

*Implantación de un Modelo Federal  
Simétrico de Gestión en España, a partir  
de la obtención de Gobiernos Locales  
Confiables, aplicando la política de Calidad  
de la Norma ISO-IRWA 4*

*Autor: Rafael Manuel Gorgues Tórtola*

*Director: José Carlos de Bartolomé Cenzano*





***"La Democracia ha surgido de la idea de que si los hombres son iguales en cualquier respecto lo son en todos"***

---

Aristóteles. Filósofo y Político Griego





# *Índices*





# I. Índice de Contenidos

<b>ÍNDICES</b>	<b>5</b>
<b>I. Índice de Contenidos</b>	<b>7</b>
<b>II. Índice de Ilustraciones</b>	<b>25</b>
<b>III. Índice de Tablas</b>	<b>31</b>
<b>IV. Índice de Ecuaciones</b>	<b>34</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>37</b>
<b>PREFACIO</b>	<b>43</b>
<b>CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>47</b>
<b>I. Resumen del Trabajo Final de Carrera</b>	<b>49</b>
<b>II. Objeto del Trabajo Final de Carrera</b>	<b>49</b>
<b>III. Objetivos</b>	<b>59</b>
¿Por qué un modelo Federal?	59
¿Porqué la aplicación de la una norma de calidad y concretamente la ISO/IWA-4?	60
¿Cómo llegar al Modelo Federal?	60
<b>IV. Alcance</b>	<b>61</b>
<b>V. Asignaturas Relacionadas</b>	<b>62</b>
Introducción	62
Derecho Autonómico y Local	63
Gestión de la Calidad	63
Derecho Constitucional (I y II)	63
Estructuras Políticas y Administrativas	64
Otras Asignaturas Relacionadas	64

<b>CAPÍTULO II. ANTECEDENTES. DEL TARDOFRANQUISMO AL PROCESO AUTONÓMICO</b>	<b>67</b>
<b>I. El Tardofranquismo.</b>	<b>69</b>
1. Luis Carrero Blanco y Carlos Arias Navarro presidentes del Gobierno	69
2. Oposición Europea al Franquismo	70
3. La Economía Franquista	71
3.1 Introducción	71
3.2 Los malogrados años cuarenta	73
3.3 Los años cincuenta: el decenio bisagra	74
3.4 La expansión de los sesenta	75
3.5 Epílogo: un legado ambivalente	76
3.6 Evolución de la productividad en España	77
<b>II. Muerte del General Franco</b>	<b>79</b>
<b>III. Transición Española</b>	<b>80</b>
1. Juan Carlos I, nuevo Rey de España	80
2. Mandato de Adolfo Suarez hasta las primeras elecciones	80
2.1 Adolfo Suárez, el elegido	80
2.2 Ley para la Reforma Política	82
A.- El harakiri político de las Cortes Franquistas	82
B.- Los meses más difíciles	83
2.3 Situación Pre-electoral	83
2.4 Los partidos Políticos ante las Elecciones de 1977	86
A.- Los Comunistas	86
B.- Los Socialistas	87
C.- El Centro	88
D.- La Derecha	89
E.- Nacionalismos	90
2.5 Elecciones de 1977	93



<b>IV. Proceso Constituyente</b>	<b>97</b>
1. Congreso de los Diputados	97
1.1 Iniciativa.	97
1.2 Ponencia	97
1.3 Comisión.	98
1.4 Pleno.	98
2. Senado	99
2.1 Comunicación	99
2.2 Comisión	99
2.3 Pleno.	99
3. Comisión mixta Congreso-Senado	100
4. Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado	100
5. Referéndum	102
6. Sanción y Publicación	102
<b>V. Proceso Autonómico</b>	<b>102</b>
1. Introducción	102
2. Catalunya	105
3. País Vasco	108
3.1 Orígenes y causas inmediatas del Estatuto de Gernika	108
3.2 Reseña del desarrollo estatutario.	117
4. Galicia	117
4.1 Régimen preautonómico	117
4.2 Ejercicio de la Iniciativa y Mecanismo Constitucional empleado. Elaboración del Proyecto de Estatuto e Incidencias	120
5. Andalucía	121
5.1 El Impulso Autonómico	121
5.2 Preautonomía.	122
5.3 El Proceso Autonómico.	123
5.4 Elaboración del Estatuto	126

6.	Comunidad Foral de Navarra	127
6.1	Antecedentes históricos.	127
6.2	Proceso de elaboración y aprobación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.	130
7.	Comunidad de Madrid	138
7.1	Introducción	138
7.2	Acceso de Madrid a su autonomía:	139
7.3	Elaboración del Estatuto:	140
8.	Comunitat Valenciana	148
8.1	Introducción	148
8.2	Régimen Preautonómico	148
8.3	Ejercicio de la Iniciativa Autonómica	150
8.4	Elaboración del Proyecto de Estatuto de Autonomía	151
A.-	Elaboración del texto inicial	151
B.-	Tramitación parlamentaria	152
9.	Islas Canarias	154
9.1	Régimen preautonómico.	154
9.2	El proceso de aprobación.	156
10.	Castilla y León	159
10.1	Régimen Preautonómico	159
10.2	Elaboración del Proyecto de Estatuto de Autonomía	160
11.	Castilla la Mancha	162
12.	Aragón	165
12.1	Régimen preautonómico.	165
12.2	Ejercicio de la iniciativa y mecanismo constitucional empleado.	168
12.3	Elaboración del proyecto de Estatuto.	172
12.4	Incidencias de trascendencia habidas en su tramitación parlamentaria.	174
13.	Principado de Asturias	177

13.1	Régimen preautonómico.-	177
13.2	Ejercicio de la iniciativa autonómica y elaboración del Proyecto de Estatuto.-	178
14.	Illes Balears	184
14.1	Régimen preautonómico	184
14.2	Elaboración del Estatuto	186
A.-	Iniciativa autonómica	186
B.-	Tramitación parlamentaria	187
15.	Región de Murcia	189
15.1	Introducción	189
15.2	Ejercicio de la Iniciativa y Mecanismo Constitucional Empleado para el Acceso a la Autonomía. Elaboración del Proyecto de Estatuto	191
15.3	Incidencias habidas en la Tramitación Parlamentaria del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia	192
16.	La Rioja	194
16.1	Régimen preautonómico.	194
16.2	Ejercicio de la iniciativa y mecanismo constitucional empleado.	195
16.3	Elaboración del proyecto de Estatuto.	195
16.4	Tramitación Parlamentaria del Estatuto de San Millán	197
17.	Cantabria	198
18.	Extremadura	200

### **CAPÍTULO III. SITUACIÓN ACTUAL. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS ¿HACIA UN ESTADO FEDERAL? 203**

#### **I. Introducción: Tendencias del Desarrollo Institucional en España y el Mundo. 205**

1.	Contexto	205
2.	El nuevo Paradigma	206
3.	Formas de Arreglo Federal	209

**II. La Evolución hacia una Democracia Federal Española: un examen del Sistema de Relaciones Intergubernamentales. 211**

- 1. Introducción 211
- 2. Elementos Institucionales 213
- 3. Construcción del Autogobierno y del Gobierno Compartido 223

**CAPÍTULO IV. EXPERIENCIAS. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS FEDERALES EN EL MUNDO. 233**

**I. Introducción. 235**

- 1. Panorama General 235
  - 1.1 Introducción 235
  - 1.2 Grado de Descentralización 236
  - 1.3 Gasto Público 237
  - 1.4 Distribución de los Ingresos Públicos 241

**II. Estados Unidos de América 246**

- 1. Introducción 246
- 2. Estructura Institucional 247
  - 2.1 Nivel Federal – Central 247
  - 2.2 Nivel Estatal – Regional 248
  - 2.3 Nivel Local 249
- 3. Distribución de Competencias y Funciones de Gasto 257
- 4. Desequilibrios financieros y Transferencias. 272

**III. Suiza 274**

- 1. Introducción 274
- 2. Estructura Institucional 276
  - 2.1 Nivel Federal o Confederal – Central 276
  - 2.2 Nivel Cantonal - Regional 279
  - 2.3 Nivel Local 281
  - 2.4 Relaciones entre Niveles de Gobierno 283

3.	Distribución de Competencias	283
4.	Reparto del Poder Tributario	285
5.	Desequilibrios financieros y transferencias	291
<b>IV.</b>	<b>Canadá</b>	<b>298</b>
1.	Introducción	298
2.	Estructura Institucional	301
2.1	Nivel Federal - Central	301
2.2	Nivel Estatal – Regional	302
2.3	Nivel Local	305
2.4	Relaciones entre niveles de Gobierno	307
3.	Distribución de Competencias.	307
4.	Reparto del Poder Tributario	310
5.	Acuerdos Fiscales	314
6.	Desequilibrios financieros y Transferencias	316
<b>V.</b>	<b>Australia</b>	<b>320</b>
1.	Introducción	320
2.	Estructura Institucional	322
2.1	Nivel Federal	322
2.2	Nivel Estatal	323
2.3	Nivel Local	325
3.	Reparto del Poder Tributario.	329
4.	Desequilibrios financieros y transferencias	333
<b>VI.</b>	<b>Alemania</b>	<b>339</b>
1.	Introducción	339
2.	Estructura Institucional	341
3.	Distribución de competencias y funciones de gasto.	348
4.	Reparto del Poder Tributario	353
4.1	Competencias Legislativas	353

4.2 Distribución de los Ingresos Tributarios	353
A.- Impuestos de Recaudación Exclusiva	353
B.- Impuestos Comunes o Compartidos.	354
C.- Participación de los Ingresos.	355
4.3 Administración y Gestión Tributaria	355
5. Desequilibrios Financieros y Transferencias	358
6. Nivelación Horizontal	359

**CAPÍTULO V. DIRECTRICES. MODELO ISO IWA 4 PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LOS GOBIERNOS LOCALES. 367**

<b>I. ¿Qué es la Calidad?</b>	<b>369</b>
1. Concepto de Calidad	369
2. Otras expresiones o significados de Calidad	370
3. Hitos más importantes en la historia de la Calidad.	372
3.1 Introducción	372
3.2 Control de la Calidad.	373
3.3 Aseguramiento de la Calidad	373
4. Normalización	374
4.1 Aproximación al concepto de Normalización.	374
4.2 ¿Qué es una Norma?	374
4.3 Las Normas en Calidad.	375
A.- Internacionales	375
B.- Europeas.	375
C.- Españolas	376
4.4 ¿Qué conseguimos con la Normalización?	376
5. Sistema de Gestión de la Calidad	376
6. Las Normas ISO	377
7. Calidad en la Unión Europea y España	378
7.1 Regulación	378

7.2 El mercado CE.	379
7.3 ¿Qué es la Entidad Nacional de Acreditación?	379
7.4 Esquema de funcionamiento en España	380
8. Origen y Procedencia de la Norma ISO 9001:2000	382
8.1 Introducción	382
8.2 La Norma ISO 9000:1994, predecesora de la Norma ISO 9001:2000.	383
<b>II. La Norma ISO 9001:2000 como espejo de la Norma ISO IWA – 4.</b>	<b>384</b>
1. La ISO 9001:2000. Requisitos de los Sistemas de Gestión de la Calidad.	384
2. Principios Fundamentales de un Sistema de Gestión de la Calidad basado en la ISO 9001:2000.	384
2.1 Introducción.	384
2.2 Enfoque al Ciudadano.	385
2.3 Liderazgo	389
2.4 Participación del Personal.	389
2.5 Enfoque basado en procesos	389
2.6 Enfoque de Sistema para la Gestión	392
2.7 La Mejora Continua	395
2.8 Toma de Decisiones Objetivas	399
2.9 Relaciones mutuamente beneficiosas para el proveedor.	399
2.10 Énfasis en los Requisitos Legales y Reglamentarios	399
3. Sistema de Gestión Continua según la Norma ISO 9001:2000	400
Esquema de la Norma.	401
<b>III. La Gestión por Procesos en el ámbito de Excelencia EFQM</b>	<b>403</b>
1. La Gestión por Procesos: una necesidad en la Administración Local frente a los Retos del Futuro.	403
2. Los Procesos Generadores de Valor al Servicio del Ciudadano.	410
3. Identificación y Definición de los Procesos en la Administración Local	414
3.1 Introducción	414
3.2 Procesos Clave u Operativos	415

3.3	Los procesos de soporte o apoyo	418
3.4	Los Procesos estratégicos	420
3.5	El mapa de procesos de la organización	422
4.	Principales parámetros que definen un proceso.	426
4.1	Agentes de un proceso	426
4.2	Elementos de un proceso	428
4.3	Algunos conceptos clave sobre procesos	430
4.4	El flujograma: herramienta clave en la mejora de los procesos	431
4.5	La ficha de descripción de un proceso	433
5.	Medición, Análisis y Mejora de los Procesos	434
5.1	Principales hitos en la definición de los indicadores del proceso	435
5.2	Eficacia del proceso	438
5.3	Eficiencia del proceso	439
5.4	Flexibilidad o adaptabilidad del proceso	439
5.5	Criterios de priorización de los procesos a mejorar	440
A.-	Importancia o peso relativo del proceso en la organización	440
B.-	Impacto en el ciudadano	441
C.-	Impacto sobre las personas	441
D.-	Requerimientos y costes de la mejora	441
E.-	Impacto sobre la organización y riesgo	441
F.-	Grado de aplicabilidad o extensión de los posibles resultados a la mejora de otros procesos	442
6.	La Gestión por procesos en la Administración Local a través del Modelo EFQM	446
6.1	Subcriterio 5a: Diseño y gestión sistemática de los procesos	449
6.2	Subcriterio 5b: Introducción de las mejoras necesarias en los procesos mediante la innovación, a fin de satisfacer plenamente a ciudadanos y otros grupos de interés, generando cada vez mayor valor	451
6.3	Subcriterio 5c: Diseño y desarrollo de los productos y servicios basándose en las necesidades y expectativas de los ciudadanos	452



6.4	Subcriterio 5d: Producción, distribución y servicio de atención, de los productos y servicios	454
6.5	Subcriterio 5e: Gestión y mejora de las relaciones con los ciudadanos	455
<b>IV.</b>	<b>La Norma ISO IWA – 4.</b>	<b>457</b>
1.	¿Qué es ISO IWA-4?	457
2.	Enfoque basado en procesos en un gobierno local	461
3.	Sistema de Verificación para Gobiernos Locales Confiables	463
3.1	Introducción	463
3.2	Tablas de Verificación.	467
A.-	Desarrollo Institucional para un buen Gobierno	467
B.-	Desarrollo Económico Sostenible	468
C.-	Desarrollo Social Incluyente	469
D.-	Desarrollo Ambiental Sostenible	470
3.3	Ventajas del Sistema de Verificación	470
4.	¿Porqué Implantar ISO IWA – 4?	471
 <b>CAPÍTULO VI. EVALUACIÓN. EXPERIENCIAS PILOTO CON LA NORMA ISO IWA-4 Y BUENAS PRÁCTICAS EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.</b>		<b>473</b>
<b>I.</b>	<b>Experiencias Piloto con la Norma ISO/IWA-4</b>	<b>475</b>
1.	Catarroja. Plan de Actuación Municipal 2008-2011.	475
1.1	Introducción	475
1.2	Análisis y Diagnóstico	480
1.3	Modelo de Gestión Municipal	490
A.-	Misión	490
B.-	Visión	490
C.-	Valores compartidos	491
D.-	Estrategia de Actuación y Objetivos Generales de la Legislatura.	492
2.	Castellón. Proceso de racionalización de la gestión de indicadores: el Proyecto Smile.	495

