salvo al precio de una crisis institucional o al hilo de ella.

El resultado orgánico de lo anterior es el de una confusión entre el nivel político y administrativo. Si antes se hablaba de politización ahora, por el contrario, se puede hablar de la existencia de ciertas tendencias de administrativización. Ésta no se puede producir en estado puro, ya que el modelo diseñado para la administrativización es de dominio de lo político. Sin embargo, el saber de los funcionarios resulta imprescindible en unos órganos no compuestos en razón de su competencia técnica (Weber, 1982, 113). De ahí la observación tercera realizada anteriormente. Es cierto que los funcionarios no son miembros de las Comisiones, pero también lo es que la preparación de los asuntos que van a ser tratados, la información precisa para adoptar decisiones y,

sobre todo, el conocimiento de lo que es factible o no lo es cae en el terreno de los burócratas municipales (Peters, 1989, 187).

La confusión puede verse favorecida por el clima negocial del que se hablaba. La cercanía de los funcionarios, en especial de los superiores, al nivel político, su propia confusión con él en las Áreas, en las Comisiones y en los órganos territoriales y descentralizados, hace que los funcionarios sepan que la obtención de sus beneficios particulares, carrera y promoción, no viene de seguir el procedimiento ordinario burocrático, sino del modelo de negociación grupal o individual de carácter permanente o coyuntural. El resultado, una vez más, es un sistema neocorporativo en el que el interés general puede resultar, en el mejor de los casos, de la suma de los intereses privados o particulares (Arenilla, 1993, 165). Confusión, sí, por tanto, pero quizá sea el único camino al modelo impuesto.

Con lo anterior se quiere decir que el modelo de las comisiones informativas va más allá de su consideración de no obligatorias, especialmente en los entes locales medianos o grandes. Y es que lo verdaderamente significativo de las Corporaciones locales frente a las otras entidades territoriales es su falta de definición permanente de atribuciones en los órganos administrativos. Las Comisiones son la manifestación externa más evidente. Con ello no quiere decirse que sean éstas necesariamente las que adopten las decisiones en las entidades locales, ya que esto dependerá de factores como la costumbre, la cultura organizativa del Municipio, la voluntad del Alcalde y el volumen real de competencias efectivamente ejercidas, sean propias o por delegación de otros entes territoriales.

### III. EL DISEÑO TERRITORIAL

#### A. El marco impuesto

La peculiaridad del sistema de organización territorial español establecido en la Constitución de 1978 consiste en la creación de un nuevo escalón territorial, la región o nacionalidad, sin suprimir ninguno de los anteriores. En la misma línea, el modelo territorial se fundamenta en el principio de la autonomía, fuertemente vinculado, por el propio proceso de gestación histórico de nuestra Carta Magna, al de igualdad. El resultado es el de una cultura territorial basada en la percepción que del espacio tenga cada colectividad y en el derecho a institucionalizar esa percepción. La igualdad funciona en su vertiente negativa, esto es, del agravio frente a otra colectividad que ha conseguido lo que a uno se le niega. El resultado de esto puede ser el uniformismo de soluciones, caso de las Comunidades Autónomas, sólo contenido por los límites evidentes de la irracionalidad. Este último límite, también es cierto, pocas veces suele obrar en nuestro país.

En el territorio español podemos encontrar los siguientes escalones obligatorios además del estatal: región, provincia, isla y municipio. También encontramos los siguientes escalones intermedios de existencia no obligatoria: entre la provincia y el Municipio: comarca, mancomunidad y área metropolitana; por debajo del Municipio: distrito, barrio, pedanía, parroquia, etc.. Si lo que tenemos en cuenta no es el territorio sino los niveles de organización territorial encontramos: Comunidad Autónoma, Diputación Provincial, Mancomunidad Provincial interinsular, Cabildo o Consejo insular, órgano de gobierno de la comarca, órgano de gobierno de la Mancomunidad, Ayuntamiento, Oficinas municipales, alcaldes pedáneos, etc. Con lo anterior se quiere



señalar las amplias posibilidades de organizar el territorio y de gestionar los intereses de sus habitantes.

De esta manera los intereses públicos de un ciudadano pueden estar asignados a un mínimo de tres o cuatro instancias y, con alguna probabilidad, a seis o siete. Cada una de ellas tendrá un órgano representativo de elección directa o no por el ciudadano. En principio, no parece que existan tantas atribuciones para justificar la existencia de tantos escalones territoriales y organizaciones. Otra consideración se refiere a si habrá suficientes recursos para mantener el esquema territorial y organizativo (Parada, 1992, 84). La explicación quizá pueda venir de que la clase política española hizo pervivir el modelo territorial anterior ante la duda de que las Comunidades Autónomas se consolidasen efectivamente. Es decir, existía una desconfianza sobre el modelo político autonómico debido a la falta de seguridad sobre su futuro. Claro es, que éste ya no es el caso.

Desechada la justificación administrativa de la existencia de los escalones citados habrá que buscar otra explicación. Ésta en parte ya se ha dado: lo que se pretende con el modelo territorial obligatorio o posible no es solucionar problemas sociales ni administrativos, sino políticos. Esto es especialmente cierto con las Comunidades Autónomas y aplicable en el caso de que la provincia se sienta como una realidad impuesta y no percibida, como es el caso de Cataluña, y se opte por un modelo comarcal.

Lo que sucede es que, pasados los primeros momentos políticos de debate sobre la constitución de las nuevas instituciones, hay que pasar a dotarlas de contenido y, lo que es más importante, legitimarlas a través de su institucionalización. Este concepto puede concretarse en el proceso mediante el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos (Morata, 1992, 257). El concepto acaba poniendo el énfasis, en una buena parte de los casos, en el aspecto de prestación de servicios al ciudadano. Por esta vía es por la que se debe, en un modelo racional, llegar a la justificación administrativa de los escalones territoriales y de sus organizaciones. La excepción puede venir del lado de los sentimientos: puede aceptarse una institución a pesar de su injustificación prestacional si prima el considerarla como propia frente a otras instituciones. Claro es que para

ello hay que aceptar el coste financiero y de oportunidad que ello comporta.

Se puede decir que el principio dispositivo constitucional en el orden regional, no se sabía el mapa autonómico resultante, se ha trasladado al nivel infrarregional. Este principio colisiona con el uniformismo mencionado más arriba. De esta manera, existen dos contrafuerzas en el panorama territorial local. La segunda mencionada cuenta con el apoyo del Estado y de las Comunidades Autónomas. Ello es debido a las ventajas ya señaladas de tratar con unidades homogéneas.

El principio dispositivo puede encontrar apoyos variables. Tomando como ejemplo el caso de las áreas metropolitanas, los apoyos pueden provenir de los grandes núcleos poblacionales que de esta manera absorben política y administrativamente a los núcleos adyacentes, como resultado de la competencia territorio. También suele encontrar apoyos en la clase política autonómica al simplificar el panorama administrativo y político y establecer estructuras más fácilmente manejables desde la lógica partidista. Por contra, cuenta con la oposición de las Diputaciones Provinciales que pierden protagonismo político y funcional en una buena parte de territorio, normalmente la más significativa. Un análisis similar podría hacerse de las comarcas.

La ficción legal de que un escalón territorial no puede detraer la esencia reconocible de otra institución local obligatoria choca con la realidad de la financiación local, en verdad escasísima, y con el efecto de la competencia territorio. Por ello puede afirmarse que toda creación de un nivel institucional local añadido lo es a costa de otros preestablecidos, formulándose de esta manera una suerte de principio de conservación de la materia: siempre es la misma, sólo se transforma; en este caso, se redistribuye.

## B. Competencia territorio

### a. *El planteamiento general*

Este concepto se puede enunciar del siguiente modo: toda organización pública implantada en un territorio determinado trata de ser la única mediante la exclusión de las demás. Para ello tratará de expandir sus competencias, aunque esto no esté contemplado en el marco legal. Esta fuerza se ve favorecida por la no existencia de competencias exclusivas en los entes y organizaciones (Arenilla, 1991, 80). Esto es más cierto si cabe en el nivel local.