2.1	Introducción: Principios de Calidad Total	495
2.2	Fundamentación estratégica del Sistema de Gestión de Indicadores en el Ayuntamiento de Castellón de la Plana.	498
2.3	Metodología para la integración en un único cuadro de mando de los indicadores de Mapa de Procesos, Planes Departamentales, ISO 9001, Cartas de Servicio, Indicadores de Ciudad.	499
2.4	Anexo: Más sobre más Smile	506
3.	Logroño	508
3.1	Proceso de Implantación	508
3.2	Política de Gestión	510
3.3	Plan de Actuación Municipal 2008/2014	511
4.	Illes Balears: La evaluación de políticas públicas a nivel local, desde la perspectiva del Govern de les Illes Balears	512
4.1	Introducción	512
4.2	Evolución e Innovación	513
4.3	Enfoque participativo.	513
4.4	Cultura de la Evaluación	514
5.	Cambrils: El camino hacia un cambio en su gestión	514
5.1	Inicio del Proceso de Calidad	514
5.2	El Liderazgo	515
5.3	Estructura Organizativa	515
5.4	Planificación Estratégica.	516
5.5	La Gestión por procesos	518
5.6	Relación de los Puestos de Trabajo	520
5.7	Puntos Fuertes	520
6.	Málaga. PAC MIDO	521
6.1	Motivación y Estrategias	521
A.-	Introducción	521
B.-	Marco Situacional	522
C.-	Marco de Desarrollo	524

D.- Marco de la Calidad	527
6.2 Elaboración y Encuadre	534
A.- El PAC 2002-2007	534
B.- Normativa	535
C.- Marco organizativo	536
6.3 Marco Estratégico	536
A.- Introducción	536
B.- Estructura	537
C.- Alcance del Plan	537
D.- Ejes del PAC-MIDO	538
E.- Sistema de Gestión de Calidad	539
6.4 Principios Rectores	540
6.5 Ámbitos de Actuación	541
6.6 Condiciones de Implantación	542
6.7 Financiación	542
6.8 Recursos	543
A.- Recursos Humanos	543
B.- Recursos Tecnológicos	544
C.- Recursos de Consultoría	544
D.- Presupuesto	545
6.9 Estructuras de Funcionamiento	545
6.10 Factores Críticos de Éxito	547
6.11 Despliegue Metodológico	547
A.- Introducción.	547
B.- Los programas del despliegue metodológico	548
<b>II. Experiencias Piloto en Management Público</b>	<b>549</b>
1. Castellón: Reducción de las Cargas Administrativas.	549
1.1 Introducción	549
1.2 Aspectos básicos de la Propuesta	550

2. Sant Cugat del Valles: Sistema Activity Based Costing, Memoria de Costes y Decisiones	551
2.1 Introducción: Antecedentes y Encaje	551
2.2 Necesidad del Sistema en Sant Cugat del Vallés	554
2.3 Activity Based Costing	554
A.- Metodología	554
B.- Inductores	555
C.- Nueva Mentalidad	555
2.4 Aplicación del Sistema en Sant Cugat del Vallés.	556
A.- Conceptos Previos	556
B.- Estructura	557
C.- Localización y Criterio del Reparto de los Costes Individuales	558
3. Getafe: Experiencias en LEAN Management	560
3.1 Antecedentes: Plan de Modernización 2004-2007	560
3.2 Modelo de Evaluación	560
3.3 Estrategia	561
3.4 Recursos	562
4. Leganés. Lean Management: La clave para lograr drásticas mejoras en el nivel de respuesta, coste y fiabilidad de los servicios en el Sector Público	564
4.1 Actualidad del Sector Público y aportación del Sisteplant	564
A.- Introducción: Sector Público y Lean Management	564
B.- Objetivos	565
C.- Esquema del Lean Management	566
4.2 Experiencia en el Área de Salud y Consumo	567
A.- Objetivos	567
B.- Metodología	568
C.- Resultado	568
D.- Potencial de Mejora Identificado	569
E.- Herramientas	571

4.3 Conclusiones	575
<b>III. Experiencias en la Gestión de los Recursos Humanos</b>	<b>577</b>
1. Organismo de Gestión Tributaria de Málaga. Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos.	577
1.1 Introducción	577
1.2 Resumen de la Mejora	578
A.- Resultados	578
B.- Enfoque	578
C.- Despliegue	579
1.3 Enfoque	579
A.- Identificación y selección de la práctica de mejora. Criterios Utilizados	579
B.- Definición y contenido de la práctica de Mejora seleccionada	583
C.- Objetivos: Descripción, Planificación y Grado de Participación	583
D.- Definición de los Indicadores vinculados a los Objetivos	586
E.- Grado de Implicación del Equipo Directivo.	587
1.4 Despliegue	588
A.- Descripción de los Recursos	588
B.- Procedimientos y Actuaciones Desarrolladas para alcanzar los Objetivos	590
C.- Planificación de Acciones Formativas y de motivación destinadas a la consecución de los Objetivos	601
1.5 Resultados	603
A.- Descripción de los Resultados Obtenidos	603
B.- Grado de Consecución de los Objetivos Fijados	605
C.- Relación entre Enfoque y Resultados	606
D.- Alcance de los Resultados Obtenidos	606
2. Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Tenerife. Implantación de un Cuadro de Mando.	607
2.1 Marco Conceptual	607
A.- Necesidad de un cuadro de Mando	607

B.- Tipología	608
2.2 Contenidos	610
A.- Criterio Estratégico	610
B.- Criterios Personas	611
C.- Criterio de Gestión de Recursos	612
D.- Criterio Financiero	613
E.- Criterio de Procesos Operativos	614
F.- Criterio de Procesos de Apoyo	614
G.- Criterio Clientes	615
H.- Criterio de Comunicación	616
3. Torrevieja. Evaluación de la Gestión de Personas en las Organizaciones	616
3.1 Introducción	616
3.2 Antecedentes de la práctica de evaluación de la gestión de las personas	617
3.3 Los fundamentos de la "Autoevaluación de la gestión de las Personas". La autoevaluación y la necesidad de un modelo de excelencia empresarial.	619
A.- Introducción	619
B.- Los fundamentos de la Autoevaluación de la Gestión de las Personas. Criterios.	620
C.- Las secciones de la herramienta "Autoevaluación de la Gestión de las Personas"	620
D.- Objetivos:	620
E.- Estrategias	621
3.4 ¿En qué consiste la Evaluación de la Gestión de las Personas?.	621
A.- ¿En qué consiste la evaluación de la gestión de las personas y las prácticas de la organización en recursos humanos?	621
B.- ¿Para qué sirve la evaluación?	622
C.- ¿Cuáles son las características de la herramienta de evaluación?	622
D.- ¿Cómo se estructura el modelo?	623
3.5 La herramienta: Autoevaluación de la Gestión de las Personas.	623

3.6	Formato de la autoevaluación cualitativa.	624
A.-	Formato del cuestionario (autoevaluación cualitativa).	624
B.-	Método de puntuación.	625
3.7	Los resultados de la evaluación cualitativa.	625
3.8	Formato de la evaluación cuantitativa (cuadro de mando)	626
3.9	El proceso de autoevaluación	627
A.-	Etapa 1: La autoevaluación.	627
B.-	Etapa 3: priorización de las acciones de mejora.	629
C.-	Etapa 4: Agrupación por afinidades de las acciones de mejora.	630
D.-	Etapa 5: elaboración del Plan de Gestión de las Personas.	630
E.-	Etapa 6: Constitución de los grupos de mejora.	630
F.-	Etapa 7: Despliegue e implantación de los planes	630
G.-	Etapa 8: Evaluación y revisión.	630
H.-	Etapa 9: Nueva autoevaluación.	631
<b>IV.</b>	<b>Experiencias en Nuevas Tecnologías y E-Administración</b>	<b>631</b>
1.	Leganés: La adaptación al cumplimiento de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos: El proyecto del Ayuntamiento de Leganés	631
1.1	Consideraciones Previas	631
A.-	¿Es obligatoria y/o necesaria la tramitación electrónica?	631
B.-	¿Cuál es la mayor dificultad al implantar la tramitación electrónica?	632
1.2	El Proyecto del Ayuntamiento de Leganés	634
A.-	Situación actual	634
B.-	Limitaciones de las herramientas implantadas	636
C.-	Actuaciones básicas necesarias	637
D.-	Migración a un entorno Web	637
1.3	Proyecto de colaboración Leganés - Gijón	639
2.	Madrid: La Administración Electrónica : Situación Actual y Propuestas de Futuro	640

2.1	Introducción.	640
2.2	Marco Jurídico y Legislativo de Referencia.	642
2.3	Actuaciones desarrolladas en materia de Modernización y Administración electrónica en el Ayuntamiento de Madrid.	642
A.-	Plan de Modernización en el Ayuntamiento de Madrid 2003-2007.	642
B.-	Decreto del Alcalde, de 17 de Enero 2005, por el que se regula la Atención al Ciudadano en el Ayuntamiento de Madrid.	643
C.-	Manual de Administración Electrónica.	644
D.-	Análisis y Estudio de Familias de Procedimientos Administrativos.	644
E.-	Código de Buenas Prácticas Administrativas del Ayuntamiento de Madrid.	645
2.4	Análisis y Diagnóstico de la Administración Electrónica.	646
A.-	Definición de un modelo conceptual de Administración Electrónica.	647
B.-	Diagnóstico de disponibilidad de los Servicios Públicos Electrónicos.	649
C.-	El Nuevo Modelo de Administración electrónica del Ayuntamiento de Madrid.	654
2.5	Plan de Acción: Ejes, Líneas y proyectos.	660
2.6	El futuro de la Administración Electrónica en el Ayuntamiento de Madrid.	662

## **CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES** **665**

### **I. Un nuevo Modelo de Estado: Federalismo Simétrico** **667**

1.	España en la Actualidad: Un sistema pseudofederal asimétrico	667
2.	Nuevo Modelo de Estado: Estado Federal Simétrico	669
2.1	Concepción	669
2.2	Supresión de Duplicidades	670
3.	Racionalización Municipal	671
3.1	A modo de Introducción	671
3.2	Eficiencia	673
3.3	Ahorro Adicional y Mayores Ventajas.	677



4. Supresión de las Diputaciones	677
<b>II. Un nuevo Marco Político: Reforma de la Representatividad.</b>	<b>678</b>
<b>III. Nuevo Marco de Gestión: Gestión por Objetivos</b>	<b>679</b>
1. Salario de los Cargos Electos y Personal de Confianza	679
2. Modelo de Función Pública	680
<b>IV. Conclusiones</b>	<b>681</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>683</b>

## II. Índice de Ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1. RELACIÓN DE LAS ASIGNATURAS UTILIZADAS EN EL TRABAJO FINAL DE CARRERA	62
ILUSTRACIÓN 2. REPRESENTACIÓN EN LAS ELECCIONES DE 1977	94
ILUSTRACIÓN 3. MODELO FEDERAL CENTRO-PERIFERIA	206
ILUSTRACIÓN 4. PIRÁMIDE DEL PODER	207
ILUSTRACIÓN 5. MODELO FEDERAL MATRIZ	209
ILUSTRACIÓN 6. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS LEYES AUTONÓMICAS POR EL ESTADO	225
ILUSTRACIÓN 7. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LEYES POR PARTE DE LAS CCAA	227
ILUSTRACIÓN 8. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE ESTATAL DE LOS DECRETOS Y LEYES (1981-1990)	228
ILUSTRACIÓN 9. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS SEGÚN SU NIVEL DE GOBIERNO (1975-2011)	230
ILUSTRACIÓN 10. ESQUEMA SISTEMA POLÍTICO SUIZO	279
ILUSTRACIÓN 11. EJEMPLO DE AFECTACIÓN IMPOSITIVA Y DISTRIBUCIÓN CANTONAL EN SUIZA	297
ILUSTRACIÓN 12. REPARTO DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO EN ALEMANIA	355
ILUSTRACIÓN 13. ASPECTOS Y COSTES DE CALIDAD	372

ILUSTRACIÓN 14. ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA EN ESPAÑA	381
ILUSTRACIÓN 15. MODELO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD	387
ILUSTRACIÓN 16. REPRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DE UN PROCESO	391
ILUSTRACIÓN 17. MODELO DE SISTEMA DE CALIDAD CON ENFOQUE A PROCESOS	392
ILUSTRACIÓN 18. CICLO DE MEJORA DEL SISTEMA DE CALIDAD	397
ILUSTRACIÓN 19. EL PAPEL DE LOS PROCESOS EN EL DESPLIEGUE DE LA ESTRATEGIA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	405
ILUSTRACIÓN 20. RELACIONES "CLIENTE-PROVEEDOR" EN EL PROCESO DE SERVICIO AL CIUDADANO	406
ILUSTRACIÓN 21. ÓPTICA EN EL PROCESO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO AL CIUDADANO Ó SERVICIO	407
ILUSTRACIÓN 22. MODELO DE RELACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	408
ILUSTRACIÓN 23. LA VISIÓN DEL SERVICIO AL CIUDADANO DESDE LA GESTIÓN POR PROCESOS	413
ILUSTRACIÓN 24. IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS CLAVE EN UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL	416
ILUSTRACIÓN 25. PROCESOS CLAVE EN UN HOSPITAL	417
ILUSTRACIÓN 26. PROCESOS CLAVE EN UN AYUNTAMIENTO Y SUBPROCESOS.	418
ILUSTRACIÓN 27. IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS DE APOYO EN UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL	418
ILUSTRACIÓN 28. PROCESOS ESTRATÉGICOS Y SUBPROCESOS	421
ILUSTRACIÓN 29. MAPA DE PROCESOS DE PRIMER NIVEL DE UNA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUAS	423
ILUSTRACIÓN 30. MAPA DE PROCESOS DE PRIMER NIVEL EN UN HOSPITAL	424
ILUSTRACIÓN 31. MAPA DE PROCESOS DE PRIMER NIVEL EN UN HOSPITAL	425
ILUSTRACIÓN 32. MAPA DE PROCESOS DE SEGUNDO NIVEL EN UN AYUNTAMIENTO	426
ILUSTRACIÓN 33. PARÁMETROS EN LA DEFINICIÓN DEL PROCESO	429

ILUSTRACIÓN 34. SIMBOLOGÍA PARA SER UTILIZADA EN LOS DIAGRAMAS DE FLUJO	432
ILUSTRACIÓN 35. EJEMPLO DE FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE SUGERENCIAS Y RECLAMACIONES	433
ILUSTRACIÓN 36. MODELO DE EJEMPLO DE FICHA DE DESCRIPCIÓN DE UN PROCESO	434
ILUSTRACIÓN 37. MEDICIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROCESOS	435
ILUSTRACIÓN 38. PRINCIPALES HITOS EN LA DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES DEL PROCESO	436
ILUSTRACIÓN 39. ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LOS PROCESOS	438
ILUSTRACIÓN 40. EJEMPLO ANÁLISIS MULTICRITERIO EN LA PRIORIZACIÓN DE PROCESOS A MEJORAR	443
ILUSTRACIÓN 41. EJEMPLO MATRIZ DE PRIORIZACIÓN EN FUNCIÓN DE LA OPORTUNIDAD-IMPACTO	444
ILUSTRACIÓN 42. ESTRUCTURA DEL MODELO EFQM DE EXCELENCIA	448
ILUSTRACIÓN 43. ESTRUCTURA DEL CRITERIO 5 DEL MODELO EFQM DE EXCELENCIA: PROCESOS	449
ILUSTRACIÓN 44. OBJETIVO ISO IWA - 4	458
ILUSTRACIÓN 45. POLÍTICA Y CALIDAD MUNICIPAL	460
ILUSTRACIÓN 46. MAPA DE PROCESOS ADAPTADO A LA NORMA ISO IWA - 4	462
ILUSTRACIÓN 47. ANEXO A DE LA NORMA ISO IWA - 4. PROCESOS TÍPICOS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA CALIDAD EN EL GOBIERNO LOCAL	463
ILUSTRACIÓN 48. ANEXO B DE LA NORMA ISO IWA 4. SISTEMA DE VERIFICACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES	465
ILUSTRACIÓN 49. ANEXO B DE LA NORMA ISO IWA 4. SISTEMA DE VERIFICACIÓN DESARROLLADO DE LOS GOBIERNOS LOCALES	466
ILUSTRACIÓN 50. PROCESO ESTRATÉGICO DE LA NORMA ISO IWA - 4	472
ILUSTRACIÓN 51. ESTRATEGIA DE MEJORA CONTINUA EN CATARROJA	476
ILUSTRACIÓN 52. CRONOGRAMA-GÉNESIS EN CATARROJA	477
ILUSTRACIÓN 53. GRANDES FASES DEL PLAN ESTRATÉGICO. CATARROJA 2010	478

ILUSTRACIÓN 54. ANÁLISIS PARETO DE LAS QUEJAS Y SUGERENCIAS POR SERVICIOS	485
ILUSTRACIÓN 55. ANÁLISIS PARETO POR MOTIVO DE LAS QUEJAS Y SUGERENCIAS (2006-2007) EN CATARROJA	487
ILUSTRACIÓN 56. SISTEMA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN EL PLAN MUNICIPAL DE MEJORA EN CASTELLÓN	498
ILUSTRACIÓN 57. ESTRUCTURA DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN EN CASTELLÓN	499
ILUSTRACIÓN 58. ESTRUCTURA DEL MAPA DE PROCESOS EN CASTELLÓN	501
ILUSTRACIÓN 59. MODELO FILTRO PARA LA IDENTIFICACIÓN POR CADA NEGOCIADO EN CASTELLÓN	502
ILUSTRACIÓN 60. IMAGEN DEL MODELO SMILE	503
ILUSTRACIÓN 61. MÚLTIPLES OPCIONES DE LA APLICACIÓN SMILE	507
ILUSTRACIÓN 62. METODOLOGÍA PDCA, DE LA APLICACIÓN SMILE	508
ILUSTRACIÓN 63. MAPA DE PROCESOS EN EL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO, TRAS LA QUINTA REVISIÓN	511
ILUSTRACIÓN 64. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA EN CAMBRILS	516
ILUSTRACIÓN 65. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA POR LEGISLATURA Y AÑO EN CAMBRILS	517
ILUSTRACIÓN 66. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DETALLADA EN CAMBRILS	518
ILUSTRACIÓN 67. CAPTURA DEL PROGRAMA DE LA GESTIÓN POR PROCESOS EN CAMBRILS	519
ILUSTRACIÓN 68. CAPTURA DEL PROGRAMA DE LA GESTIÓN POR PROCESOS DESARROLLADO EN CAMBRILS	519
ILUSTRACIÓN 69. CAPTURA DE LA PANTALLA DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EN EL AYUNTAMIENTO DE CAMBRILS	520
ILUSTRACIÓN 70. HERRAMIENTAS Y PROGRAMAS DEL PAC MIDO EN EL ÁMBITO DE LA TRANSFORMACIÓN ORGANIZATIVA Y GESTIÓN EN MÁLAGA	530
ILUSTRACIÓN 71. HERRAMIENTAS EN EL ÁMBITO DE LAS TICS EN EL PAC MIDO DE MÁLAGA	531
ILUSTRACIÓN 72. HERRAMIENTAS Y PROGRAMAS DE CALIDAD Y EXCELENCIA DEL PAC MIDO EN MÁLAGA	532

ILUSTRACIÓN 73. HERRAMIENTAS Y PROGRAMAS EN EL ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ORIENTACIÓN AL CIUDADANO EN EL PAC MIDO DE MÁLAGA	533
ILUSTRACIÓN 74. HERRAMIENTAS Y PROGRAMAS DE LA ESTRATEGIA CORPORATIVA EN EL PAC MIDO DE MÁLAGA	534
ILUSTRACIÓN 75. ANEXO 6 DEL PAC MIDO DE MÁLAGA	538
ILUSTRACIÓN 76. ANEXO 7 DEL PAC MIDO EN MÁLAGA. SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD DEPARTAMENTAL	540
ILUSTRACIÓN 77. ANEXO 10 PAC MIDO DE MÁLAGA	549
ILUSTRACIÓN 78. MODELO ORGANIZATIVO DE GERENCIA EN SANT CUGAT DEL VALLÉS	553
ILUSTRACIÓN 79. MODELO DE TOMA DE DECISIONES EN SANT CUGAT DEL VALLÉS.	553
ILUSTRACIÓN 80. SISTEMA DE COSTES COMPLETOS EN EL ABC DE SANT CUGAT	556
ILUSTRACIÓN 81. ESQUEMA DEL SISTEMA ABC EN SANT CUGAT DEL VALLÉS	557
ILUSTRACIÓN 82. MODELO DE EVALUACIÓN DEL MODELO LEAN EN GETAFE	561
ILUSTRACIÓN 83. ESTRATEGIA DEL LEAN MANAGEMENT EN GETAFE	562
ILUSTRACIÓN 84. RECURSOS EN EL SISTEMA LEAN MANAGAMENT EN GETAFE.	563
ILUSTRACIÓN 85. RECURSOS EN EL SISTEMA LEAN MANAGAMENT EN GETAFE	563
ILUSTRACIÓN 86. CAMBIO LEAN EN EL AYUNTAMIENTO DE LEGANÉS	565
ILUSTRACIÓN 87. CÁLCULO DEL TOTAL THROUGHPUT TIME (TIEMPO DE RENDIMIENTO TOTAL)	566
ILUSTRACIÓN 88. DESPERDICIOS EN UN SISTEMA LEAN MANAGEMENT	567
ILUSTRACIÓN 89. SISTEMA 5-S EN LEGANÉS	572
ILUSTRACIÓN 90. EJEMPLO DE GESTIÓN VISUAL EN LEGANÉS	573
ILUSTRACIÓN 91. CRITERIOS UTILIZADOS EN LA PRÁCTICA DE LA MEJORA EN EL ORGANISMO DE RECAUDACIÓN DE MÁLAGA	580
ILUSTRACIÓN 92. MATRIZ DE PRIORIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE MEJORA EN EL ORGANISMO DE RECAUDACIÓN DE MÁLAGA	581
ILUSTRACIÓN 93. SISTEMA DE VALORACIÓN MULTICRITERIO EN EL ORGANISMO DE GESTIÓN TRIBUTARIA DE MÁLAGA	582

ILUSTRACIÓN 94. PLANIFICACIÓN GENERAL DE OBJETIVOS EN EL ORGANISMO AUTÓNOMO DE GESTIÓN TRIBUTARIA DE MÁLAGA	585
ILUSTRACIÓN 95. MAPA DE PROCESOS EN EL ORGANISMO AUTÓNOMO DE GESTIÓN TRIBUTARIA DE MÁLAGA	591
ILUSTRACIÓN 96. MAPA DE PROCESOS AGRUPADOS EN EL ORGANISMO DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA EN MÁLAGA	596
ILUSTRACIÓN 97. MAPA DE PROCESOS AGRUPADOS EN EL ORGANISMO DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA EN MÁLAGA	596
ILUSTRACIÓN 98. EVOLUCIÓN DE LA SATISFACCIÓN GLOBAL DEL SERVICIO EN EL ORGANISMO AUTÓNOMO DE GESTIÓN TRIBUTARIA EN MÁLAGA	603
ILUSTRACIÓN 99. CALIDAD ACTUAL, COMPARADA CON LA ANTERIOR EN EL SERVICIO EN EL ORGANISMO AUTÓNOMO DE GESTIÓN TRIBUTARIA EN MÁLAGA	604
ILUSTRACIÓN 100. VALORACIÓN GLOBAL DE SU TRABAJO EN EL ORGANISMO AUTÓNOMO DE GESTIÓN TRIBUTARIA DE MÁLAGA	604
ILUSTRACIÓN 101. CUADRO DE MANDO IASS	610
ILUSTRACIÓN 102. CRITERIO ESTRATÉGICO EN EL CUADRO DE MANDO IASS	611
ILUSTRACIÓN 103. CRITERIO PERSONAS EN EL CUADRO DE MANDO IASS	612
ILUSTRACIÓN 104. CRITERIO DE GESTIÓN DE RECURSOS	613
ILUSTRACIÓN 105. CRITERIO FINANCIERO EN EL CUADRO DE MANDO DEL IASS	613
ILUSTRACIÓN 106. CRITERIO DE PROCESOS OPERATIVOS EN EL CUADRO DE MANDO DEL IASS	614
ILUSTRACIÓN 107. CRITERIO DE PROCESOS DE APOYO EN EL CUADRO DE MANDO EN EL IASS	615
ILUSTRACIÓN 108. CRITERIO CLIENTES EN EL CUADRO DE MANDO DEL IASS	615
ILUSTRACIÓN 109. CRITERIO DE COMUNICACIÓN EN EL CUADRO DE MANDO DEL IASS	616
ILUSTRACIÓN 110. CUADRO EFQM ADAPTADO AL AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA	618
ILUSTRACIÓN 111. EVOLUCIÓN DE LA MEJORA DE LA EVALUACIÓN CUALITATIVA EN TORREVIEJA	626

ILUSTRACIÓN 112. MODELO CONCEPTUAL DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN MADRID	648
ILUSTRACIÓN 113. NUEVO MODELO DE E-ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID	656
ILUSTRACIÓN 114. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ACUMULADA EN LOS MUNICIPIOS	674
ILUSTRACIÓN 115. PORCENTAJE DE INGRESOS ACUMULADOS POR MUNICIPIO	675
ILUSTRACIÓN 116. RATIO DE POBLACIÓN - INGRESOS	675

### III. Índice de Tablas

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD EN DIFERENTES PAÍSES DE EUROPA	78
TABLA 2. RESULTADOS ELECTORALES DE 1977	95
TABLA 3. FORMAS DE ARREGLOS FEDERALES. PARALELISMOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y RELIGIOSOS.	210
TABLA 4. UNIDADES DE GOBIERNO EN ESPAÑA	214
TABLA 5. PRINCIPALES ELEMENTOS INSTITUCIONALES DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	216
TABLA 6. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES SUBNACIONALES	219
TABLA 7. LEYES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RECURRIDAS ENTRE 1981-1990	225
TABLA 8. LEYES DEL ESTADO RECURRIDAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	226
TABLA 9. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA (1981-90)	228
TABLA 10. DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO EN 2011	229
TABLA 11. DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO EN 1995	230
TABLA 12. GASTOS E INGRESOS NO FINANCIEROS POR NIVELES DE GOBIERNO	236
TABLA 13. FUNCIONES DE GASTO POR NIVEL DE GASTO	239

TABLA 14. COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DE CADA NIVEL DE GOBIERNO	241
TABLA 15. INGRESOS NO FINANCIEROS DE LOS INGRESOS PÚBLICOS	<b>iERROR!</b>
<b>MARCADOR NO DEFINIDO.</b>	
TABLA 16. IMPUESTOS Y NIVELES DE GOBIERNO	243
TABLA 17. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS IMPOSITIVOS DE CADA NIVEL DE GOBIERNO	245
TABLA 18. GOBIERNOS LOCALES EN ESTADOS UNIDOS	250
TABLA 19. POBLACIÓN Y DIMENSIÓN DE LOS CONDADOS EN ESTADOS UNIDOS	251
TABLA 20. POBLACIÓN POR MUNICIPIOS Y CIUDADES EN ESTADOS UNIDOS	252
TABLA 21. FUNCIÓN Y NÚMERO DE DISTRITOS ESPECIALES	254
TABLA 22. GOBIERNOS LOCALES POR ESTADOS EN ESTADOS UNIDOS	255
TABLA 23. COMPOSICIÓN DEL NIVEL DE GASTO ESTATAL EN ESTADOS UNIDOS	259
TABLA 24. COMPOSICIÓN DEL GASTO LOCAL POR AGENTES EN ESTADOS UNIDOS.	260
TABLA 25. PORCENTAJE DE GASTO EN SERVICIOS POR NIVEL DE GOBIERNO	262
TABLA 26. INGRESOS NO FINANCIEROS ESTATALES EN ESTADOS UNIDOS	264
TABLA 27. TRIBUTOS ESTATALES EN ESTADOS UNIDOS	265
TABLA 28. INGRESOS NO FINANCIEROS LOCALES ESTADOS UNIDOS (AÑO 2010)	270
TABLA 29. DATOS CANTONALES BÁSICOS DE SUIZA	280
TABLA 30. DIMENSIÓN MUNICIPAL SUIZA	282
TABLA 31. FUNCIÓN DE GASTO Y NIVELES DE GOBIERNO EN SUIZA	284
TABLA 32. INGRESOS RELATIVOS FEDERALES EN SUIZA (2010)	286
TABLA 33. INGRESOS RELATIVOS A LOS CANTONES EN SUIZA (2010)	288
TABLA 34. ÍNDICES DE PRESIÓN FISCAL CANTONAL EN SUIZA (2010)	290
TABLA 35. INGRESOS RELATIVOS LOCALES SUIZA (2010)	291
TABLA 36. ÍNDICES DEFINITIVOS DE CAPACIDAD CANTONES SUIZA (2012-2013)	296



TABLA 37. DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL Y SUPERFICIE POR PROVINCIAS	304
TABLA 38. DISTRIBUCIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN CANADÁ	306
TABLA 39. FUNCIONES DE GASTO PÚBLICO EN CANADÁ(2011)	308
TABLA 40. GASTO PROVINCIAL POR FUNCIONES EN CANADA (2011)	309
TABLA 41. FUNCIONES DE GASTO PÚBLICO LOCAL POR FUNCIONES (2011)	310
TABLA 42. INGRESOS NO FINANCIEROS EN CANADÁ (2011)	311
TABLA 43. ESTRUCTURA DE INGRESOS NO FINANCIEROS POR NIVELES DE GOBIERNO EN CANADÁ	312
TABLA 44. PORCENTAJE DE INGRESOS TRIBUTARIOS PROVINCIALES EN CANADÁ (2011)	313
TABLA 45. PORCENTAJE DE INGRESOS TRITUARIOS LOCALES EN CANADÁ (2011)	314
TABLA 46. TRAMOS DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL EN LAS PROVINCIAS DE CANADÁ	315
TABLA 47. TRANSFERENCIA ESTADO-PROVINCIAS EN CANADÁ (2011-2012)	320
TABLA 48. REPRESENTANTES Y SENADORES REGIONALES EN AUSTRALIA	324
TABLA 49. POBLACIÓN, SUPERFICIE Y RENTA EN AUSTRALIA (2011)	325
TABLA 50. GASTO POR HABITANTE Y FUNCIÓN DE GASTO EN AUSTRALIA POR NIVEL DE GOBIERNO	328
TABLA 51. RECAUDACIÓN POR IMPUESTOS Y NIVEL DE GOBIERNO	330
TABLA 52. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA ESTATAL EN AUSTRALIA	332
TABLA 53. NÚMERO DE GOBIERNOS LOCALES POR TAMAÑO DE POBLACIÓN Y POBLACIÓN (EN MILES DE HABITANTES) CORRESPONDIENTE EN AUSTRALIA.	332
TABLA 54. ÍNDICES DE PONDERACIÓN ESTATAL EN AUSTRALIA	335
TABLA 55. TRANSFERENCIAS FEDERALES EN AUSTRALIA 2012-13	336
TABLA 56. INGRESOS NO FINANCIEROS ESTATALES EN AUSTRALIA	337
TABLA 57. INGRESOS NO FINANCIEROS ESTATALES PER CÁPITA EN AUSTRALIA	338
TABLA 58. COMPOSICIÓN DE LOS PARLAMENTOS DE LOS LÄNDER EN ALEMANIA	344