Las relaciones interadministrativas se convierten así en unas relaciones de poder, en un juego en el que gana aquel que consigue el dominio absoluto sobre su territorio. Claro es que esta es una meta que choca con el marco constitucional y legal; por eso el fin posible será el del dominio predominante sobre el territorio. Las armas que se utilizan en este juego son las políticas y también las administrativas.

Hay que advertir, en contra de lo que pudiera parecer a primera vista, que la afinidad de color político no juega un papel relevante en el concepto manejado. El que, por ejemplo, las instancias estatal, regional, provincial y municipal estén regidas por el mismo partido no implica que exista un entendimiento natural entre ellas. Antes bien, la competencia territorio primará sobre cualquier otra consideración. Otra cosa es que la manifestación de esa lucha por el predominio se exteriorice o que llegue a los tribunales de justicia.

El componente partidista de la relación entre instancias territoriales puede hacer rebajar una expresión de conflicto que de otro modo podría tener consecuencias electorales o de imagen. En esta misma línea, hay que señalar que la competencia territorio no tiene por qué verse contrarrestada por la existencia de asociaciones de entes locales del mismo color político. Si se trata de una asociación de municipios, el adversario de la competencia territorio no es necesariamente un

ente coasociado, sino los superiores y, de existir, los incluidos en el término municipal.

Los entes superiores utilizan varios instrumentos para lograr su dominio predominante. El más importante es la capacidad de financiación. La enumeración de competencias propias de cada institución es papel mojado si no hay un respaldo financiero. En el caso español esto significa que es el Estado y las Comunidades Autónomas las que llevan la iniciativa. En efecto, prácticamente ninguna política de cierta transcendencia a nivel local puede llevarse a cabo si no es con apoyo exterior. Ahora se puede completar mejor la explicación sobre el uniformismo deseado para la Administración local por el Estado y las Comunidades Autónomas. El objetivo es mantener entes débiles sometidos presupuestariamente, lo que significa con competencias desdibujadas y en retroceso. El ejercicio de las propias competencias podrá ser desempeñado en la mayor parte de los casos sólo mediante convenio, consorcio o subvención finalista. Esto otorga posibilidades de control más o menos intenso a la institución mayor.

La justificación del Estado y de las Comunidades Autónomas hacia este modelo puede basarse en la falta de capacidad de gestión de los entes locales. Esta falta se achaca a la carencia de competencia técnica o de personal. Es evidente que un pequeño municipio no puede competir en estos aspectos con una Comunidad Autónoma o con la Administración del Estado. Sin embargo, esta justificación oculta algunos aspectos ya señalados. En primer lugar, esas carencias pueden superarse mediante organizaciones de carácter asociativo para fines concretos, como es el caso de las Mancomunidades. Claro es que para ello se deben superar los celos y rivalidades entre municipios colindantes. En segundo lugar, la misma existencia de escalones superiores al nivel municipal detrae recursos de todo tipo a éste. Los grandes y crecientes hasta la fecha aparatos burocráticos al servicio del Estado, la región y la provincia lo son, en medida variable, a costa de los municipios y otros entes locales.

Tercero, la insuficiencia financiera, ya señalada, de carácter crónico y endémico en la Administración local impide una programación efectiva de necesidades limitando esencialmente la autonomía, por lo que se genera una cultura organizativa local, y especialmente municipal,

de carácter dependiente, acostumbrada a pactar y a convenir, pero no a decidir. Por último, el modelo creado por nuestro sistema político para los entes locales hace que sean los criterios políticos y no los administrativos los que primen en la gestión, arrojando una administración poco profesionalizada.

*b. Relaciones interadministrativas y competencia territorio: el caso de las Diputaciones Provinciales y de las Áreas metropolitanas*

La competencia territorio es una fuerza expansiva hacia el individualismo de los entes contrarrestada; según se ve; por las claras tendencias uniformistas. Adentrándonos en modelos de relación que ilustren la competencia territorio, podemos tomar una serie de ejemplos.

Las relaciones entre las Diputaciones Provinciales y las Comunidades Autónomas en España presentan uno de los casos más evidentes del ejercicio de la competencia territorio. El modelo de relación diseñado para estos entes parte de una idea que va más allá de la subsidiariedad, entendiéndola por ésta el permitir que se tomen las decisiones desde el nivel institucional adecuado para cada decisión, pero preferiblemente desde el nivel más bajo posible (Loughlin, 1994, 42). En las primeras normas territoriales dictadas tras la Constitución se establece que las Diputaciones deben actuar como órganos desconcentrados de las Comunidades Autónomas, como su Administración periférica en el territorio. La idea es buena ya que se trataba de establecer un modelo no redundante que evitase incrementar el gasto público y la confusión ante los ciudadanos. Algún Estatuto de Autonomía fue más allá. En el caso de Andalucía se estatuyó que la gestión ordinaria de la Junta de Andalucía se realizase a través de las Diputaciones. Nos encontrábamos, ahora también, con ocho entes locales y una Comunidad regidos por un mismo partido, pues bien, no sólo no se ha cumplido lo previsto estatutariamente, sino que apenas un año después de aprobarse el estatuto citado se crea una Administración periférica propia de la Junta de Andalucía (Arenilla, 1991, 109). En la actualidad la presencia de los órganos centrales andaluces abarca todo el territorio con redes supraprovinciales e infraprovinciales, tanto de Consejerías, como de Direcciones Generales, Organismos Autónomas y

empresas públicas andaluzas.

La justificación de separarse del modelo inicialmente prevista se encuentra en el rechazo de las instituciones a perder sus señas de identidad en el territorio. Efectivamente, la gestión de las políticas públicas autonómicas tienen un fuerte contenido simbólico y político. Ceder esa gestión a otra entidad, aunque sea con todo tipo de controles, supone que el ciudadano no percibe la razón de ser de una institución -la Comunidad Autónoma- que no le presta los servicios directamente. Se produce, por tanto una no institucionalización de la Comunidad Autónoma y un protagonismo político y prestacional de la Diputación Provincial. Además, ésta puede sentir la gestión controlada de las competencias autonómicas como una intromisión en su organización. No puede ser de otra manera si la titularidad de las competencias es ajena y si las cautelas de la Comunidad Autónoma llevan a unas amplias facultades de nombramiento de responsables y de organización de los servicios propios gestionados por la Diputación. El resultado es que a ninguna de las dos instituciones le interesa política y administrativamente aceptar el modelo basado en la racionalidad del gasto y la no duplicación de recursos.

Otro caso similar presenta la relación entre las Áreas metropolitanas y los municipios destinados a incluirse en ella. Los protagonistas son más de los que a primera vista pudiera parecer. Por un lado se encuentra el Gobierno autonómico que es el que impulsa la iniciativa, para ésta de él mismo o normalmente de un gran municipio. Además está el parlamento autonómico, sede en donde se formaliza el acuerdo de constitución del Área. Esto no implica necesariamente que se llegue a él con la aceptación de todos los municipios. Otro actor es el gran municipio en torno al que se crea el Área metropolitana. Sus intereses no tienen por qué ser los mismos que los del resto de los municipios afectados. Por último, éstos pueden percibir todo el proceso como una imposición dado, normalmente, el escaso margen de maniobra que poseen.

La interacción entre todos los actores no puede ser sino compleja y genera, a nuestros efectos, importantes alteraciones en el diseño orgánico, en las atribuciones y en el peso político de las Administraciones locales. Es frecuente en nuestro país abordar la

creación de un ente nuevo, como un Área metropolitana, considerando exclusivamente los aspectos jurídicos de la cuestión. A veces se incluyen otros como los económicos, los urbanísticos o los medioambientales. Lo raro es que se tengan en cuenta los factores políticos y administrativos.

El componente político de los municipios resulta decisivamente alterado en el proceso de creación y de funcionamiento de un Área metropolitana. Esto es debido a los siguientes motivos: primero, la decisión de la creación se formaliza en el parlamento autonómico, es decir en un foro externo a los municipios implicados. No se quiere decir que no se negocie con éstos, pero lo cierto es que su capacidad de maniobra política suele ser escasa. Segundo, sobre la cuestión de la creación del Área pende siempre el que sea de carácter impuesta por ley del parlamento autonómico, lo que implica que existan maniobras de tipo partidista. Por último, la creación del Área supone la sustitución real de los centros de decisión políticos elegidos directamente por los ciudadanos, Ayuntamientos, por un centro político de representatividad indirecta y dominado por el núcleo municipal más importante.

La última cuestión referida merece un cierto detenimiento. Lo que se plantea en realidad con la creación de un Área metropolitana es el vaciamiento competencial de los municipios menores en favor del núcleo más importante por población y recursos. Ese núcleo, normalmente, tiene más facilidad de acceder a los centros de decisión de la Comunidad Autónoma y de inclinar a su favor el estatuto del Área Metropolitana. Desde la perspectiva del ciudadano, tras la constitución del Área, observará cómo las grandes cuestiones que le aporta el nivel local son prestadas por el Área, sin que le sea posible controlarla directamente mediante el único instrumento legitimador en última instancia, el voto. Es cierto que ese control puede ejercerlo a través de los representantes del Municipio en los órganos de gobierno del Área, pero parece evidente que la capacidad de presión será indirectamente proporcional al peso relativo del Municipio en el que habite el ciudadano afectado dentro del Área Metropolitana. En otras palabras, los beneficios públicos que recibe el ciudadano de un Área Metropolitana son decididos, y eventualmente ejecutados, por una organización sobre la que sólo ejerce un control indirecto o remoto.

Si el factor político es importante al hacer referencia a la legitimidad y a la representatividad de las instituciones, el factor administrativo también merece alguna consideración. Es claro que las potestades y atribuciones del Área deben provenir de otros entes territoriales, esto es, la Comunidad Autónoma, la Diputación Provincial o, en proporción mayor, de los municipios que la integran. Es decir, el Área supone una merma de la autonomía municipal que se ve compensada por los beneficios que reciban los ciudadanos. Es, por tanto, decisivo el diseño orgánico del Área metropolitana.

En el diseño se considerarán necesariamente los siguientes aspectos: vertebración de los municipios implicados en los órganos de representación y de gobierno del Área; reparto de potestades entre éstos; mecanismos de acceso de los ciudadanos al control del Área; establecimiento de reglas para la toma de decisiones que puedan ser bloqueadas por una minoría; procedencia de las potestades y naturaleza de las mismas; los procedimientos de gestión a seguir en el Área, etc.

De no tenerse en cuenta los factores anteriores el Área podría convertirse en un mecanismo de ocultación de los intereses del gran municipio. Éste podría buscar en el Área la solución de sus problemas financieros. Si éste fuese el fin primordial y no la coordinación interadministrativa sentada desde el respeto es dudoso que los pequeños municipios colaboren en el proyecto. Pero aun en el caso de que lo hicieran, por imposición, se resentiría peligrosamente no sólo la legitimidad del Área, sino, lo que es más importante, la propia legitimidad del gobierno representativo local.

La competencia territorio actúa en el caso del Área metropolitana como mecanismo sibilino de imposición del poder político y administrativo del gran municipio, con la complicidad de la Comunidad Autónoma, sobre los otros municipios de su alrededor. Además, hace que el Área cuestione la propia existencia de la Diputación Provincial que de esta manera vería mermadas parte de sus competencias, y a la larga, sus recursos.

Los ejemplos expuestos son trasladables a otros ámbitos de relación en el ámbito local: Diputación-Municipios, Mancomunidades-Municipios, Mancomunidades-comarcas, etc. En esas relaciones hay

que buscar la tendencia a la exclusión o merma del otro más que otras consideraciones de tipo formal. Si no se tiene en cuenta la competencia territorial es probable que soluciones viables desde los despachos políticos o burocráticos se estrellen contra la realidad de los deseos y sentimientos de las instituciones y los ciudadanos.

### C. La integración orgánica y la coordinación territorial

El principal problema de las entidades locales de cierto volumen orgánico es la coordinación. Ésta afecta tanto al aspecto funcional como al territorial de la organización. En teoría se pueden reconducir los problemas que surjan en los diversos niveles de la organización a la posición jerárquicamente superior del Alcalde, pero ya ha quedado expuesto como este principio tiene una serie de objeciones de bastante peso. Además, se ha visto que el modelo de integración orgánica y territorial no se basa en la jerarquía sino en la existencia de Comisiones presididas por el Alcalde que suelen estar guiadas por la lógica negocial.

Las cuestiones que se pueden plantear en torno a la coordinación, esto es, sobre la posibilidad de dictar y ejecutar políticas coherentes y eficaces son las siguientes: la contraposición entre los órganos especializados funcionalmente y la competencia general de los órganos desconcentrados; la colisión entre los órganos unipersonales y colegiados; el conflicto entre la participación y la desconcentración; y el antagonismo entre la democracia representativa y la participación.

#### a. *Los órganos especializados funcionalmente y los órganos desconcentrados*

Los órganos desconcentrados territorialmente en la Administración local se suelen caracterizar por no tener asignadas competencias específicas de tipo funcional. Es decir, no pueden considerarse la Administración periférica local en los distritos y barrios. Además las

competencias que recibe suelen serlo por delegación de los órganos centrales. Su función, entonces, no es la de que el ciudadano resuelva la mayor parte de los asuntos que le afectan en, por ejemplo, la Oficina Municipal de su distrito, sino la de canalizar y vertebrar los intereses sociales en una zona del territorio municipal. Por eso, aunque se dote de una oficina administrativa con mayor o menor volumen, los asuntos de alguna importancia se resuelven en las instancias centrales municipales.

De lo anterior surge el inevitable enfrentamiento entre el órgano de presunta competencia general, Oficina Municipal, y las Áreas del Municipio creadas según el principio de competencia funcional. La dependencia de la Oficina de las Áreas es evidente en los asuntos de cierta especialización. Por un lado, cada Oficina no puede disponer de una estructura que refleje la división en Áreas del Ayuntamiento; por otro, la especialización de los Concejales Delegados choca con la función de "adelantado" que tiene el Concejale de Distrito. La cuestión, en un Municipio con comisiones informativas, se complica si los asuntos se tratan en comisiones especializadas. En éstas, por su propia naturaleza, prevalecerán en principio los criterios de especialización funcional sobre los de tipo general. Por eso, en caso de cualquier conflicto entre la Oficina y un Área la cuestión acabará en la Comisión de Gobierno y, con toda probabilidad en la mesa del Alcalde.

La conclusión sobre la contraposición entre órganos desconcentrados y órganos especializados es que los fines de un Distrito pueden no coincidir con los del Municipio en su totalidad. Esto sucederá en cualquier caso, incluso si el gobierno municipal es monocolor. Nos encontramos ante una variante de la competencia territorio agravada por el conflicto en la organización entre los órganos especializados y los generales.

#### b. *Los órganos unipersonales y los colegiados*

Al tratar la jerarquía se ha citado la contraposición entre los órganos unipersonales y las comisiones. Ahora se trata de describir las posibles fuentes de conflicto entre ambos. Se dice que lo propio de los órganos unipersonales es actuar y de los colegiados deliberar. Sin



embargo, esto no es totalmente cierto en la Administración local. El Pleno es un órgano colegiado, como lo son la Comisión de Gobierno y las comisiones informativas. La cultura organizativa de los órganos colegiados se basa en el pacto y la negociación. La de los órganos unipersonales en la decisión, que no suele estar exenta de una previa deliberación. Lo que sucede es que la separación no es estricta. Hay comisiones que deciden en la práctica sobre las cuestiones de gestión y hay órganos unipersonales que pueden tener entre sus funciones la de asesorar, como es el caso del Secretario.

La objeción a lo anterior proviene de nuevo de la figura del Alcalde, órgano unipersonal, por otra parte, por antonomasia del Ayuntamiento. Sin embargo, se ha visto como a pesar de su peso político y administrativo en el Ayuntamiento no puede ejercer de administrador absoluto, ni siquiera en el caso de que tenga mayoría suficiente para hacerlo. Ello es fundamentalmente porque los intereses son múltiples y contrapuestos y porque están representados en los diversos órganos del Ayuntamiento o precisan de esos órganos para manifestarse.