TABLA 59. SUPERFICIE, POBLACIÓN Y DENSIDAD EN ALEMANIA (2011)	345
TABLA 60. GOBIERNOS LOCALES EN ALEMANIA	346
TABLA 61. GASTO CONSOLIDADO POR AGENTES EN ALEMANIA.	350
TABLA 62. TRABAJADORES POR FUNCIÓN DE GASTO Y NIVEL DE GOBIERNO	351
TABLA 63. TRABAJADORES POR LANDER Y NIVEL DE GOBIERNO	352
TABLA 64. RECAUDACIÓN IMPOSITIVA PREVISTA EN ALEMANIA	357
TABLA 65. NIVELACIÓN PARA EL AÑO 2011	363
TABLA 66. INGRESOS TOTALES NO FINANCIEROS PER CÁPITA EN ALEMANIA (2011)	364
TABLA 67. INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS EN ALEMANIA (2010)	365
TABLA 68. CICLO DE MEJORA CONTINUA DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD	398
TABLA 69. LA PRIORIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE CATARROJA	479
TABLA 70. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR AÑOS Y LÍNEAS DESDE 2005 (EN EUROS) EN CATARROJA	480
TABLA 71. ANÁLISIS PARETO POR SERVICIOS DE QUEJAS Y SERVICIOS EN CATARROJA	484
TABLA 72. ANÁLISIS PARETO POR MOTIVO SOBRE LAS QUEJAS Y SUGERENCIAS EN CATARROJA (2006-2007)	486
TABLA 73. ANÁLISIS PARETO DE QUEJAS Y SUGERENCIAS EN CATARROJA (2008)	488
TABLA 74. DUPLICIDADES EN CAPÍTULO I DEL PRESUPUESTO EXISTENTES EN ESPAÑA 2008-2013	670
TABLA 75. RATIO HABITNATES/MUNICIPIO EN DIVERSOS PAÍSES	672
TABLA 76. AHORRO POTENCIAL EN FUNCIÓN A TAMAÑO MÍNIMO MUNICIPAL	676

#### **IV. Índice de Ecuaciones**

ECUACIÓN 1. ÍNDICE CORRECCIÓN DE LA RENTA CANTONAL PER CÁPITA	293
ECUACIÓN 2. ÍNDICE DE CORRECCIÓN DE LA CARGA FISCAL	293
ECUACIÓN 3. ÍNDICE CORREGIDO DE ESFUERZO FISCAL	294

ECUACIÓN 4. ÍNDICE CORRECCIONAL ZONA MONTAÑOSA CANTONAL	294
ECUACIÓN 5. ÍNDICE PROVISIONAL DE CAPACIDAD	295
ECUACIÓN 6. ÍNDICE DEFINITIVO DE CAPACIDAD FINANCIERA CANTONAL	295
ECUACIÓN 7. DEFINICIÓN DEL TIPO IMPOSITIVO PROMEDIO NACIONAL EN CANADÁ	317
ECUACIÓN 8. CÁLCULO DE LA RECAUDACIÓN POTENCIAL EN CANADÁ	318
ECUACIÓN 9. CÁLCULO DE LA RECAUDACIÓN POTENCIAL PER CÁPITA DE LAS PROVINCIAS ESTÁNDAR	318
ECUACIÓN 10. CÁLCULO DIFERENCIA DE RECAUDACIONES CANADÁ	318
ECUACIÓN 11. CÁLCULO DE LA CIFRA CORRESPONDIENTE AL IMPUESTO I	318
ECUACIÓN 12. FÓRMULA DE CONTRASTE DE LAS PROVINCIAS CARENTES	319
ECUACIÓN 13. CÁLCULO DE LA NIVELACIÓN HORIZONTAL PARA EL GST EN AUSTRALIA	334
ECUACIÓN 14. CÁLCULO DE LA PRIMERA ETAPA DE LA CAPACIDAD FINANCIERA EN ALEMANIA	360
ECUACIÓN 15. CÁLCULO DE LA SEGUNDA ETAPA DE LA CAPACIDAD FINANCIERA EN ALEMANIA	361
ECUACIÓN 16. COSTE UNITARIO DEL ABC EN SANT CUGAT DEL VALLÉS	555
ECUACIÓN 17. BASE DE CÁLCULO DEL SALARIO	681





# *Agradecimientos*





El concepto Trabajo Final de Carrera conlleva consigo la palabra cambio, se trata pues de un Fin de Ciclo, el paso de un estilo universitario a convertirme en un futuro profesional del Ente Público.

Además este Trabajo Final de Carrera conlleva el final de la vida académica, por ese motivo quiero acordarme en estas líneas, de todas aquellas personas que han hecho posible que se llegue al cambio de ciclo.

En primer lugar, me gustaría agradecer a aquellas personas que han colaborado en la elaboración de esta Investigación, por su colaboración desinteresada, a los Profesores del Departamento de Economía Aplicada de la Universitat de Valencia – Estudi General, Josep María Jordán y Rafael Granell, también agradecer las colaboraciones fomentando el debate y con sus aportaciones han conseguido reforzar mis argumentos en estas líneas poder a todos aquellos que han aportado su granito de arena: José Ricardo Escobedo, Ricardo Costa, Natalia Merino, Roberto Enguídanos y otra tantísima gente que por la brevedad sucinta que se pide en estos textos, me es imposible mencionar.

Quisiera también, mostrar mi agradecimiento a todos los compañeros que han formado parte de mi vida académica, Colegio Unión Musical, Instituto Laurona, y a todos mis compañeros de los estudios de Diplomado en Gestión y Administración Pública, de ellos me quedo con los buenos momentos, y el apoyo en los no tan buenos.

No me quiero olvidar en estos momentos de mis primeros profesores del Centre Integrat Unió Musical, ellos me han dado una base sólida de conocimiento, y el aprendizaje de la palabra esfuerzo para conseguir cualquier meta, sea académica o en la vida, por difícil que fuere esta. Mención especial a dos profesores Toni Adrià y Carmen Carbonell que me enseñaron aquella cita ya marcada para mí en el que “el talento sin esfuerzo sólo sirve para divertirse”

También a mis profesores del Instituto de Enseñanza Secundaria, donde por motivos extra académicos no pasé por mis momentos más boyantes en mis estudios, cabiendo la posibilidad de arrojar la toalla, por este motivo quiero agradecer la labor de cuatro profesores que se implicaron y me ayudaron hasta sus máximas consecuencias, Juanjo Rubio, Lola Morató, Ana Tortajada y Elena Arana, gracias por no dejarme tirar la toalla.

A todo el Personal Docente e Investigador que he tenido el placer de poder aprender de ellos, este Proyecto Final de Carrera versa sobre la Calidad, si habláramos del modelo de enseñanza de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas de la Universitat Politècnica de Valencia, podríamos hablar de un modelo de excelencia en el ámbito educativo, este personal docente es el principal activo de la Universidad. A todos, muchas gracias por haberme hecho ser un buen futuro profesional de la Gestión Pública.

Al Área de Derecho Constitucional y al Instituto INAUCO, pese a no ser parte directamente implicada en el Trabajo aquí expuesto, se han volcado y siempre han apoyado en todo lo posible, Catedrático Dr. Antonio Colomer Viadel y a los Doctores D. Vicente Cabedo Mallol y D. Luis Zapater Espí, muchas gracias por todo el apoyo.

Bajo ningún concepto me podría olvidar de mi Director de este Proyecto Final de Carrera, el Profesor Doctor D. José Carlos de Bartolomé Cenzano, al cual le pido perdón por muchas de mis cabezonerías, que sé que han sido muchas pero el siempre me ha atendido palabras amables y mucho apoyo. De él no me llevo una relación de profesor-alumno, sino me llevo una verdadera amistad.

A mis Padres, por todo lo que han hecho por mí, siempre han estado a mi lado. Ellos me han inculcado muchísimos valores, soy lo que soy gracias a ellos. Me han propiciado una estabilidad y una seguridad, y solo me tenía que preocupar por estudiar, y siempre han estado a mi lado en los momentos menos buenos.



Y por último y en especial, a mi Yaya, allá donde estés, se que estás muy orgullosa de mí.





# *Prefacio*





La época que nos ha tocado vivir, está marcada por una profunda y grave crisis, no solamente en lo económico, entendemos que existe una crisis de valores entre ellos el valor democrático.

La elección de la pintura de Rafael Sanzio como icono significativo del Trabajo Final de Carrera tiene una especial significación, Platón alecciona a su Pupilo Aristóteles que porta en su mano izquierda una de sus obras Ética.

En esta época de Platón y Aristóteles es cuando empiezan a acuñarse los términos respública, la cosa del pueblo, y democracia, composición proveniente etimológicamente de demos pueblo y kratos poder.

En la democracia ateniense la elección de los cargos públicos se realizaba por insaculación ya que era visto como la elección más democrática, un sistema electoral favorecía a los más ricos, elocuentes y famosos, mientras que el sorteo repartía el trabajo administrativo entre toda la ciudadanía, integrándolos dentro de la experiencia democrática que según Aristóteles<sup>1</sup> suponía: "gobernar y ser gobernado en turnos".

Esta asignación por sorteo de cargo a individuo estaba basada simplemente en su condición de ciudadano, y no en su mérito o cualquier forma de popularidad.

Mucho tiempo pasó hasta que pudiéramos ver otro sistema democrático en el mundo occidental la Francia de la Revolución liberal propuso un nuevo sistema: la división íntegra de los poderes para poder crear una democracia real, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial eran interdependientes entre sí y no entendían de mandatos.

En tiempos del III Milenio nos encontramos muy alejados de estos sistemas y nos encontramos ante un sistema que intelectuales se atreven a llamarlo de democratura.

---

<sup>1</sup> ARISTÓTELES: "Política", 1937b 28-30

En España, el demos es el que elige los parlamentarios que conforman el Poder Legislativo del Congreso y Senado. Luego es el Congreso de los Diputados el que elige el Presidente del Gobierno y este nombra a su ejecutivo.

Y entre ambos poderes se encargan de hacer político el Poder Judicial, siendo el Legislativo y Ejecutivo los encargados de elegir a los miembros del Poder Judicial.

Para finalizar con el Prefacio, somos conscientes que se trata de una profunda crisis del sistema democrático a nivel mundial; no obstante lo que pretendemos es crear un modelo federal de gestión.

Nuestra idea federal es la de la Antigua Grecia, la política se ha de crear desde el propio municipio o polis para ir construyendo un entramado de mancomunidades y solidaridades entre los municipios<sup>2</sup>. A la vez defendemos el modelo Simétrico, que se debe entender como un modelo estandarizado de gestión, es decir a todos igual, la actual Constitución propugna desigualdades entre las autonomías creadas y mediante este modelo simétrico pretendemos corregir

Pero para ello es primordial, hacer confiables a los municipios, necesitamos buenos gestores en nuestra sociedad, y por ello a pesar que haremos hincapié en los capítulos del bloque de Gestión de la Calidad, entendemos el Municipio como una Empresa, siendo los Vecinos los Accionistas y el Gobierno el Consejo de Administración.

---

<sup>2</sup> Nota de Autor. Conclusiones extraídas de COLOMER VIADEL, Antonio: "Comunidades y Ciudades, Constituciones y solidaridades". Primera Edición. Valencia: Editorial Universitat Politècnica de Valencia, 2007.



# *Capítulo I*

## *Introducción*







## **I. Resumen del Trabajo Final de Carrera**

Después de las cuatro décadas de régimen franquista, entre 1977 y 1978 se produjo en España un Proceso Constituyente para dotar al Estado e una prima lex, en esta Carta Magna los deseos de descentralización en pro de las nuevas Comunidades Autónomas que se constituyeran mediante el conocido proceso autonómico que tuvo lugar en los cuatro años posteriores de la promulgación de nuestra Constitución.

Como indica el artículo 137 de la Constitución Española pone de manifiesto esta autonomía de municipios, provincias y Comunidades Autónomas que se constituyan:

***"El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses."***

---

Si bien esta autonomía real, tal y como podremos ver a lo largo del estudio solamente las Comunidades Autónomas gozan de una mayor autonomía a través de las fórmulas de asunción de competencias de las Comunidades Autónomas, Competencias exclusivas del Estado y Leyes de Transferencia o delegación, establecidos en los artículos 148, 149 y 150 de nuestra vigente Constitución.

## **II. Objeto del Trabajo Final de Carrera**

El Objeto de este Trabajo Final de Carrera, viene determinado por el Título VIII de la Constitución Española de 1978, y más concretamente en su artículo 137.

El primero de los artículos del título octavo del texto constitucional vigente enuncia la organización territorial del Estado y distingue tres tipos de Administraciones Públicas territoriales diferenciadas.

El modelo de Estado está delineado en la Constitución de forma imprecisa. Sabemos que es un Estado de Derecho, social y democrático (art. 1.1) y que su forma política es la Monarquía parlamentaria (artículo 1.3.). Pero no sabemos con certeza si es un Estado unitario o federal o un tipo intermedio que participa de algunas notas de ambos. La Constitución no se define en este punto ni acuña un nombre distintivo que caracterice la peculiar estructura del Estado español, en contraste con la Constitución de 1931 que lo denominó "Estado integral".

En ausencia de una caracterización constitucional de la configuración del Estado, se le designa por la doctrina con fórmulas tales como: "Estado plural" (Tierno Galván<sup>3</sup>), "Estado autonómico" (Sánchez Agesta<sup>4</sup>), "Estado regional" (Peces Barba<sup>5</sup>), "Estado de las Autonomías" (Clavero Arévalo<sup>6</sup>), "Estado federal unitario" (Ariño<sup>7</sup>), "Estado unitario regional" (Fernández Rodríguez<sup>8</sup>), "Estado semifederal, semirregional o semicentralizado" (Muñoz Machado<sup>9</sup>), "Estado federo-regional" (Trujillo<sup>10</sup>), "Estado autonómico con matices federalistas" (Entrena Cuesta<sup>11</sup>), "Estado unitario con espíritu

---

<sup>3</sup> TIERNO GALVÁN, Enrique: "La España Autonómica". Primera Edición. Madrid: editorial Breuguera, 1985.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis: "Constitución Española. Edición Comentada". Primera Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979.

<sup>5</sup> PECES BARBA, Gregorio: "La Constitución Española de 1978: un estudio de Derecho y Política". Primera Edición. Madrid: Ediciones Fernando Torres, 1984

<sup>6</sup> CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: "La España de las Autonomías". Primera Edición. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, 1981.

<sup>7</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar: "El modelo económico en la Constitución Española". Primera Edición. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1981.

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; MUÑOZ MACHADO, Santiago y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio: "Constitución y leyes Administrativas Fundamentales". Segunda Edición. Madrid: Portal Derecho S.A., 2007

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; MUÑOZ MACHADO, Santiago y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio: "Constitución y leyes Administrativas Fundamentales". Segunda Edición. Madrid: Portal Derecho S.A., 2007

<sup>10</sup> TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo: "Federalismo y regionalismo" Primera Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979

<sup>11</sup> BAENA DEL ALCAZAR, Mariano; ENTRENA CUESTA, Rafael y GARRIDO FALLA, Fernando: "La Admnsitración en la Constitución". Segunda Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ,1980.

federalista" (Simón Tobalina<sup>12</sup>), "Estado integral" (Herrero y Rodríguez de Miñón<sup>13</sup>).

En resumen, nos encontramos ante un modelo de Estado constitucionalmente innominado al que el Tribunal Constitucional denomina "Estado de las Autonomías", sin pretender con ello atribuirle una calificación jurídica precisa.

La Constitución de 1978 es señaladamente autonómica ya que introduce en la organización territorial un nuevo Ente, distinto de la provincia y del Municipio, que es la Comunidad Autónoma, al que dedica el Capítulo III de su Título VIII. En el artículo 2 se "reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones".

Por otro lado, el principio de autonomía, afirma el Tribunal Constitucional es "un principio general de la organización del Estado plasmado en nuestra Constitución". Y la sentencia de 28 de Julio de 1981, declara que el principio de autonomía "es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución".

El principio de autonomía da lugar a una distribución en cascada del poder. Efectivamente, la Constitución, dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981<sup>14</sup>, configura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito

---

<sup>12</sup> SIMÓN TOBALINA, Juan Luis de: "El Estado Autonómico y sus matices federales". Primera Edición. Madrid: Instituto Nacional de Admnsitración Pública, 1981.

<sup>13</sup> HERRERO DE MIÑON, Miguel: "Ideas para moderados". Primera Edición. Madrid: Unión Editorial S.A, 1982.