La integración orgánica se resiente desde el momento en el que la jerarquía no es el principio rector de la Administración Local, ya que se ve afectada lateralmente por Comisiones que, esté establecido o no y por su propia composición política, actúan como centros de impulso y paralización de las políticas públicas. El sistema de comités hace que los órganos integrados en la jerarquía, dirigidos por jefaturas unipersonales, actúen como suministradores de información a los órganos colegiados. Por eso se señalaba antes que los funcionarios deben entrar en el juego político, aunque esto no sea necesariamente para sacar adelante los intereses derivados de su trabajo administrativo o sus intereses personales.

### *c. Participación y desconcentración*

Si de la desconcentración se decía que colisionaba con la competencia funcional de los órganos especializados, su relación con la participación tampoco le es muy favorable. La presencia en los órganos

desconcentrados municipales de los representantes de la población del distrito correspondiente presenta una serie de problemas. En primer lugar, se debe plantear la conveniencia o necesidad de crear un órgano colegiado presidido por el Concejal-Presidente de la Junta Municipal de Distrito o equivalente. Si así se decide, surge el problema de la composición, normalmente será entre vecinos y concejales. Aquí se pueden introducir criterios de afinidad política o clientelares. En segundo lugar, se trataría de articular la relación de las Juntas Municipales con los grupos de interés existentes en el distrito. El abanico de posibilidades va desde situar en el órgano colegiado a algunos representantes de esos grupos, pasando por la creación de órganos informales de consulta presididos por el Concejal-Presidente, hasta la creación de Consejos de Distrito.

La última posibilidad, fácilmente defendible en la oposición y escasamente llevada a la práctica en el gobierno, presenta algunas cuestiones de ardua solución que se tratarán a continuación. Antes, hay que señalar que la participación debilita los ya de por sí débiles órganos desconcentrados. Éstos, si la participación es intensa o efectiva, manifiestan con más claridad su papel de canalizadores de los intereses de los distritos más que prestadores de servicios.

De esta manera, los órganos desconcentrados adquieren una función de primera instancia filtradora de los intereses grupales vecinales o sociales. Si éstos son compatibles con los del partido o partidos integrantes del gobierno municipal, o si cuentan con apoyo suficiente para imponerse, se integrarán en los fines generales. La formalización dependerá del modelo que se elija pero normalmente pasará por la institucionalización en órganos específicos de participación, siendo la máxima expresión los Consejos de Distrito.

Se decía antes que la creación de estos Consejos planteaba algunas dificultades. La legitimidad de los órganos de gobierno municipales se fundamenta en la representatividad, esto es, en la conexión con el ciudadano a través de las urnas. La actuación administrativa y política será legítima si se fundamenta, en una democracia, en el principio representativo de carácter general. La participación supone la quiebra de la conexión citada e introduce los intereses privados de una forma evidente en las instituciones.

Paradójicamente, también la participación es el instrumento revitalizador, en una democracia, de la legitimidad perdida en los sistemas políticos situados en la crisis del Estado de Bienestar.

Los Consejos de Distrito están pensados para que representen a la población de una zona geográfica del Municipio, a un fragmento de la población municipal. Se entiende, por tanto, que sus intereses no tienen por qué ser coincidentes con los del común municipal. Si se quiere que esos Consejos sean representativos, hay que plantear la forma en la que los intereses de los ciudadanos de un Distrito estén presentes en el Consejo. La forma más natural en democracia es mediante elección libre, universal y directa. Sin embargo, si se adopta esta solución nos encontramos ante una de las cuestiones clásicas de la autonomía local.

#### *d. Democracia representativa y participación*

Durante el siglo XIX los contrarios a la autonomía local basaban su oposición en la contraposición entre el interés del Estado, de la nación, y el interés local. Entendían que eran incompatibles ya que la democracia, atribuida al pueblo en su totalidad, era un valor superior a los intereses locales o sectoriales. Lo que se trataba desde esta posición era ser coherentes con la línea emprendida por la Revolución Francesa de suprimir cualquier tipo de privilegios y de zonas francas frente a la soberanía de la nación, entendida en su totalidad.

Es evidente que ahora no nos encontramos en esa situación, aunque el debate se sigue manteniendo en los mismos fundamentos. Lo que sucede ahora es que la participación se concibe como reforzamiento de la democracia representativa, al entenderse que ésta se encuentra en manos de la burocracia de los partidos. Por otra parte, los intereses corporativos siempre han existido pero lo que ahora se exige es que sean evidentes. La institucionalización en la Administración de los intereses grupales es el método actual para canalizar la participación. Ahora bien, ese proceso no es neutro sino que es guiado por el poder. Este interviene, al menos, en las siguientes fases: selecciona los intereses privados susceptibles de integrarse en el interés general; selecciona de entre los grupos representantes de un interés

concreto a uno o varios; institucionaliza la opción elegida excluyendo al resto de las opciones con la connivencia de los grupos favorecidos.

Vista así la participación es claro que presenta una serie de defectos que pueden llevar a los ciudadanos no agrupados, la inmensa mayoría en nuestro país, a la desvinculación del sistema representativo. Por eso la participación corporativa presenta unas contraindicaciones en el caso de los Consejos de Distrito evidentes. Este también es el caso de la elección directa por los ciudadanos. Se justifica así desde el análisis teórico el poco interés que tienen los equipos de gobierno municipales de fomentar realmente la participación institucionalizada en los Consejos de Distrito. La razón práctica suele ser más simple: desconfianza ante la pérdida de poder. En el caso de que instauraran, en algunas de las modalidades señaladas, quedarían por resolver los problemas de integración en el conjunto orgánico municipal. Estos se pueden concretar en la colisión entre los intereses zonales del Distrito y los municipales en su globalidad; y el conflicto entre las competencias asignadas a los órganos ejecutivos del Distrito y las competencias funcionales de los órganos centrales municipales.

#### IV. LAS POSIBILIDADES DE LA INNOVACIÓN

Las páginas anteriores muestran las principales cuestiones relativas al diseño orgánico de las Administraciones locales españolas y al modelo territorial de las mismas. Además, se ha tratado de mostrar los efectos del diseño orgánico en el juego político de las entidades locales y en las políticas públicas que éstas realizan. Se trata ahora de aportar algunas soluciones a los problemas planteados desde una óptica de la innovación. Para ello se va a ordenar la exposición que sigue en tres grandes apartados: la vertebración entre los diversos escalones territoriales españoles; los aspectos estrictos del diseño orgánico; y la organización territorial de los entes locales. Es obvio que más que soluciones se trata de propuestas a la luz de lo ya descrito. En cualquier caso, de la metodología subyacente a las páginas anteriores se podrán encontrar matizaciones a lo que sigue e incluso deducir alternativas. Esto es debido a que la enorme variedad de casos que se pueden plantear en los entes locales no admiten soluciones unívocas.

##### A. El modelo territorial de los entes locales españoles

###### a. *Estado, Comunidad Autónoma y Ente local*

La uniformización de las realidades organizativas locales españolas se consigue a costa de arrinconar las peculiaridades territoriales y poblacionales. Esto puede producir el riesgo del alejamiento de las instituciones de los ciudadanos. Una posible solución a esto pasa por redefinir el modelo de relación de los entes locales con las Comunidades Autónomas y el Estado.

El uniformismo se vincula a una escasez real de competencias y a

una falta de originalidad administrativa a causa de la escasez financiera y de unos recursos humanos insuficientemente formados. El modelo territorial actual permite que incidan en las políticas locales, debido a estas causas, los intereses del Estado y de las Comunidades Autónomas. Esto genera pérdida de legitimidad en los entes locales obligatorios, a lo que hay que añadir las posibles maniobras no totalmente inocentes de creación de otros entes supramunicipales a iniciativa de las Comunidades Autónomas. La innovación organizativa consistiría en simplificar los escalones territoriales actuales o posibles en el territorio.