<sup>14</sup> ESPAÑA, Tribunal Constitucional: *Sentencia número 32/1981*. <disponible en línea>[http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1981-0032](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1981-0032)

En lo que parece estar de acuerdo la doctrina es en el carácter atípico de las Comunidades Autónomas y en la originalidad del modelo. Mientras que para unos el Estado de las Autonomías es motivo de aplauso, para otros lo es de censura. Así, Peces-Barba<sup>15</sup> lo califica de "aportación española al Derecho Constitucional", al tiempo que Gil-Robles lo entiende como una lamentable originalidad.

Al tratar los autores de encuadrar, dentro de los modelos construidos por la doctrina, el Estado configurado por nuestra Constitución, han expuesto múltiples opiniones, afirmando unos y negando otros el carácter federal del Estado. Para Fernández-Ordóñez<sup>16</sup> estamos ante "la idea de un Estado cuasi federal que es el modelo al que finalmente caminamos". Según Fontán<sup>17</sup> "el nuevo Estado de las Autonomías está destinado a ofrecer semejanzas funcionales con algunos de los modernos Estados que llaman federales, si bien, se distingue claramente de ellos, acercándose más bien al Estado regional previsto por la vigente Constitución de la República italiana".

González Casanova<sup>18</sup> dice que es un "Estado fundado en el derecho al autogobierno, del que sólo el tiempo nos dará la calificación definitiva". Herrero y Rodríguez Miñón<sup>19</sup> rechaza tanto la fórmula del Estado federal como la del Estado regional. Del federalismo dice que es, simplemente, un término cargado de connotaciones afectivas, políticamente relevantes, pero ajenas a los planteamientos técnico-jurídicos, y a la hora de determinar si una figura concreta es o no federal, la opción resulta hasta difícil incluso en la tierra de elección del federalismo clásico, siendo preciso recurrir a

---

<sup>15</sup> SIMÓN TOBALINA, Juan Luis de: "El Estado Autonómico y sus matices federales". Primera Edición. Madrid: Servicio de Publicaciones del Instituto Nacional de Admistraciones Públicas, 1981.

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, Francisco: "La España Necesaria". Tercera Edición. Madrid: Taurus, 1980.

<sup>17</sup> FONTAN PÉREZ, Antonio: "España, esa esperanza". Primera Edición. Madrid: Unidad Editorial, 1979.

<sup>18</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, Juan Antonio: "El Cambio inalcanzable: 1975-1985". Primera Edición. Barcelona: Antrophos, 1986.

<sup>19</sup> HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: "Ideas para moderados". Primera Edición. Madrid: Unión Editorial S.A, 1982.

calificaciones híbridas como la de "Federalismo cooperativo" o la de "Estado federal unitario".

Del Estado regional opina que "es una categoría inútil desde un punto de vista jurídico y desde una perspectiva política aparece como un concepto gastado y no menos insuficiente.

Todo esto le lleva a la conclusión de que "si el federalismo carece de un sentido jurídico y político preciso y el regionalismo es una categoría tan insuficiente técnicamente como políticamente gastada, se hace acuciante la necesidad de nuevas fórmulas de autonomía que obvian estas dificultades". Según Fernández Rodríguez<sup>20</sup>, en el caso, que es el nuestro, de los viejos Estados unitarios del Continente que caminan hacia el pluralismo intraestatal "esa tendencia apunta a la cristalización de lo que ha dado en llamarse Estado unitario regional, es decir, de un nuevo modelo estructural basado en una redistribución del poder político entre el centro y la periferia, el todo y las partes". Luego afirma que desde el punto de vista jurídico no es posible su encuadramiento en ninguno de los dos tipos dogmáticos convencionales, cuyos elementos conceptuales aparecen estrechamente entrelazados.

Para Ariño<sup>21</sup>: "Nuestro sistema no puede ser calificado sin más de federal, en el estricto sentido que la doctrina del Derecho Público da a este concepto, por la simple razón de que las llamadas "nacionalidades y regiones" no tienen poder originario ni, por tanto, competencia constituyente, como tienen los Estados miembros de un Estado federal para darse -o reformar- sus Constituciones".

---

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; MUÑOZ MACHADO, Santiagoy SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio: "Constitución y leyes Administrativas Fundamentales". Segunda Edición. Madrid: Portal Derecho S.A. 2007

<sup>21</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar: "El modelo económico en la Constitución Española". Primera Edición. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1981.

El mismo Ariño<sup>22</sup> añade "Es incuestionable que nuestra Constitución configura un Estado nacional, único soberano común a todas las regiones y pueblos de España; la nación española es la titular última y única de la soberanía, de la que todos los demás grupos e instituciones reciben su reconocimiento y poder... No cabe, pues, diversidad de Estados. Caben si, Gobiernos regionales con auténtico poder político, con legitimación directa en la Constitución, con poderes propios otorgados por ésta y, por todo ello, con una cierta capacidad de afirmación frente al Estado central, pero que tampoco es una autonomía otorgada graciosa, que aquél pueda revocar o delimitar a su arbitrio".

Sánchez Agesta<sup>23</sup> entiende que "El Estado español como Estado autonómico se identifica con un Estado nacional y que se "fundamenta en la indisoluble unidad de la nación Española", que se vincula a una sola soberanía nacional -que reside en el pueblo español- y que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades culturales y las regiones históricas que contribuyeron a su formación en el decurso de los siglos.

Prosigue Sánchez Agesta<sup>24</sup> "... España, como Estado autonómico, tiene un principio que lo diferencia de una estructura federal: no hay un pacto de entidades preexistentes soberanas, sino que de acuerdo con los art. 1 y 2 de la Constitución, es la nación o el pueblo en ejercicio de su soberanía, el titular de un poder constituyente que define una estructura política compleja, con una división territorial del poder, en que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran".

---

<sup>22</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar: "El modelo económico en la Constitución Española". Primera Edición. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1981.

<sup>23</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis: "Constitución Española. Edición Comentada". Primera Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979.

<sup>24</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis: "Constitución Española. Edición Comentada". Primera Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979.

Por otro lado, Clavero Arévalo<sup>25</sup> afirma que "La Constitución ofrece un modelo de Estado en cierto modo unitario en cuanto que la soberanía nacional es única y reside en el pueblo español. Las Comunidades Autónomas, aunque promulguen leyes elaboradas por Asambleas elegidas por sufragio universal, no son soberanas, ni, por supuesto, constituyen Estados federados, ni aún en el caso de aquellas que en sus Estatutos se han denominado "nacionalidades". La Constitución abre el camino para una amplia descentralización político-administrativa, sobre la base de auténticos poderes territoriales, pero ninguna Comunidad Autónoma encuentra su incorporación al Estado en virtud de un pacto federal".

Podemos ver cómo en las intervenciones de los representantes de los distintos grupos parlamentarios se encuentran abundantes testimonios de que los constituyentes optaron por la unidad del Estado, frente a las tesis Federalistas. Así, Pérez Llorca<sup>26</sup> dijo: "A través del sistema que dibujan el artículo 2 del proyecto constitucional y el Título VIII que lo desarrolla, se ha conseguido un texto equilibrado que, salvaguardando en todo caso y a toda costa aquellos principios no susceptibles de debate, tales como la unidad del Estado, de la Nación y de la soberanía..., se concilian tales principios con un sistema complejo y flexible de acceso a la autonomía".

Letamendía<sup>27</sup> se lamentaba de que "no solamente se ha cerrado el paso a la defensa del derecho de autodeterminación en esta Constitución, sino que se cierra el paso al federalismo". Y luego añade: "El Estado que contempla la Constitución en su Título VIII, sobre organización territorial y en las disposiciones adicionales, no es un Estado federal, sino centralista regionalizado. De ello es expresión clarísima el apartado 1 de este artículo

---

<sup>25</sup> CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: "La España de las Autonomías". Primera Edición. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, 1981.

<sup>26</sup> PÉREZ LLORCA, Javier: "La Juventud, de la Dictadura a la Democracia". Primera Edición. Barcelona: Comunicación Editorial S.A., 1982.

<sup>27</sup> LETAMENDIA BELZUNCE, Francisco: "Denuncia en el Parlamento. Primera Edición. Vizcaya: Editorial Txertoa, 1978.

(el actual 145) en donde se dice que "en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas".

Fraga<sup>28</sup> por su parte, dijo "El régimen autonómico no es una mera descentralización administrativa, pero no es tampoco un Estado miembro de una Federación. La diferencia radica justamente en que esta autonomía institucional es distinta de la del Estado miembro que tiene su propio poder constituyente dentro del pacto federal. Queda así claro que los constituyentes, por las razones que fueran, no adoptaron como modelo de Estado el Estado federal.

El Tribunal Constitucional ha venido también a confirmar la unidad del Estado en su Sentencia número 4/1981<sup>29</sup>. El Estado es un ente complejo que consiste en una pluralidad de órganos y aunque en determinados aspectos actúa como una unidad y como tal constituye una persona jurídica, reparte o distribuye entre sus distintos órganos las también distintas funciones a cumplir. De esta manera, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional. No cabe discutir, pues, la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación.

Ya que nuestro Estado no es un Estado federal, sería inconstitucional cualquier intento de dotar de una estructura federal al Estado español. Sólo mediante una reforma constitucional, a través de los procedimientos que la propia Constitución señala, podría implantarse en España el federalismo. Es imprescindible respetar el contenido de las instituciones.

---

<sup>28</sup> FRAGA IRIBARNE, Manuel: "La Constitución y otras cuestiones fundamentales". Primera Edición. Madrid: Editorial Planeta, 1978.

<sup>29</sup> ESPAÑA, Tribunal Constitucional: *Sentencia número 4/1981*. <disponible en línea> [www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc\\_004\\_1981.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_004_1981.pdf)



El Tribunal Constitucional ha sentado la doctrina al velar por el contenido del Artículo 141 de la Constitución en su sentencia número 32/1981<sup>30</sup>, mentada anteriormente, recaída sobre la Ley de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad.

La Ley del Parlamento Catalán no suprimía frontalmente la provincia, cuya personalidad jurídica reconoce la Constitución, pero de hecho la vaciaba de contenido. Y este vaciamiento no podría llevarse a cabo sin vulnerar el artículo 149 que enumera las competencias exclusivas del Estado y el Tribunal Constitucional habrá de velar por su estricta observancia.

No puede olvidarse que la Constitución "contempla la necesidad, como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación, de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tanto en relación a las Comunidades Autónomas como a los Entes locales.

El artículo 137 se refiere al Estado en sentido amplio cuando dice que "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan". De ahí que éstas puedan ser consideradas como órganos del Estado lato sensu. En cambio, si tomamos al Estado en sentido estricto, las Comunidades Autónomas nos aparecen perfectamente diferenciadas y contrapuestas a aquel, ya que tienen competencias exclusivas que pueden hacer valer frente al Estado.

Otra importante precisión que ha realizado el Tribunal Constitucional en torno a las Comunidades Autónomas es que no han de ser necesariamente iguales entre sí. El Tribunal Constitucional ha dicho que las Comunidades Autónomas se caracterizan a la vez por su homogeneidad y su diversidad. Las Comunidades Autónomas, afirma la Sentencia "son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado; en cuanto a su legitimación ante el Tribunal

---

<sup>30</sup> ESPAÑA, Tribunal Constitucional: "Sentencia número 32/1981". <disponible en línea> <http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1981-0032>

Constitucional o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales; en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. El régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico-público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera, no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda, no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno".<sup>31</sup>

La Sentencia número 25/1981<sup>32</sup> de 14 de julio precisa que las Comunidades Autónomas "gozan de una autonomía cualitativa superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política"

De este modo, la autonomía política de las nacionalidades y regiones tiene una mayor protección constitucional que la autonomía administrativa de los municipios y provincias. Y es reiterada la jurisprudencia constitucional que califica de autonomía política la que corresponde a las Comunidades Autónomas frente a la autonomía administrativa propia de las Corporaciones Locales. Ciertamente, esta posición doctrinal ya ha sido ampliamente matizada posteriormente, reconociéndose tanto el carácter político de los Entes Locales como el de su autonomía.

---

<sup>31</sup> ESPAÑA, Tribunal Constitucional: "Sentencia número 76/1983" <disponible en línea> <http://www.cge.enfermundi.com/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1143615035765&cachecontrol=immediate&csblobid=IQ2OhfrIRclo3FavC2jDIQynFuYl232n0E9jTMga83RuuCme53u2!929885746!1217443534486&ssbinary=true>

<sup>32</sup>

ESPAÑA, Tribunal Constitucional: Sentencia 25/1981. <Disponible en línea> <http://tc.vlex.es/vid/28-lotc-97-147-9-8-ba-an-11-12-pa-15034925>

La regulación constitucional de las Autonomías, en concreto las del Título VIII de la Constitución, es sumamente deficiente como reconoce la generalidad de los autores.

Un primer defecto en el texto constitucional relativo a las Autonomías es de carácter sistemático. La Constitución no presenta una regulación ordenada y coherente en esta materia. Los artículos de este Título no obedecen a ningún orden lógico y su caótico engarce viene agravado por la regulación de las autonomías de otros preceptos dispersos en la Constitución.

También es digno de reseñar la falta de ordenación y coherencia en las normas constitucionales relativas al procedimiento que debe seguirse para alcanzar la autonomía. Estas normas se encuentran diseminadas en los artículos 143, 144, 147, 151 y en las Disposiciones transitorias primera, segunda, cuarta, quinta y sexta.

En cuanto a la regulación del contenido de las autonomías podemos verla dispersa en quince artículos: 3º, 4º, 69.5, 87.2, 131 .2, 133.2, 138.2, 139, 148, 149, 150, 152, 156, 157 y 162.

Pero las deficiencias constitucionales no son sólo de carácter sistemático, pues la nota dominante de sus preceptos es la ambigüedad, consecuencia del método de consenso seguido en su elaboración.

### **III. Objetivos**

El Objetivo Básico de este Trabajo Fin de Carrera es la Implantación en España de un Modelo Federal Simétrico de Gestión tal y cómo lo especifica en el Título del mismo

#### **¿Por qué un modelo Federal?**

El modelo federal tal y como nosotros lo entendemos es la base de la democracia local, pero ésta democracia no supone la elección de los gobiernos, sino una mayor participación ciudadana en la Administración de

forma que más personas tengan capacidad de participar en los órganos de decisión y acercar el poder al pueblo tal y como indica el significado etimológico de la palabra democracia.

Además, podemos observar que el modelo autonómico se halla en una "crisis" de identidad, es decir, se encuentra en una posición estancada entre un Estado centralizado, depositándose parte de las competencias se encuentran en exclusividad del órgano central , y un Estado pseudofederal, siendo otorgadas otras competencias a las Comunidades Autónomas, por ello consideramos, para una mayor viabilidad, a efectos de un mayor acercamiento para cubrir las necesidades del ciudadano cliente, apostar por un sistema en búsqueda de un federalismo basado desde la esfera de lo local.

### **¿Porqué la aplicación de la una norma de calidad y concretamente la ISO/IWA-4?**

Las normas de Gestión de calidad no son aplicables a los Estados, por tanto se ha de aplicar una norma de calidad, en búsqueda de una mejor gobernabilidad general, a los entes municipales. La norma ISO/IWA-4 si es aplicada de forma correcta y eficaz dotará de una mayor calidad en los Gobiernos y así conseguir una mayor confianza política en sus gobernantes, además permite establecer todo el entramado que construiremos para la formación del Estado autonómico en federal, puesto que los entes municipales de calidad si se agrupan y se coordinan para prestar servicios que per se no puede dotar un único municipio se irá estableciendo el entramado que desembocara en el modelo federal hasta llegar a su cúspide.