Hay que reconsiderar de forma profunda la relación privilegiada que se ha reservado la Administración del Estado con las corporaciones locales. Para ello hay que partir de que la organización territorial clave en el Estado sea la Comunidad Autónoma. No se quiere con esta afirmación menospreciar el carácter y tradición, muy ricos, de los municipios y provincias españoles. Simplemente se afirma que es la Comunidad Autónoma la que tiene asignados políticamente y legislativamente los intereses de la población y el territorio que la integran. Por tanto, la relación directa del Estado con los entes locales debe ser excepcional.

Todas las Comunidades Autónomas van a alcanzar en los próximos años un techo competencial que hace que casi todas las cuestiones de incidencia directa en la vida local queden en la órbita regional. Las competencias que permanezcan estatales y que incidan en el ámbito local, cuando no quepa la delegación o transferencia, deben ejercerse no bajo formas bilaterales con cada ente local, sino a través de la Comunidad Autónoma respectiva.

Lo que se está manteniendo es que el cauce de comunicación del Estado con los entes locales debe ser la Comunidad Autónoma. Esto se hará sin perjuicio de las competencias que retenga el Estado que, en todo caso, se coordinarán, en su caso, con las de las Comunidades Autónomas. La posición que se defiende parte del supuesto de que realmente se quiere un Estado descentralizado políticamente y que se desea rentabilizar los enormes esfuerzos de todo tipo que se vienen haciendo en nuestro país desde la transición política a favor del equilibrio y la integración sociales.



La siguiente cuestión se refiere al modelo de relación entre la Comunidad Autónoma y los entes locales incluidos en su ámbito territorial. Es comprensible que las Comunidades Autónomas muestren recelo ante las propuestas que se vienen realizando por el Estado de una nueva descentralización política en favor de los entes locales. Cuando todavía se encuentran en período de consolidación organizativa y a la espera de nuevas competencias, que en el caso de 10 regiones supone duplicar el número de sus recursos actuales, se les pide que cedan poder y medios a los entes locales. Lo llamativo de la petición, pueden pensar las regiones, es que venga del Estado, tan cicatero en el proceso de descentralización política en los últimos quince años. No puede evitarse la sospecha de que por esta vía, y manteniendo el Estado el privilegio de la relación directa con el nivel local, se trate de reducir el poder político y administrativo de las Comunidades Autónomas. Por tanto, la nueva descentralización política debe plantearse una vez que se redefina el modelo de relaciones interadministrativas en España, en especial, las relaciones entre el Estado y los entes locales.

En la solución que se propone, la Comunidad Autónoma no puede reproducir el papel que históricamente ha mantenido el Estado con los Entes locales. Se trata de que se aplique con lealtad el principio de subsidiariedad mediante la utilización de los mecanismos de la transferencia y de la delegación. También cabe, pero no como solución general, el consorcio y el convenio debido a la dependencia que generan. Desde las Comunidades Autónomas se puede alegar la falta de competencia técnica de algunos entes locales. Precisamente es uno de los argumentos que ha mantenido el Estado para mostrarse renuente a las transferencias a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, difícilmente se puede mejorar los recursos humanos locales si se les mantiene dentro de una cultura organizativa de la dependencia. Pero aunque la carencia exista, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo de políticas formativas que faciliten la existencia de funcionarios locales que sean capaces de prestar servicios, en el caso de que se produzcan transferencias o delegaciones a los entes locales, con, al menos, la misma calidad que viene prestando la Comunidad Autónoma. Se trataría de repartir las fases de toda política pública entre el nivel regional y los entes locales. A éstos les correspondería la

implementación inferior y la ejecución, correspondiendo la implementación superior de la política y la reflexión sobre los medios necesarios a la Comunidad Autónoma.

Desde una perspectiva uniformizadora se puede argumentar que no es posible la solución señalada porque no se puede extender a todos los entes locales. Es obvio que cada ente local presenta unas características propias y que tienen muy distinto volumen orgánico y presupuestario. Por ello las soluciones deben ser sectoriales, en razón de materia y en una serie de fases a las que se vayan incorporando los entes locales según sus posibilidades. Éstas deben ser tendencialmente igualadas por las diversas políticas de la Comunidad o, en caso de no ser posible, mediante el incentivo a la creación de mancomunidades y, en último caso, mediante consorcio o convenio. Para que el modelo sea efectivo, es imprescindible, por tanto, un papel activo de las Comunidades Autónomas.

#### *b. Comunidad Autónoma, Provincia, Municipio y otros entes*

Quedaría por tratar el juego de relaciones en el que se ven inmersas las Diputaciones provinciales españolas. La existencia de las Comunidades Autónomas ha restado algo más que protagonismo a unos entes que nunca tuvieron muy definido su papel. Su clara dependencia del Estado en todas las épocas no las facultaba tras la creación de las regiones y nacionalidades para asumir un papel activo en el nuevo modelo territorial. En cualquier caso, de haber podido parecía claro que ese modelo estaba por definir y que las Comunidades Autónomas debían tener un protagonismo político indiscutible, aunque con unos contenidos competenciales sin un techo cierto. En el modelo territorial resultante las Diputaciones, en general, han jugado un papel secundario, cuando no marginal, debido a la competencia territorio; han sido cuestionadas por el lado de las Comunidades Autónomas y por los medianos y grandes municipios. Esto ha generado la impresión de que su justificación está en entredicho. A ello ha contribuido decisivamente el que la Administración autonómica no haya utilizado los órganos provinciales como Administración periférica provincial.

En el momento actual en el que ya se sabe, en la medida de que eso es posible, cual es el mapa regional y su alcance es necesario reflexionar profundamente sobre las Diputaciones Provinciales. Una vez creada una red periférica en las regiones pluriprovinciales lo cierto es que el margen de maniobra es muy estrecho. Una posibilidad, admitida la necesidad de su existencia, es la transferencia de funcionarios regionales a las Diputaciones. Esta solución no limita la evidente duplicación de efectivos existentes y abre los efectos de la competencia territorial que se han señalado más arriba. Una solución más compleja es planificar a largo plazo todos los recursos existentes en una región, especialmente los humanos y los presupuestarios, de tal manera que se preveyan trasvases de competencias desde la Comunidad Autónoma a las Diputaciones y Municipios con el objetivo de descargar de medios a la Administración regional. La solución es compleja técnicamente y sometida a los vaivenes políticos de un período necesariamente largo. El proceso se podría acortar introduciendo medidas privatizadoras en los diversos escalones, especialmente en el regional. Claro es que esto supone un planteamiento muy distinto y que precisaría de grandes energías políticas.

Si se optase por el mantenimiento de las Diputaciones dotándolas de competencias propias de las Comunidades Autónomas, conservando ésta la decisión sobre las políticas públicas regionales, todavía quedaría tratar sobre la existencia de los entes locales no obligatorios. Es claro que no pueden mantenerse más de tres escalones territoriales en el ámbito regional sin que sea a costa de deslegitimar uno de ellos. Incluso la misma existencia de tres plantea los problemas señalados. Por eso la creación de Mancomunidades, comarcas o Áreas metropolitanas, - especialmente las dos últimas- cuestionan directamente el papel de las Diputaciones. En realidad se puede plantear la cuestión desde una perspectiva organizativa y competencial como de una elección excluyente. Otra cosa es que la voluntad política afronte el coste institucional de mantener entidades concurrentes. Sin embargo, las claras y al parecer irreversibles dificultades de financiación de las Administraciones públicas, y, en algunos casos, la presión ciudadana hacen o pueden hacer insostenible el modelo actual de superposición múltiple de niveles administrativos territoriales.

Por último, hay que señalar que la cuestión exige un debate

nacional sobre el modelo territorial ya que los pactos autonómicos tratan sólo una parte del problema. Más que un pacto local promovido por el Estado lo que se sugiere es un acuerdo sobre el modelo territorial y de articulación estatal. Una vez consensuado ese marco genérico, el Estado, mediante las normas oportunas, debe permitir que cada Comunidad Autónoma diseñe el modelo de relaciones interadministrativas en su ámbito regional desde una posición de igualdad de trato con los entes locales. Las soluciones a los problemas de los entes locales se tratarían entonces desde la diversidad. Ésta no es un mal a erradicar sino que se encuentra en la realidad, no verlo así conduce a un modelo muy semejante al actual.