### **¿Cómo llegar al Modelo Federal?**

Para llegar a un federalismo, de forma ex profesa, necesitaríamos una descentralización de forma real y efectiva de las competencias que contienen el Estado y las Comunidades Autónomas en los municipios para el perfecto engranaje del modelo federal, por ello distinguiremos cuatro etapas, que hay que alcanzar para lograr un verdadero Modelo Federal:

- Asunción de las competencias por parte de los municipios, para poder gestionar con una mayor eficacia y eficiencia
- Aplicación de políticas de calidad en los Gobiernos Locales: en nuestro caso pretendemos aplicar la norma ISO/IWA-4, pues es el proyecto de aplicación más directa de la Norma ISO de Calidad 9001:2000, a los Gobiernos Locales.
- Una vez conseguido el paso anterior, a través de la medición de las variables podremos identificar los Gobiernos Confiables que serán la base de desarrollo de éste modelo federal.
- Siendo ya todos los gobiernos locales, de alta confiabilidad, éstos se deberán mancomunar para poder ofrecer aquellos servicios que por sí sólo un municipio no pudiese ofrecer.
- Una vez superadas estas cuatro etapas, podemos hablar de un verdadero Estado Federal construido desde la esfera de lo local.

#### **IV. Alcance**

Somos conocedores que la Implantación de un Modelo Federal Simétrico de Gestión en España es utópico en la actualidad, para poder hacer factible este Proyecto Final de Carrera es necesaria una Reforma de la prima lex española por ende lo que vamos a establecer es un marco teórico de gestión federal.

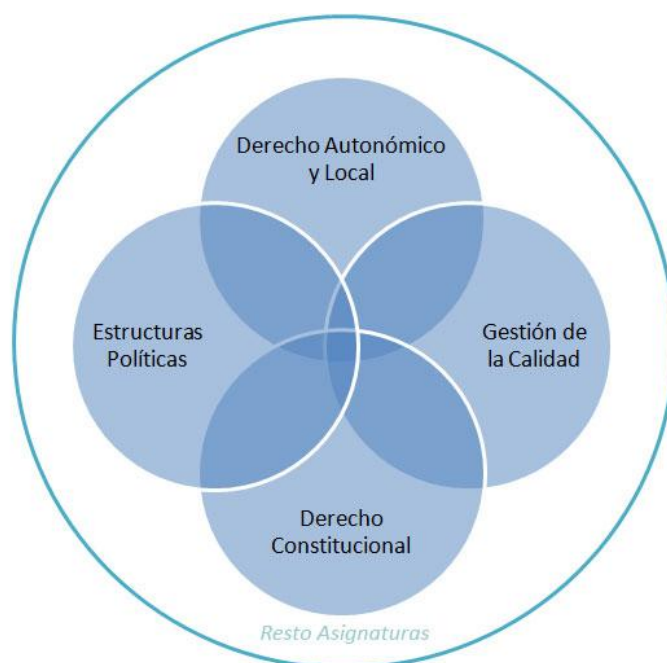
Buscamos un federalismo mancomunado y solidario<sup>4</sup> en que la aplicación de políticas de calidad como es la ISO/IWA-4, dando como resultado Gobiernos Locales Confiables y así poder construir y asentar un modelo federal de gestión desde una base solida municipal que vaya creciendo hacia la cúspide estatal, o supraestatal (Europa).

## V. Asignaturas Relacionadas

### Introducción

Hemos tratado de realizar un Proyecto Final de Carrera, transversal y que tenga como marco la mayor parte de asignaturas cursadas en los Estudios de Diplomado de Gestión y Administración Pública.

**Ilustración 1. Relación de las Asignaturas utilizadas en el Trabajo Final de Carrera**



Fuente: Elaboración Propia

En ella distinguimos cuatro grandes bloques que engloban la gran parte, como son el Derecho Autonómico y Local, Gestión de la Calidad, Derecho Constitucional y Estructuras Políticas.

La primera parte del proyecto Capítulos II y III, tiene más representación en el ámbito del Derecho (Autonómico y Local, Constitucional y Estructuras Políticas) ya que tiene como desarrollo el análisis de la transición española y el proceso autonómico que de ella se derivó hacia una situación actual de un pseudo sistema federal.

Por su parte, los Capítulos IV y V, corresponden con mayor parte a la Normalización de Políticas de Calidad en los Ayuntamientos para poder establecer Gobiernos Confiables

## **Derecho Autonómico y Local**

Es la asignatura eje del Proyecto Final de Carrera, gracias a Derecho Autonómico y Local, tenemos las bases que regulan el municipio como tal y así como toda la organización del Estado de las Autonomías, como base de nuestra base federal.

La podremos apreciar más significativamente en los siguientes capítulos:

- Capítulo II. Antecedentes: Del Franquismo al Proceso Autonómico.
- Capítulo III. Situación Actual: El Estado de las Autonomías ¿Hacia una España Federal?

## **Gestión de la Calidad**

Es el segundo eje del TFC, gracias a la Gestión de Calidad en la Administración pública podremos establecer los indicadores de Calidad de un Servicio Público, tal y como establece la Norma ISO 9001:2000 y su aplicación a las políticas locales ISO IWA – 4. Tratando de implantar un Plan de Mejora Continua.

Lo podremos apreciar más significativamente en los siguientes capítulos:

- Capítulo V: Directrices del Modelo ISO IWA – 4 para la Gestión de Calidad en los Gobiernos Locales
- Capítulo VI: Evaluación de la Implantación de las Directrices ISO IWA-4 en los Gobiernos Locales: Experiencias Piloto.

## **Derecho Constitucional (I y II)**

En ella tratamos los conceptos básicos del Derecho. La Constitución española de 1978, así como las predecesoras, que trajeron consigo algún

sistema pseudofederal. Gracias a esta asignatura podremos profundizar en mayor medida en el Título VIII de la Constitución: Organización territorial del Estado y entes locales.

## **Estructuras Políticas y Administrativas**

Es la asignatura que nos aporta el conocimiento de las formas de organización política, en nuestro caso un modelo federal simétrico de gestión, y teorías sobre el Estado, comportamiento político, en resumidas cuentas el sistema político español.

## **Otras Asignaturas Relacionadas**

- Derecho Administrativo (I y II). Aporta los conocimientos teóricos y prácticos de lo que es el ámbito de la Administración en todas sus facetas jurídicas, objetiva, subjetiva, lógico formal o funcional. Desde el punto de vista de su naturaleza como disciplina jurídica y su íntima relación con el Derecho Constitucional la consecuencia de su estudio nos acercará, tanto a la posición de la Administración dentro del bloque constitucional de poder como a las peculiaridades de la regulación de esta faceta fundamentalmente en lo que supone el estudio del procedimiento administrativo como límite a los privilegios de la administración y como garantías a la posición del ciudadano.
- Gestión Administrativa (I, II y III): Esta asignatura tiene como objetivo central que el alumno tenga un conocimiento profundo de la gestión en la Administración Pública que le permita:
  - Comprender los distintos modelos de gestión y su evolución en el tiempo.
  - Aplicar estos conocimientos para contribuir a la mejora de la gestión pública y la calidad de los servicios públicos.
  - Analizar el impacto del "Cambio" en la Cultura Organizacional de la Administración Pública.
  - Analizar y reflexionar sobre las distintas formas y niveles de gestión en la Administración Pública.



- Interpretar y conocer semejanzas y diferencias entre la gestión pública y privada.
  - Aprendizaje de habilidades, además de conocimientos, para adoptar decisiones en diferentes situaciones y poder resolver posibles conflictos que se presenten en el tiempo.
- Gestión Financiera y de Contabilidad (I, II y III): la organización del sector público da cabida a una serie de entidades y sociedades que se rigen por los principios de la empresa privada, en un proceso de descentralización fundamentado principalmente en razones técnicas. Estas instituciones públicas o mixtas se rigen por los mismos criterios de gestión que las empresas privadas.
- Sistema Económico y Financiero: Partiendo del punto de partida del conocimiento de la estructura del presupuesto de las administraciones públicas y del análisis de la estructura y naturaleza del gasto y los ingresos, el objetivo de esta asignatura es alcanzar el conocimiento actual de los temas económicos del Sector Público, haciendo referencia a la situación española y a su contexto económico e institucional. Siendo objetivos complementarios el conocimiento de la relación de las distintas administraciones públicas actuales: europea, estatal, autonómica y local. Al mismo tiempo analiza cuáles son los problemas que causa el presupuesto descentralizado y la armonización fiscal de la Unión Europea.
- Ética en las Organizaciones: El objetivo general de la asignatura es sensibilizar al alumno sobre los aspectos éticos en las Administraciones Públicas, así como que desarrolle conceptos y métodos que le ayuden a tomar decisiones éticas y a solucionar problemas morales en la gestión pública, y así lo hemos tratado de plasmar en el TFC
- Información y Documentación Administrativa (I y II): Mediante esta asignatura hemos adquirido conocimientos básicos sobre la gestión de la información en las administraciones públicas. El objetivo de esta asignatura es dotar al alumnado de una base conceptual en cuanto a documentos y sus soportes, tipología documental e instituciones documentales, sistemas y fuentes y acceso a la información administrativa.

- Teoría Social: Partiendo de la explicación del concepto de estructura social, nos adentramos en la descripción y análisis de sus componentes en el marco de la sociedad española y europea actual; integrando aspectos politológicos, económicos, demográficos y sociológicos, principalmente, necesarios en el estudio y análisis del devenir de los elementos de la estructura social. Intentando dar explicación de su organización y estado actual.
- Estadística Administrativa: En cualquiera de los distintos escenarios donde los titulados en Gestión y Administración desarrollen su vida laboral será necesario en mayor o menor grado operar con datos de investigación cuantitativos y cualitativos. El objetivo de esta asignatura es aprender a manejar datos para finalmente convertirlos en información de relevancia.



# *Capítulo II*

## *Antecedentes*

*Del Tardofranquismo al  
Proceso Autonómico*





## **I. El Tardofranquismo.**

### **1. Luis Carrero Blanco y Carlos Arias Navarro presidentes del Gobierno**

En 1973 el franquismo da sus últimos coletazos. El Caudillo deja en manos del almirante Luis Carrero Blanco la Presidencia del Gobierno para quedarse sólo con la Jefatura del Estado. El poder real reside desde los años 60 en las manos del Opus Dei, que va ocupando los lugares de mando del país.

A la muerte de Carrero Blanco en el atentado perpetrado por ETA el 20/12/1973, le sucede, por decisión de la familia Franco, Carlos Arias Navarro, ya ministro de la Gobernación y antiguo director de la seguridad nacional: un viejo represor.

Carlos Arias no le gusta a nadie: tiene el hombre propósitos "aperturistas" que consisten en reformar las Leyes Fundamentales (la Constitución del Franquismo), cuyas holguras habrían de dar margen suficiente para la evolución, según expone en su discurso a las Cortes del 12 de febrero de 1974. Estas admirables inquietudes de Carlos Arias y de los "reformistas" del régimen no pueden gustar a los integristas del Franquismo, no ya al bueno de Franco que está en las últimas, sino a los jefes que no quieren conservar tampoco el status quo, sino incluso regresar a las esencias de los años cuarenta. Pero tampoco agrada el Gobierno de Arias Navarro a la oposición democrática, evidentemente puesto que no sólo no es democrático, sino que además, en su discurso del 24 de junio de 1975 el Presidente del Consejo de Ministros define una trinidad de principios inmutables:

- Exclusión radical del comunismo "en sus tendencias, grupos o manifestaciones", que incluye a cualquier grupo con connotaciones obreras reivindicativas. Quedan pues excluidas de la posibilidad de legalización un gran número de organizaciones ya sea políticas o sindicales.

- La afirmación de la unidad nacional, que deja fuera de discusión cualquier reivindicación nacionalista y cualquier proyecto autonómico.
- El reconocimiento de la forma monárquica del Estado.

Franco ha abandonado en 1972 la Presidencia del Consejo de Ministros, que siempre ha sido su "Parlamento de bolsillo": tenían los ministros una función de meros consejeros del dictador, puesto que jamás se adoptaba una decisión colectiva opuesta a una decisión del jefe supremo. En palabras de Diego López Garrido, "el Consejo de Ministros era un apéndice de Franco". En las etapas de Carrero Blanco y Arias Navarro, en las que Franco ya no preside el Consejo, éste sigue siendo el baluarte frente a tesis aperturistas que provienen de todos lados, incluso de pequeños segmentos del ejército.

## **2. Oposición Europea al Franquismo**

A pesar de su vejez, al dictador no le falta la fuerza de firmar las penas de muerte de cinco terroristas (dos de ETA y tres del FRAP), que son ejecutadas el 27 de septiembre de 1975. Ese episodio levanta una polvareda impresionante en toda Europa tanto antes como, sobre todo, después de las ejecuciones: miles de telegramas de protesta inundan los organismos oficiales mientras son asaltadas las Embajadas y Consulados de España. Agencias de viaje, oficinas de Iberia y banderas de España son incendiadas.

El primer ministro de Holanda convoca al país a una manifestación de protesta, presidida por el gabinete en pleno, contra el Régimen español y hace un llamamiento para que ningún ciudadano de su país visite España.

El Gobierno de Portugal no se hace responsable de la destrucción total, por indignados manifestantes, de la Embajada española en Lisboa. Miles de manifestantes gritan en contra del dictador español por las calles de las capitales europeas, los embajadores de los países de la CEE son llamados a consultas por sus respectivos Gobiernos y hasta se solicita la reunión

urgente del Consejo de Seguridad de la ONU para que vote la expulsión de España de los organismos internacionales.

Tampoco en la Santa Sede el recrudecimiento del Régimen pasa inadvertido: Pablo VI escribe tres cartas secretas al dictador, antes de las ejecuciones, pidiendo la gracia de los terroristas, pero no recibe contestación a ninguna de las tres, por lo que hace una alusión clarísima a este asunto después del Ángelus del domingo siguiente, cuando ya los

Terroristas han sido pasados por las armas. Tras las palabras públicas del Pontífice, Franco le escribe una carta llamándole Padre, manifestándose devoto hijo suyo y diciéndole que siente en el alma no haber podido acceder a su petición porque razones graves de orden interior se lo impedían. Ciertamente es que la extrema derecha se manifiesta en España a favor de la mano dura en los procedimientos contra los terroristas, y que la Guardia Civil protagoniza incidentes porque a su parecer no se juzga con la debida severidad a los presuntos culpables de haber matado a agentes de las Fuerzas de Orden Público. Pero ¿son éstas razones suficientes para que Franco desoiga las peticiones de indulto del mismísimo Papa? Nace la duda de que las cartas de Pablo VI no llegaron a manos del destinatario a tiempo, gracias a la mano, propone el Cardenal Tarancón en sus memorias, de Carlos Arias Navarro.

Este incidente diplomático con el Vaticano no impide que el Papa diga de Franco "que ha hecho mucho bien a España y le ha proporcionado un desarrollo extraordinario y una época larguísima de paz. Franco merece un final glorioso y un recuerdo lleno de gratitud".

### **3. La Economía Franquista**

#### **3.1 Introducción**

La mejor perspectiva que hoy es posible adquirir al estudiar la economía española durante el franquismo —y no sólo por el mero paso del tiempo: también por los sucesivos y aleccionadores cambios de decorado que se han

producido en la escena de la economía internacional en los últimos lustros— invita a ahondar en los distintos planos y períodos que en España presenta la evolución económica de los decenios centrales del siglo XX, revisando eventualmente algún tópico antes sustentado en la excesiva inmediatez de los acontecimientos analizados. Es el reclamo al que responden estas breves páginas, cuya premisa básica es la identificación de los años cincuenta como una etapa bien diferenciada en la evolución de la economía española contemporánea, y tanto por lo que se refiere a los años inmediatamente anteriores —la lóbrega década de los cuarenta— como a los posteriores, pues la operación estabilizadora y liberalizadora de 1959 es inequívoca señal fronteriza. Singularización del decenio de 1950 que trata,

pues, de combatir el excesivo simplismo en que muy reiteradamente se ha incurrido al distinguir tan sólo dos grandes períodos en la economía franquista —autarquía, primero, apertura económica y desarrollo, después— divididas por el año crucial de 1959; y que facilita de paso establecer comparaciones significativas a escala internacional, dado que también en la mayor parte de las economías europeas occidentales los años cincuenta — los de la apertura, la cooperación y el crecimiento económicos— componen un período con señas específicas de identidad, situadas entre la etapa de reconstrucción de la inmediata postguerra y la década de 1960, que registrará mantenidos avances en la integración y el desarrollo de los países industriales pero a la vez crecientes síntomas de agotamiento del largo ciclo de expansión precedente.