## **B. El diseño orgánico de la Administración municipal**

### *a. La consideración política y administrativa del diseño orgánico*

El diseño orgánico debe recobrar el contenido político que nunca debió perder. La adopción de las políticas públicas exige una reflexión sobre los medios para llevarlas a cabo y, de manera singular, sobre el diseño orgánico. Los programas de gobierno de los grupos políticos implicados en la dirección de los entes locales deben plantear con carácter previo a los contenidos la organización que va acoger a éstos. No se debe improvisar conforme van apareciendo los problemas, además hay que recordar que es más difícil modificar la organización una vez que han pasado los primeros momentos de constitución de los equipos de gobierno locales.

La reflexión sobre la organización debe basarse en la contingencia de las soluciones, dependiendo del tiempo y el lugar. No suelen funcionar los arreglos logrados en otros entes locales y, mucho menos, la importación directa de técnicas organizativas provenientes del sector privado. Se reivindica de esta manera el diseño ad hoc para cada caso y cada momento. No se quiere decir con esto que la organización tenga que estar en constante cambio, pero sí que las organizaciones evolucionan y, por tanto, también las estructuras.

De entre las numerosas cuestiones que surgen a la hora de diseñar una organización concreta hay que destacar dos, la relevancia política en la creación de órganos y organizaciones y el diseño de los mecanismos de control. Para ello puede tomarse el ejemplo de los organismos autónomos y de las empresas municipales.

Los organismos autónomos de las entidades locales son los únicos de su tipo vinculados a organizaciones territoriales que no son creados por ley formal. No puede ser de otra forma si se quiere respetar la autonomía local, que sólo es de tipo administrativo. Eso no impide que alguno de esos organismos puedan tener mayor volumen orgánico y presupuestario que algunos estatales y autonómicos. Pero lo que ahora interesa es señalar que la reflexión sobre el diseño orgánico y sobre el procedimiento de gestión puede generar la conveniencia de que una actividad o servicio se preste de forma diferenciada. Sabemos lo que esto significa desde un punto de vista jurídico, pero se olvida o se desconoce lo que esto significa desde un punto de vista político y administrativo.

La creación de organismos autónomos o entes públicos, sobre todo si en su forma de gestión se someten al derecho privado, requiere que previamente la actividad que se pretende diferenciar haya sido considerada de una especial relevancia política o necesitada de un nuevo procedimiento de gestión y, por tanto, merecedora de un tratamiento singular. Por otra parte, cuantas menos semejanzas legales-formales tenga ese nuevo ente respecto a la organización matriz menos posibilidades de control ejercerá esta sobre aquél. Esto no significa enfatizar en los aspectos jurídicos, sino, al contrario, manifestar que si un ente logra un estatuto legal muy alejado del ente original será debido a que ha conseguido suficiente poder o relevancia política. Este punto de partida favorece el alejamiento y una autonomía que va más allá de lo que se establezcan en las normas que vinculen a ambos entes entre sí.

La paulatina creación de una cultura organizativa propia del nuevo ente se ve normalmente apoyada por los antecedentes que propiciaron su constitución. En el origen de un organismo autónomo suele existir una actividad, ya se ha dicho, relevante políticamente o diferenciada funcionalmente. La dinámica neocorporativa de los entes locales

españoles propicia sobremanera el reconocimiento de la singularidad de un grupo de intereses, en este caso por actividad, en el seno de la corporación local. Esto puede verse apoyado por las relaciones de tipo simbiótico con los grupos sociales con los que interactúan. Desde esta perspectiva, el riesgo es que, una vez creado el nuevo ente, se produzca una comunidad de intereses entre los grupos y los funcionarios que se aleje de los objetivos políticos que emanan de los órganos de gobierno del Municipio. Eso sucederá siendo el presidente del organismo autónomo el Alcalde y, como es habitual, ocupando los concejales los órganos rectores del organismo autónomo.

Las tendencias corporativas se pueden ver reforzadas por la presencia formal en órganos de participación, información, control o incluso de gestión de los grupos de interés. Se produciría en definitiva una sintonía vertical de intereses que genera en la práctica un desgajamiento de la política general del Ayuntamiento. La lógica organizativa y política de éste se enfrentaría a la del organismo autónomo que puede llegar a tener intereses contrapuestos a los del Ayuntamiento.

Algo similar sucede en el caso de las empresas municipales. Sin embargo, se pueden encontrar algunas diferencias significativas. La más importante hace referencia a la participación en el capital social de intereses ajenos a los públicos. La novedad respecto a los organismos autónomos no es que se produzca una presencia de intereses privados en los órganos de decisión, o cerca de ellos, de una entidad pública, sino que esos intereses sean cuantificables de forma permanente. Dicho de otro modo, la participación de capital privado en las empresas municipales, entonces mixtas, no tiene por qué garantizar los intereses generales. Se compra el derecho a que un determinado interés particular forme parte del interés general.

En otro sentido se puede producir el mismo efecto de colisión de intereses cuando quien participa en el capital social de las empresas públicas locales son otras administraciones o entes públicos. En este caso, como en alguno en los que intervenga alguna empresa privada de gran peso en el ámbito local, habrá que estar tan atentos a los porcentajes de participación como a los instrumentos de presión que tengan los socios en la empresa. Éstos pueden ser variados, pero hay

que señalar: la capacidad de subvencionar los déficits de la empresa; el carácter dominante o monopólico en el sector privado de uno de los socios en uno o en varios de los sectores de actividad de la empresa; el control sobre los suministros, distribución, etc. de la empresa y otros en la misma línea.

La relevancia política que aconseja que una actividad o prestación adopte una forma orgánica diferenciada implica a su vez establecer los mecanismos de control para que los fines de los nuevos entes sean fijados por los órganos de representación del municipio. En este sentido los controles administrativos, contables, presupuestarios, financieros, jurídicos, etc. que se puedan y deban establecer sobre los nuevos entes lo serán con el fin de que no haya una desviación sobre los objetivos generales del Ayuntamiento. Este es, por tanto, el auténtico control que debe ejercerse sobre los organismos autónomos y las empresas públicas: aquel que hace referencia a la forma que tiene un simple ciudadano de poder influir individualmente en los servicios públicos que se le prestan. Si se rompe la cadena entre el ciudadano y la prestación pública acabará por entrar en quiebra un sistema en el que se pueden ver descarnadamente los intereses privados existentes tras cada actuación pública.

Las posibilidades de innovación en este campo son numerosas, ya que la escasez de recursos está obligando cada vez más a los entes locales a fórmulas privatizadoras de diversa intensidad. Los límites de esta innovación vendrán marcados por: primero, la retención en el campo público de la decisión sobre aquellas actividades o prestaciones ligadas al logro de la integración social, esto es dirigidas a evitar la fractura social; segundo, el establecimiento de un catálogo de actividades públicas no susceptibles de privatización sobre las que exista un gran consenso político y social. En este caso la forma de gestión, pública o privada, será secundaria dependiendo la opción del cumplimiento efectivo del segundo punto. Tercero, el establecimiento de mecanismos de control sobre los organismos autónomos, empresas públicas y empresas privatizadas que aseguren el cumplimiento de los objetivos políticos fijados por los órganos elegidos por los ciudadanos.

#### *b. Política y Administración: legitimidad política y administrativa*

Cambiar la politización de nuestras Administraciones públicas no parece tarea fácil ni a corto plazo. Ello es debido a que es una resultante de la configuración de nuestro sistema político. Las instituciones, grupos y en general la sociedad han entendido, al menos hasta la fecha, que era preferible estar gobernados por principios políticos que por técnicos o burocráticos; o mejor, que debían primar los políticos en cualquier caso sobre los segundos. En la actualidad aparecen indicios de que esto está cambiando, pero el camino por recorrer es mucho todavía.

Sirva esta introducción para entender que es preciso un cambio en profundidad de la cultura política sobre la forma en la que se entienden los asuntos públicos y, sólo después, un giro legislativo en este sentido. Se precisan leyes formales de ámbito estatal para alterar el a veces agudo desequilibrio existente en favor de lo político. Sin embargo, se pueden apuntar algunas tendencias de innovación en el ámbito local que no precisan en todos los casos de esos cambios.

Parece necesario reconsiderar la posición del Alcalde dentro de la organización municipal. Por un lado, parece lógico que exista una cabeza a la que asignar la dirección política y administrativa del Ayuntamiento, pero por otro es harto dudoso que en las organizaciones de cierto volumen eso sea posible llevarlo a cabo con alguna eficacia. Por tanto, una cosa es la personalización de la responsabilidad política en la figura del Alcalde, y otra distinta es que éste ostente las competencias más importantes de la actuación administrativa y que el resto de los órganos sólo las puedan obtener por delegación de éste o de los otros órganos.

Lo que sucede en realidad es una desproporción entre el sistema de elección del Alcalde y las funciones que tiene asignadas. Mientras esto no se resuelva, e incluso entonces, parece conveniente asignar de forma permanente a los otros órganos municipales competencias más amplias trayéndoselas al Alcalde. Entre los órganos favorecidos se encontraría la Secretaría del Ayuntamiento, con el Secretario a la cabeza. No se trata de que éste goce de una autonomía que no le han otorgado las urnas, pero tampoco de que su función en el Ayuntamiento se limite a un órgano de asesoramiento cualificado. Debe poderse

reconducir las funciones administrativas al Secretario sin que esto suponga que las decisiones sobre ellas caigan dentro de su competencia. Se trata en definitiva de que la Administración quede articulada y no, a tenor de lo visto, permanentemente cruzada por órganos colegiados más preparados para deliberar y marcar grandes líneas que para la gestión especializada del día a día.

La innovación anterior precisaría de la regulación, precedida de un amplio debate y consenso, por las Comunidades Autónomas en el sentido señalado y por la incorporación de esos principios a los reglamentos orgánicos de las corporaciones locales. Se es consciente que las limitaciones de la legislación básica son muchas y que supondría una auténtica transformación política, pero no parece que los problemas actuales se atajen con soluciones de menor calado.

Si el diseño de la figura del Alcalde puede desequilibrar la Administración municipal, los gabinetes y diversos órganos de asesoramiento, incluso ejecutivos, cubiertos por personal eventual crean una estructura paralela difícil de justificar desde el principio de eficacia. Parece racional que el Alcalde, o el Presidente de la Diputación, se rodee de un mínimo equipo de confianza personal que atienda su agenda, las relaciones políticas con los grupos políticos y con su partido; no lo es que se traspasen esos límites hasta nombrar cargos de confianza no profesionales al frente de servicios, o que los procedimientos ordinarios de gestión pasen por órganos no profesionales a los que no se les tendría porqué exigir que sirvieran al interés general.

En este caso la innovación vendría por que los órganos de confianza se circunscriban a las funciones señaladas. Sólo este hecho aligeraría la estructura organizativa y transmitiría a los ciudadanos una imagen de congruencia ante las llamadas constantes de los dirigentes municipales a la contención del gasto público. Además, hablando de la cultura organizativa, se disminuirían hasta el nivel necesario los elementos extraños a la organización. Se quiere decir que probablemente se repare menos en las consecuencias de las actuaciones públicas si se está de paso en una organización y no se responde nada más que ante la persona de la que se ha obtenido el cargo. De nuevo se debe reconstruir sin interferencias la relación entre

ciudadano y la actuación administrativa y restaurar la legitimidad burocrática de los funcionarios.

### *c. Hacia una estructura estable*

Ya se ha dicho que es preciso que se asignen funciones de tipo permanente a los órganos administrativos y representativos del Ayuntamiento y de la Diputación Provincial. La estabilidad que esto generaría permitiría plantear políticas a medio y largo plazo y no dejarse absorber por el día a día, algo muy frecuente en las administraciones españolas. La estabilidad no tiene porqué implicar uniformidad de soluciones. Simplemente se trataría de dejar abiertas las horquillas de posibilidades en los ámbitos estatal y autonómico y perfilar los órganos con más nitidez por parte de las entidades locales.

Una estructura estable pasa por reivindicar el contenido político de la jerarquía, esto es, vincularla a la representación y a la legitimidad de los órganos locales. Se trata, por tanto, de reducir las comisiones informativas y, en cualquier caso, otorgarles el carácter de no permanentes. Con ello se conseguiría transparencia en la asignación de responsabilidad y la posibilidad de introducir en la Administración local diversas técnicas de gestión que requieren la imputación clara de funciones y responsabilidades. Además, permitiría realizar una política de personal basada en incentivos y en la consecución de objetivos. En la actualidad es fácil eludir la responsabilidad al tener en la práctica las comisiones funciones que van más allá de la deliberación o el informe, lo que posibilita que los órganos ejecutivos trasladen a éstos las cuestiones más delicadas.

La innovación consistiría en reforzar el papel de la Comisión de Gobierno desde un punto de vista político, lo que implica necesariamente reforzar a su vez a los concejales delegados, ahora titulares de Área, que en el modelo propuesto pasarían a ser cabezas de un área o departamento municipal. Es decir las áreas pasarían a tener atribuidas potestades permanentes. Es paradójica que el modelo constitucional Gobierno-Administración tomado para establecer la separación entre los dos ámbitos no haya conducido a su correlato de



fortalecimiento de las áreas funcionales, como sucede con los Ministerios. La respuestas quizá se encuentre en que lo que se buscaba era un modelo ideológico y político y no organizativo y administrativo de abordar los problemas locales.

La innovación no va tanto en la línea de reforzar la jerarquía como en la de evitar que proliferen los órganos de coordinación. Es bien sabido en la lógica jurídica que dos órganos bien definidos en sus funciones no necesitan coordinarse. Como hemos partido de que toda competencia es concurrente no se va a llegar a tal extremo, pero sí hay que afirmar que la coordinación sólo es efectiva si el que coordina es superior jerárquico de los coordinados. Se plantea, por tanto, como una atribución de la dirección. Desde esta perspectiva el coordinador por definición es el Alcalde, pero al tratarse de un órgano de competencia general es más lógico que ejerza esta función en el seno de la Comisión de Gobierno y no en dispersas comisiones informativas de carácter permanente. Claro es que quedaría con esta naturaleza la Comisión de Cuentas debido a la especialización de la materia, pero como comisión delegada o vinculada a la de Gobierno.

#### *d. Participación y corporatismo*

La participación en la Administración Pública se ha planteado como reforzamiento de la legitimidad democrática y como crisis de la misma. También se la ha considerado como institucionalización de los intereses privados, como publicación de intereses privados de tipo neocorporativo. Aunque su fundamento es diferente al de los órganos colegiados mencionados anteriormente, el efecto sobre la cultura organizativa y sobre la actuación pública presenta puntos en común. Se traducen éstos en la dilución de la responsabilidad y en la búsqueda por parte de los intereses particulares de soluciones amparadas por el interés general.

A pesar de que la participación se pueda asociar a la crisis de los sistemas de representación democrática, lo cierto es que se muestra necesaria para poder efectuar políticas públicas eficaces, o simplemente, posibles. La lógica organizativa pública, y especialmente

la local, precisa del contacto formal e informal con los grupos sociales. La cuestión reside en hasta qué nivel de la organización puede entrar la participación sin que se vulneren el principio de legitimidad democrática y la eficacia en la gestión pública. La contraposición entre participación y eficacia no debe sugerir rechazo a la primera, pero sí su limitación a la luz de la legitimidad. Es decir, se deben evitar, en lo posible, manifestaciones neocorporativas que deslegitimen las instituciones y que marginen en la práctica a la mayoría de los ciudadanos que no se encuentran asociados. Además, hay que tener en cuenta que la participación institucional tiene una alta dosis de selección clientelar formada por grupos afines al partido o partidos que ostentan el poder local.

Algunos de los grupos participantes en las organizaciones locales vienen impuestos por una norma con rango de ley. Este es el caso de la negociación sindical de los funcionarios y del personal laboral al servicio de la Administración local. Casos similares, aunque con distinta intensidad, presentan diversas materias como el consumo. Sin embargo, a las entidades locales les queda un amplio margen de actuación en este campo, incluso en los ejemplos citados.