A efectos expositivos convendrá, de cualquier modo, dedicar un apartado a cada uno de los tres tramos temporales que así resultan delimitados: primero, el que se extiende desde 1939 hasta el comienzo del decenio de los cincuenta; después, el que arranca de la crisis de gobierno de mediados de 1951 y llega hasta el verano de 1959, y, en tercer lugar, el que abarca los años sesenta, prolongándose hasta 1973, cuando la muerte de Carrero Blanco se yuxtapone a los primeros impactos de la crisis de la economía internacional. Luego, 1974 y 1975, con la agonía del régimen superpuesta a



la del propio dictador, no hará sino introducir el período de la economía española que presencia, en la política, la transición a la democracia.

### **3.2 Los malogrados años cuarenta**

Tanto las más fiables estimaciones del índice anual de la producción industrial española (IPI), como los mejores estudios comparativos a escala europea confirman, con abrumadora coincidencia, el largo y negativo paréntesis que en la historia de la industrialización forman los años que transcurren entre 1935 y 1950. En concreto, el estancamiento post-bélico que conoce la economía española en los años cuarenta no tendrá parangón en la Europa contemporánea, donde el periodo de reconstrucción es mucho más rápido, sobre todo a partir de 1948, con la puesta en práctica del Plan Marshall. En España, tanto la primera como la segunda mitad de los cuarenta arrojan resultados muy pobres. De 1941 a 1945 el promedio quinquenal de la tasa de crecimiento del IPI es negativo; y en la segunda mitad del decenio de 1940, cuando la retirada de embajadores renueva las pretensiones autárquicas de la política económica del régimen de Franco, aunque la tasa de crecimiento del indicador mencionado ya registre valores positivos, lo más destacable es la cuantía mucho menor de éstos en comparación con los de la inmensa mayor parte de los países europeos, incluidos los mediterráneos. Así, considerados en conjunto los quince años que van desde 1935 a 1950, ambos incluidos, se puede hablar de una auténtica depresión.

El significado último de esa pobreza de resultados durante la etapa inicial del franquismo tiene una doble dimensión: por una parte, supone el final del proceso de crecimiento moderado pero mantenido que se prolonga en España durante el último tercio del XIX y el primero del XX; por otra parte, ocasiona el ensanchamiento de la brecha que separa la trayectoria de España respecto a la de otros países europeos; una diferencia que, en ritmos de crecimiento y de producto real por habitante, se amplía enormemente durante esos años. No se exagera, por consiguiente, cuando se sitúa en ese decenio de los años cuarenta el pasaje más negativo de nuestra historia económica y contemporánea, con la cruenta eliminación de

los partidos políticos y organizaciones de clase, con rígida disciplina laboral y drástica fijación de salarios, con cercenamiento de las libertades individuales y la pérdida, en unos casos, y marginación, en otros, de un capital humano irrecuperable. En suma, el fracaso económico corrió entonces paralelo a la regresión política y social.

### **3.3 Los años cincuenta: el decenio bisagra**

En el marco de las políticas keynesianas que durante más de veinte años van a presidir el largo ciclo de expansión de las economías occidentales iniciado con los cincuenta, el comportamiento de la economía española también es ya sensiblemente distinto. Los cálculos y estimaciones antes citados vuelven a ser coincidentemente expresivos del indudable empuje de la economía española en el decenio de 1950. Así, en promedios quinquenales, el índice de la producción industrial arroja una tasa de crecimiento del 6,6% para 1951-1955 sobre la media de 1946-1950, y otra de nada menos que del 7,4% para 1956-1960 sobre la media del quinquenio 1951-1955. Con todo, lo que más me importa señalar es que, a diferencia de lo que se ha evidenciado en los años precedentes, el ritmo de crecimiento español sigue de manera muy uniforme la pauta de otros países europeos, muy particularmente los del Sur de Europa, en los que, por encima de diferencias institucionales, juega un papel semejante, ya en los años cincuenta, el conjunto de las relaciones exteriores (transacciones comerciales, remesas de emigrantes, flujos de capital y divisas por turismo).

Esa acentuada sensibilidad con respecto al mercado internacional es tanto más llamativa cuanto que los pasos aperturistas de la política económica española durante los cincuenta, en la línea de aproximación de una liberalización de intercambios y a una situación de pagos multilaterales, son siempre pasos cortos, repletos de temores y reservas. Conviene, por eso mismo, insistir en dos aspectos de la política paulatinamente liberalizadora de ese decenio bisagra que dentro de la historia del franquismo es el de 1950. El primero es el carácter de atenuación que tiene respecto a la rigidez anterior de la opción autárquica y de intervencionismo económico,

eliminando así impedimentos y obstáculos al crecimiento. Es, pues, el desbloqueo de las potencialidades de la economía española donde reside la afortunada clave —tan poco misteriosa como decisiva— de las medidas liberalizadoras del decenio de 1950: un compromiso, en suma, entre los deseos de industrialización y las exigencias de esta industrialización, por emplear una conocida fórmula, coloquial pero muy certera.

El segundo aspecto que conviene destacar de esa política es su carácter gradual, resultado, bien es cierto, no de estrategia alguna a medio y largo plazo, sino de los frenos y cautelas que mediatizan los sucesivos intentos de apertura económica. Hasta tal punto que la mantenida tensión entre medidas a favor y en contra de la liberalización, entre amagos aperturistas y reacciones en sentido contrario, acaba constituyendo un rasgo característico de toda la década. Una tensión que alcanza sus momentos culminantes en torno a 1951-1957 y 1959, cuando se adoptan las medidas que, en su conjunto, consiguen un mayor enlace o ensamblaje de España con el mercado internacional y, con ello, el aprovechamiento de los impactos positivos de la onda de prosperidad atlántica desde el comienzo mismo, nótese bien, de los años cincuenta.

### **3.4 La expansión de los sesenta**

El Plan de estabilización y liberalización de 1959 abre, en todo caso, la tercera gran etapa de la economía española durante el franquismo: la que abarca todo el decenio de los años sesenta y se prolonga hasta 1973.

Por lo que se refiere a los factores impulsores de los prósperos sesenta, nada nuevo cabe señalar. Como en 1951, la economía española va a mostrar, tras las medidas del verano de 1959 y de los meses posteriores, una extraordinaria capacidad de asimilación de las favorables condiciones del mercado internacional, con ganancia de importantísimos márgenes de productividad antes desaprovechados. Y el proceso de acumulación y crecimiento se va a ajustar, hasta el comienzo de los años setenta, al esquema dominante en la escena de los países de la OCDE, cien veces repetido: energía barata en términos absolutos y crecientemente barata en

términos relativos; favorables precios relativos también de las materias primas y de los alimentos; ampliadas posibilidades de financiación exterior; adquisición en un mercado internacional expansivo de la tecnología y de los productos necesarios para asimilar los cambios que el propio crecimiento impone en los patrones dominantes de la demanda, y abundantes disponibilidades de una mano de obra (las dos grandes reservas son la población agraria y la población femenina potencialmente activa), con la válvula de seguridad adicional de la fácil exportación de la mayor parte de la fuerza de trabajo excedente.

En lo que concierne a los resultados de esa feliz suma de efectos derivados de la política de liberalización española y del desarrollo económico internacional, interesa subrayar, por un lado, las profundas transformaciones estructurales que acompañan a la muy fuerte expansión entonces registrada; por otro lado, en fin, lo que debe destacarse es que ese gran crecimiento no es excepcional en el marco de una buena parte de las economías occidentales, para las que también la prolongada e intensa expansión que se inicia tras la reconstrucción de la postguerra es un fenómeno hasta cierto punto inédito y probablemente irrepetible. Es más: si la comparación se efectúa exclusivamente con los países mediterráneos y en términos de crecimiento de la producción industrial durante el decenio de

1960, el ritmo de avance español, con ser muy fuerte, resulta similar al de Italia, Grecia y Yugoslavia.

### **3.5 Epílogo: un legado ambivalente**

Lo que acaba de indicarse facilita un apunte final sobre el legado del franquismo desde la perspectiva de la evolución económica. Un legado ambivalente en más de un sentido. Durante los dos últimos largos decenios del franquismo, el crecimiento económico fue importante tanto en términos absolutos como en términos comparados con cualquier período precedente del proceso de industrialización; y sin embargo, no fue en absoluto excepcional en el mapa de las economías occidentales de postguerra y, particularmente, en el marco de las economías del Sur de Europa. Además,

de no haberse prolongado tanto tiempo aquí la situación de autarquía y generalizado intervencionismo, la recuperación de la economía española hubiera podido iniciarse antes, y antes haberse acompasado el pulso interno del proceso productivo al ritmo y las condiciones de la economía internacional. Tal vez así las transformaciones en la estructura productiva se hubieran realizado con menos costes sociales y también más consistentemente, sin dejar tantas junturas mal soldadas, como el impacto de la crisis de mediados de los años setenta pondrá de manifiesto. Sin olvidar, en todo caso, que el régimen franquista acababa imponiendo por su propia naturaleza y entidad límites insuperables para determinados cambios económicos institucionales (en el campo del sector público, en el de las relaciones laborales, en el del sector exterior, entre otros); cambios institucionales sin cuya plena consecución se frenaba el alcance de aquellas transformaciones en la estructura productiva y el impulso del proceso de crecimiento.

Legado, pues, ambivalente, por más que, contempladas las cosas desde nuestro presente, desde el presente que supone la afirmación del régimen de libertades en la España actual, lo que más resalte sea el cambio social, en su sentido más amplio, que trajo consigo el conjunto de hechos y movimientos que hemos mencionado en el dominio de la economía: cambio social que contribuyó a renovar muchos de los patrones de comportamiento de una mayoría de españoles que acabaron apostando por aquello a lo que siempre más temió el franquismo: la libertad.

### **3.6 Evolución de la productividad en España**

Precisar el pormenor del fracaso industrial de los años cuarenta es una tarea ardua, dados los defectos e insuficiencias de la información estadística de la época. Sólo algunas expresiones del desolador balance están aceptablemente documentadas: así, por ejemplo el marcado retroceso del consumo privado (el del consumo de carne fue dramático) y el mantenimiento hasta 1945, del índice de inversión por debajo de los niveles alcanzados en los años treinta, y siempre muy lejos, durante toda la década, de los conseguidos entre 1928 y 1930.

**Tabla 1. Evolución de la productividad en diferentes países de Europa**

	1 1946	2 1950	3 2/1	4 1960	5 4/2	6 1973	7 6/4	8 6/1
Alemania RFA	63	114	1.8	283	2.5	556	2.0	8.8
Austria	92	145	1.6	293	2.0	602	2.1	6.5
<b>España</b>	<b>102</b>	<b>111</b>	<b>1.1</b>	<b>202</b>	<b>1.8</b>	<b>696</b>	<b>3.4</b>	<b>6.8</b>
Francia	76	111	1.5	208	1.8	438	2.1	5.8
Grecia	62	127	2.0	301	2.4	1021	3.4	16.5
Holanda	77	144	1.9	266	1.8	624	2.4	8.2
Italia	66	115	1.7	274	2.4	634	2.3	9.6
Reino Unido	100	131	1.3	177	1.4	256	1.4	2.6
Suecia	137	162	1.2	234	1.4	450	1.9	3.3
Yugoslavia	90	196	2.2	510	2.6	1418	2.8	15.8

Fuente: García Delgado y Jiménez Jiménez<sup>33</sup>

Las tres primeras columnas del cuadro son bien elocuentes de la cruda especificidad del caso español en la inmediata postguerra. Merece ser retenido, en concreto, el punto de comparación que aportan los otros países mediterráneos: mientras Italia, Grecia y Yugoslavia duplican o casi duplican sus respectivos índices de producción industrial entre 1946 y 1950 (Italia lo multiplica por 1,7, Grecia por 2 y Yugoslavia por 2,2), España apenas consigue multiplicarlo por 1,1, la cifra más reducida entre los once países muestrales. De igual modo que merece destacarse el contraste de ese cociente con el de las dos décadas siguientes (columnas 5 y 7 del cuadro).

¿Cuál fue el coste económico, y, sobre todo, industrial del franquismo primigenio, esto es, de la política que retrasó el engarce de España con la prosperidad occidental? Albert Carreras desde la perspectiva del sector industrial ha tratado de medir el coste del franquismo en términos de producto perdido comparando los índices de producción industrial de España e Italia entre 1947, cuando ya no puede hablarse, al menos en la Europa democrática, de economía de guerra, y comienza una fase de auge

<sup>33</sup> GARCÍA DELGADO, José Luis; JIMÉNEZ JIMÉNEZ, Juan Carlos: *Un siglo de España. La Economía*. Madrid, 2004. Marcial Pons, 2ª Edición.

productivo favorecida por los fondos del Plan Marshall, y 1974, en que la crisis quiebra las tendencias anteriores en ambos países. De la diferencia entre esas series homogéneas —y ambas con base 100 en 1947— de producción industrial per cápita de España e Italia en proporción de la producción industrial per cápita española en este período, resulta un desfase, en perjuicio de España, del 25%.

Adviértase, por lo demás, que una producción industrial inferior en un 25% en un período de veintisiete años viene a equivaler, en términos temporales, a un retraso medio de unos siete años, retraso que se fraguó en los primeros años de esta trayectoria comparada. Se puede concluir, por tanto, que el coste industrial (y, por extensión, económico) del franquismo es, ante todo, un coste imputable al primer franquismo y a la política que continuó hasta entrados los cincuenta: la diferencia acumulada en esos primeros años sólo pudo enjugarse en dos décadas, y con una sustancial pérdida, como se ha comprobado, en términos de producto industrial.

## **II. Muerte del General Franco**

Franco muere a las 4.20 de la madrugada del 20 de noviembre de 1975 y es enterrado en el Valle de los Caídos. Juan Carlos I es su sucesor como el mismo Franco había decidido el 22 de julio de 1969, con base en la ley de sucesión de 1947, en la que se decía en su artículo segundo que "la jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos, don Francisco Franco Bahamonde"<sup>34</sup> y que a él le estaba reservado el derecho de designar al sucesor.

---

<sup>34</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Fundamental de Sucesión. <en línea> [http://herbogeminis.com/IMG/pdf/ley\\_sucesion\\_jefatura\\_estado\\_1947.pdf](http://herbogeminis.com/IMG/pdf/ley_sucesion_jefatura_estado_1947.pdf)

### **III. Transición Española**

#### **1. Juan Carlos I, nuevo Rey de España**

La coronación se lleva a cabo el 22 de noviembre en las Cortes, con asistencia de Jefes de Estado y de Gobierno que se han negado a asistir al entierro del General.

Y dice el nuevo monarca en su discurso: "Hoy comienza una nueva etapa de la historia de España... Una sociedad libre y moderna requiere la participación de todos en los foros de decisión, en los medios de información, en los diversos niveles educativos y en el control de la riqueza nacional. Hacer cada día más cierta y eficaz esa participación debe ser una empresa comunitaria y una tarea de gobierno".<sup>35</sup>

#### **2. Mandato de Adolfo Suárez hasta las primeras elecciones**

##### **2.1 Adolfo Suárez, el elegido**

Adolfo Suárez, un anónimo funcionario franquista con pinta de jefe de planta de El Corte Inglés, ministro en el gabinete de Arias, espera impaciente la llamada de Su Majestad desde mediodía de ese mismo sábado: las voces de Palacio y algunas alusiones de Su Majestad le dan como candidato a sustituir a Arias Navarro. Así es que cuando poco después de las cinco de la tarde suena el teléfono y el Rey le dice: "Adolfo, ¿qué haces? ¿Quieres venir a tomar café?", él acepta, con serenidad viste un traje azul oscuro y conduce su Seat 127 hasta la Zarzuela, residencia del Rey, el cual le recibe al instante y pronuncia otra célebre frase:

—Adolfo, te quiero pedir un favor. Acepta la Presidencia del Gobierno—.

—Ya era hora— contesta Suárez.