Como propuesta de innovación se trata de sugerir que la participación no incida directamente en el nivel decisonal de los órganos locales. Su papel se encuentra en órganos específicos de consulta o de informe, valorándose en cada caso el alcance y naturaleza de las funciones de esos órganos. La oportunidad de la participación reside en las actividades y servicios de carácter prestacional o que necesitan una retroalimentación constante de los efectos que generan las políticas públicas. Esto es, situar la participación en el nivel ejecutivo de la Administración. Esto plantea además que se abran una serie de posibilidades.

En efecto, es posible en ese nivel plantear la cogestión de determinadas actividades, en especial en los servicios sociales y asistenciales. Así, pueden plantearse políticas de "devolución" a la sociedad de actividades cuya gestión sería más eficaz en el sector no comercial o no gubernamental. Se trata de orientar la participación hacia un modelo que no se centre en la reivindicación, en la presión hacia la Administración; en definitiva, de lo que se trata es de sustituir la idea de

que todo debe provenir de los poderes públicos por otra en la que la sociedad y sus organizaciones tengan un papel más activo. La crisis de los recursos nos obliga a buscar soluciones no integradas en las organizaciones públicas con el fin de garantizar el nivel de las prestaciones actuales.

En el modelo de participación sugerido la adopción de las políticas concretas quedaría en manos de los órganos de gobierno y representación de los entes locales. Se es consciente que un proceso de esta naturaleza requiere tiempo y que necesariamente ha de convivir, al menos en una etapa de duración variable, con el modelo clásico de participación de tipo neocorporativa. Ahora bien, nadie ha dicho que gobernar la complejidad local sea fácil.

### C. La innovación territorial

La organización desconcentrada de los entes locales de cierto volumen presenta problemas con la competencia territorio. Sin embargo, ésta no es su principal problema. La cuestión central reside en la definición de las funciones asignadas a las organizaciones territoriales. Este es el problema clásico al referirse a los órganos periféricos de las entidades territoriales. En el caso de la Administración local, no obstante, se presentan algunas peculiaridades.

La principal se refiere a la utilización de las delegaciones municipales como instrumentos de canalización de la participación ciudadana y grupal, relegándose de esta manera las funciones propiamente administrativas. Si trasladamos al ámbito de distrito o de barrio lo dicho para la participación encontraremos una dificultad de inmediato: la participación tiene sentido si hay algo sobre lo que mostrar interés. De ahí que si se quiere mantener la función de canalización de la participación en los distritos y barrios -aspecto que parece necesario potenciar en ese ámbito- es preciso desconcentrar funciones en las Oficinas Municipales o crearlas, si no lo están.

Según lo expuesto hasta ahora, la clave reside en la asignación de tareas a los órganos municipales situados en los distritos y barrios. Utilizándose la técnica de la desconcentración y, eventualmente, la de la delegación lo que se busca es cierta permanencia de funciones en el escalón inferior del municipio. Esto obliga a considerar previamente una serie de cuestiones referidas al diseño orgánico de esos órganos territoriales desconcentrados.

En primer lugar está la cuestión de la creación de órganos. No parece que se deban crear, ni siquiera en el caso de grandes Ayuntamientos, grandes estructuras. Normalmente bastará con una unidad administrativa dirigida políticamente por un concejal y gestionada por un funcionario de nivel superior del que dependería la jefatura administrativa de la Oficina. El concejal-Presidente actuaría como órgano de vinculación entre los órganos centrales, la Oficina y los vecinos y sus grupos.

Cuestión más complicada es la referente a los Consejos de Distrito. Para que fueran eficaces deberían tener una serie de funciones que es fácil que colisionaran con los órganos centrales y que colocarían al Concejal-Presidente en una situación comprometida entre los dos bandos. Quizá esa fuese la mejor forma de abonar y potenciar los efectos de la competencia territorio. Por eso la participación podría conducirse a través de órganos de estudio, información o consulta de aquellas actividades que más incidiesen en la vida del barrio o distrito: obras públicas, limpieza viaria, seguridad ciudadana, cultura, participación ciudadana, etc. Su función sería la de canalizar, a través del Concejal-Presidente, las propuestas o proyectos a los órganos centrales. En algunos casos esa participación podría cobrar aspectos de cogestión en aquellas actividades devueltas a la sociedad a través de organizaciones no gubernamentales o sin ánimo de lucro.

En los grandes ayuntamientos quizá fuese conveniente un órgano directo de asesoramiento presidido por el Concejal del Distrito y en el que podrían tener cabida la representación de los vecinos. En cualquier caso siempre quedaría la cuestión de el sistema de elección de los representantes. Las soluciones abarcan desde la designación directa del Alcalde, hasta la exigencia de una serie de requisitos objetivos de representatividad tales como la número de asociados, actividades

realizadas, implantación, etc.

Una vez planteadas las cuestiones relativas a la organización quedan las funciones a asignar. Se trata evidentemente de funciones de carácter ejecutivo que por su naturaleza se gestionen de forma más eficaz en los niveles inferiores del Ayuntamiento. Antes ya se han enumerado algunas. A ellas había que añadir las cogestionadas o vinculadas a los grupos sociales, esencialmente de tipo prestacional o asistencial ligadas a actividades de integración de los marginados, culturales, deportivas y similares. En todas ellas el papel de los órganos de la Oficina sería la de adecuar a su territorio las políticas municipales. Ahora bien, en estas materias sería conveniente que el margen de actuación en el nivel de distrito fuese lo suficientemente amplio, para que, por ejemplo, la participación tuviese contenido. Los mecanismos de control de estas actividades se vincularían a la propia Oficina y a los órganos centrales a los cuales siempre sería posible reconducir la exigencia de responsabilidades.

En este modelo se prima la transparencia en la asignación y la exigencia de responsabilidades de tipo político y administrativo. Por eso la gestión debe permitir un ámbito variable de autonomía, que será mayor en los órganos políticos. El contrapunto lógico es el de la responsabilidad que será mayor conforme se suba en la escala jerárquica. La integración del territorio puede quedar asegurada según lo expuesto, evitándose algunos de los efectos de la competencia territorio. Claro es que para todo ello es preciso unas buenas dosis de liderazgo político.

## REFERENCIAS

- Arenilla, M. (1991) *"Lo inevitable de la función pública andaluza"*. Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración pública nº. 8.
- Arenilla, M. (1992) *"El apoyo a la toma de decisiones en la Administración"* Revista de Estudios Políticos nº 77, julio-septiembre.
- Arenilla, M. (1993) *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*, Madrid, La Ley.
- Arenilla, M. (1994) *"El problema regional en España. Un balance desde la perspectiva interadministrativa"*, en Arenilla; Loughlin; Toonen La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental, Granada, Universidad de Granada.
- Baena, M. (1992 a) Curso de Ciencia de la Administración. Volumen II. Cúpula organizacional, funciones administrativas y políticas públicas. Mimeografiado.
- Baena, M. (1992 b) Instituciones administrativas. Madrid, Marcial Pons.
- D'Amico y otros (1992) *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Dunsire, A. (1987) *"Testing theories: the contribution of bureaumerics"*, en Lane, J. E. Bureaucracy and public choice, Londres, Sage.
- Loughlin, J. (1994) *"Federalismo, regionalismo y Unión Europea"* en Arenilla; Loughlin; Toonen La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental, Granada, Universidad de Granada.
- Morata, F. (1992) *"Institucionalización y rendimiento político autonómico"*. Revista de Estudios Políticos nº. 76.
- Parada, R. (1992) *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Madrid, Marcial Pons.
- Peters, B. Guy (1989) *The politics of bureaucracy*, Nueva York, Longman, 3ª edición.



Rose, R. (1989) *Ordinary people in public policy*, Londres, Sage.

Weber, M. (1982) *Escritos políticos*, I y II, México, Folios Ediciones, S.A.

## LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

FÉLIX R. DOLDÁN TIÉ

Santiago de Compostela 17/11/94