---

<sup>35</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Discurso de Proclamación como Rey de España de Juan Carlos I. <en línea> <http://www.youtube.com/watch?v=1RRwRSGI79M>



"Ya era hora" porque hacía meses que corrían voces sobre Suárez presidente y porque Arias era un cadáver político desde hacía mucho tiempo. Durante toda su presidencia tuvo en su despacho un gigantesco retrato de Franco, que era su punto de referencia más firme y al que citaba en sus discursos más que al Rey. Quizás quisiera reformar el régimen, pero permaneció atormentado por las dudas entre sus fidelidades y su ignorancia de cómo hacerlo. Amaba hablar en privado del Rey llamándole "el niño", y decir que no lo soportaba durante más de diez minutos.<sup>36</sup>

El Gobierno Suárez, que jura su cargo ante el Rey el lunes 5 de julio, no es bien recibido por nadie, ni por el búnker ni por la oposición democrática, ni por los "reformistas": ni Fraga ni Areilza quieren seguir en el Gobierno, que es conocido como el Gobierno de los penenes (siglas de la denominación Profesores No Numerarios), que quiere significar que Suárez se ha visto obligado a buscar a personalidades menores para componer el ejecutivo.

Tras un paquete de medidas económicas tomado en agosto, en el que se suprime el impuesto de plusvalías de origen bursátil, que recibe escasa atención por su "carácter veraniego" y que no impide que la Bolsa siga bajando, en septiembre el nuevo Gobierno da a la luz su proyecto de reforma política: se irá a "...las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 207 senadores". Dicho proyecto debe ser aprobado por los dos tercios de las mismas Cortes y luego refrendado por los españoles. El primer paso es tremendamente difícil: ¿cómo van a votar a favor de la democracia los procuradores de las Cortes franquistas? ¿Cómo van a votar a favor de su propia desaparición?

---

<sup>36</sup> MORAL DEL CURA, Félix: 25 años después. Memoria del Franquismo y de la Transición a la Democracia en los Españoles. Primera Edición. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2001.

## 2.2 Ley para la Reforma Política

### A.- *El harakiri político de las Cortes Franquistas*

El 18 de noviembre ocurre la magia, el milagro: más de los dos tercios necesarios de las Cortes franquistas votan a favor del proyecto de ley, firmando pues su misma acta de defunción. No queremos ni pensar en las promesas que convencieron a los jefes franquistas: la magia tuvo seguramente algún truco. A este episodio se le da el nombre del harakiri.

El 15 de diciembre de 1976 se celebra el referéndum, en el que el 94% de los votantes dice sí al proyecto de reforma política, en las primeras elecciones libres desde febrero de 1936. Libres en el sentido de que no cabe duda de la veracidad del resultado, al contrario de lo que pasó con los dos referendos del régimen franquista. Sin embargo cabe destacar que no es un plebiscito democrático por la simple razón que las fuerzas de la oposición todavía no están legalizadas, por lo que sólo hay campaña institucional a favor de la participación al voto (Habla, pueblo, habla) y por el sí, y llamamientos a la abstención de las fuerzas de la oposición, no legales pero toleradas. Circula durante dicha campaña esta explicación de Miguel Herrero de Miñón, funcionario entonces del Ministerio de Justicia: "no es, sin duda, un referéndum democrático, puesto que no existen las libertades propias de la democracia; pero es un referéndum para establecer la democracia y las libertades que le son propias". De todas formas qué duda cabe de que es un referéndum viciado, puesto que pregunta algo así como: "¿Quieren ustedes la libertad o no?", sin consultarle a nadie de qué forma se va a dar esa libertad y dando a entender que el proceso va a consistir en renovar las leyes del franquismo para que todo quede redondo, para que no haya discontinuidades. Por lo tanto las fuerzas democráticas que, inevitablemente, están a favor de la ruptura, es decir de hacer borrón y cuenta nueva, replantear todo el sistema, no pueden aprobar el referéndum. La abstención alcanza el 23% del censo electoral, pero los que se abstienen rezan porque gane el sí, porque ¿y si hubiese ganado el no? ¿Se hubiese ido todo el proceso al traste? Mejor no pensarlo.

## **B.- Los meses más difíciles**

Se trata ahora de volver a las urnas para elegir un Congreso y un Senado cuya misión será constituyente. Pero las dificultades antes de llegar al momento de esas elecciones serán muchas. Hay quien dice que los seis meses que transcurrieron entre el 15 de diciembre de 1976 hasta el 15 de junio de 1977 en que se realizaron dichas elecciones, fueron los más difíciles de la transición política. De hecho, la conflictividad laboral y social, el terrorismo, la legalización de los partidos, los nacionalismos, la situación económica que va empeorando día a día todas estas cuestiones, entrelazadas y juntas, quieren una respuesta rápida y el Gobierno no puede dar una alegría a unos pocos sin echarse encima las críticas de muchos más. Por un lado hay unas fuerzas democráticas que, puesto que son toleradas, se sienten en derecho de hacer reivindicaciones, mítines, reuniones y manifestaciones, por otro, la extrema derecha, los nostálgicos, tienen todavía mucha relevancia. Y no sólo por el número de simpatizantes, sino por quiénes los controlan: parte del búnker (Blas Piñar, Silva Muñoz), amplios segmentos del ejército y a saber qué sectores financieros.

### **2.3 Situación Pre-electoral**

Santiago Carrillo, secretario general del PCE, regresa del exilio en febrero de 1976 y vive en España clandestinamente, puesto que todavía en agosto del mismo año, siendo ya presidente Suárez, se le niega el pasaporte español. A pesar de estar escondido, mantiene contactos con las demás fuerzas democráticas y se deja ver siempre más por las calles de Madrid, con el fin de forzar un reconocimiento del PCE, cuando todavía ninguna fuerza democrática ha sido legalizada. Ante dichos atrevimientos el Gobierno no puede no querer demostrar su autoridad y su eficacia represora, y la policía lo detiene y lo tiene recluido durante una semana en los últimos días de diciembre de 1976, sometiéndolo a vejaciones en comisaría.

No contenta con esto, la extrema derecha pasa a la acción: el 24 de enero de 1977 se produce la Matanza de Atocha en que resultan muertos siete abogados laboristas del PCE. Es un episodio que provoca muestras de

solidaridad y que permite que el PCE demuestre que es capaz de controlar a sus seguidores: la respuesta de masas al asesinato de los abogados comunistas es impresionante por la demostración de fuerza y serenidad. Se da la paradoja que la policía tiene que proteger a los miembros de un partido que no está legalizado, mientras que los agentes que detendrán luego a los responsables de la matanza se negarán a cobrar la recompensa a la que tienen derecho.

La Matanza de Atocha es quizás el más grave de una serie de acontecimientos violentos, que ponen en grave peligro el camino hacia la reforma: tanto ETA como el GRAPO como, por ejemplo, el MPAIAC (Movimiento para la Autonomía e Independencia del Archipiélago Canario) dieron guerra en aquellos meses. En el momento de iniciarse la transición la totalidad de los nacionalistas vascos se niega a emplear el término terrorismo para designar a ETA, a pesar de que la misma mata a 26 personas en 1975, 21 en 1976 y 28 en 1977, pasando luego a cifras mucho más altas (85 en 1978, 118 en 1979 y 124 en 1980). Por lo que respecta al GRAPO, un grupo maoísta de ciega violencia, lleva a cabo dos secuestros en diciembre de 1976 que acaban con la liberación de los rehenes por parte de la policía en febrero de 1977.

En medio de este caos, en febrero de 1977 desaparecen los requisitos más restrictivos para la legalización de los partidos, así es que todos menos el PCE consiguen la legalidad. En ese mismo mes Suárez se reúne secretamente con Carrillo y charlan durante seis horas. Es significativo que el día después de dicho encuentro, el Gobierno Civil de Madrid prohíba un acto que los comunistas pretenden convocar ocultándose tras una denominación inocua; y es que a estos comunistas hay que tratarlos con el bastón y la zanahoria.

Cuenta Carrillo que en su encuentro con Suárez nadie le pone condiciones a nadie sobre nada, a saber: ni Suárez pide que los comunistas rebajen el tono de sus reivindicaciones ni Carrillo pretende que el Monarca salga corriendo del país para instaurar una República de la que él será Presidente.

Cuenta Carrillo que Suárez le pide sin mucho entusiasmo, sólo para cubrir el expediente, que los comunistas se presenten como independientes a las próximas elecciones, y esto para poder evitar la legalización del PCE.

Cuenta Carrillo que él se niega, como se niega a anular el próximo viaje de Berlinguer y Marchais, secretarios generales de los partidos comunistas respectivamente italiano y francés, a Madrid donde se va a celebrar la "Conferencia Eurocomunista".

Cuenta Carrillo que la reivindicación republicana él ya la tiene aparcada y en vías de olvido.

Fueran como fueran los términos de la conversación, lo cierto es que el 9 de abril de 1977, el Sábado Santo Rojo, el Gobierno decide la desaparición del Movimiento, el partido único franquista, y legaliza al Partido Comunista de España y, dos días después al PSUC (Partit Socialista Unificat de Catalunya), causando la dimisión instantánea del Almirante Pita de Veiga,

Ministro de la Marina, y el gruñir del Ejército al completo. Franco se revuelve en el Valle de los Caídos, Fraga juzga lo sucedido de "verdadero golpe de Estado", pero la población está de acuerdo en un 45% y en contra en un 17%.

También instantáneamente, en los mítines del PCE deja de ondear la bandera republicana y Carrillo dice: "Los que silban no saben que no hay color morado que valga una nueva guerra civil entre los españoles". La reivindicación republicana no volverá a la boca de un dirigente del PCE hasta bien entrada la etapa Anguita.

El 17 de marzo Suárez ha promulgado el decreto de amnistía para los presos políticos, el 28 de abril se legalizan los sindicatos y, finalmente, el 13 de mayo llega de la URSS Dolores Ibarruri, la Pasionaria, presidenta del PCE.

Las elecciones del 15 de junio van a ser del todo democráticas, aunque qué duda cabe de que muy poco tiempo se ha dejado al PCE y a los demás partidos democráticos para organizarse en la legalidad

## **2.4 Los partidos Políticos ante las Elecciones de 1977**

### **A.- Los Comunistas**

El Partido Comunista de España (PCE) ha sido identificado durante todo el régimen franquista con la oposición, porque así lo ha querido el propio sistema y así lo ha digerido la mayoría de la población.

A diferencia del PSOE, el PCE no ha renovado su dirección política, encabezada por Pasionaria en la presidencia y Santiago Carrillo en la secretaría general. Dichos personajes han sido, durante el régimen, míticos para los militantes clandestinos, que sufren una ligera decepción cuando los ven llegar del exilio y descubren que están hechos de carne y hueso. Pero, sobre todo, durante la campaña electoral, a Carrillo le falta el gancho necesario para conectar con los jóvenes y con el nuevo electorado potencial. La falta de gancho se manifiesta en un lenguaje relativamente moderado, como ya hemos visto, que si bien ayuda sin duda al desarrollo pacífico de la democracia, deja al PCE con sólo 20 escaños en las nuevas Cortes.

A la izquierda del PCE se sitúa un mosaico de fuerzas (PTE, ORT, LCR, MC) que intenta absorber el voto de quienes no aprecian el sentido de moderación que reina en el PCE y en Comisiones Obreras, el sindicato comunista, cuyo secretario general no apoya la huelga general organizada para el 16 de mayo de 1977 en Euskadi porque «en el momento actual, cuando las libertades son todavía frágiles, creemos que el objetivo fundamental de la clase obrera es consolidar y desarrollar las libertades. Toda actuación que venga a desestabilizar es contraria a la clase obrera.»

Las fuerzas de extrema izquierda se quedarán sin representación en las nuevas Cortes.

## **B.- Los Socialistas**

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) es el que va a recoger el masivo voto de izquierdas. Tras la muerte de Franco consigue dar una imagen de juventud, de dinamismo, de capacidad de organización, de aceptación internacional, que hace que la mayoría de la población acabe identificándolo con la oposición al régimen. Del 5 al 7 de diciembre de 1976, antes de la legalización, el PSOE organiza su primer congreso tras la muerte del dictador, el primero en España tras 32 años, el XXVII Congreso del partido, reuniendo en Madrid a personajes de la talla de Willy Brandt, presidente de la Internacional Socialista, Olof Palme, Primer Ministro de Suecia, Bruno Kreisky, Primer Ministro de Austria, Anker Joergeson, Primer Ministro de Dinamarca, el aplaudidísimo líder socialista chileno Carlos Altamirano, el italiano Pietro Nenni. Todos ellos han llegado para legitimar como secretario general de los socialistas españoles a Felipe González, que encabeza el partido junto a Alfonso Guerra desde el anterior Congreso de Suresnes, en el que la vieja guardia de Ramón Llopis les ha cedido el paso, no sin algún trauma.

La retórica utilizada en el 27º Congreso es extraordinaria:

- Altamirano propone unir los esfuerzos de comunistas y socialistas para construir un bloque anticapitalista de clase,
- Se usan positivamente palabras como marxismo y República,
- Se rechaza cualquier posible acomodo con el capitalismo,
- Se renueva la voluntad de mantener una escuela pública única,
- Se propone administrar la justicia mediante tribunales populares elegidos por los ciudadanos,
- Se quiere implantar en España un modelo nuevo no implantado en ningún país.

Todo esto euforiza a los militantes, mientras que, de cara al electorado, el lenguaje es extremadamente más moderado y consigue concentrar votos. Además, el PSOE logra reunir bajo sus siglas a Convergencia Socialista, de procedencia católica, y a otras agrupaciones socialistas, como por ejemplo a los catalanes del PSC, que durante el franquismo han llevado una vida

prácticamente autónoma. Felipe González no conecta en cambio con el Partido Socialista Popular (PSP) de Enrique Tierno Galván, teóricamente más radical, pero que atrae en la práctica un voto más intelectual, diríamos que azañista, y obtiene 6 escaños en las elecciones.

La simpatía y el carisma de Felipe González junto al populismo de Alfonso Guerra, son en buena parte los responsables de que el PSOE pase del 10% que le vaticinan las encuestas antes de la campaña electoral al 29% (118 escaños) que consigue el 15 de junio.

### **C.- El Centro**

La Unión de Centro Democrático (UCD) es un invento de Adolfo Suárez para sacarle provecho a su imagen en las elecciones. Como alguien ha escrito, "Suárez coaliga partidos, en su mayoría compuestos por amigos, plenamente consciente de que todos los militantes de aquella gran coalición caben en un taxi; eso sí, en un taxi antiguo". Helos aquí: Partido Demócrata Cristiano (Álvarez de Miranda), Partido Socialdemócrata (Fernández Ordóñez), Unión Socialdemócrata (Eurico de la Peña), Partido Socialdemócrata Independiente (Gonzalo Casado), Federación Socialdemócrata (José Ramón Lasuén), Partido Popular (Pío Cabanillas), Federación de Partidos Demócratas y Liberales (Joaquín Garrigues Walker), Partido Demócrata Popular (Ignacio Camuñas), Partido Progresista Liberal (Juan García Madariaga), Partido Liberal (Enrique Larroque, aunque en el momento de las primeras elecciones ya no se encontraba en el conglomerado centrista), Partido Social Liberal Andaluz (Manuel Clavero), Partido Gallego Independiente (José Luis Melián), Acción Regional Extremeña (Enrique Sánchez de León), Acción Canaria (Lorenzo Olarte), Unión Demócrata de Murcia (Pedro Pérez Crespo). "A buena parte de estos líderes no los conocían ni en su casa y su militancia probablemente excediera las previsibles dimensiones de un taxi, pero no las de un microbús". Más concretamente, la UCD es un intento de llevar a las urnas los propósitos del grupo Tácito, que nace durante los últimos coletazos del dictador y está formado por moderados del régimen. En noviembre de 1976 nace el Partido Popular que aglutina a personalidades muy diversas entre



las que destacan José María de Areilza y Pío Cabanillas, ambos ex altos funcionarios franquistas y en este momento ministros del gabinete de Adolfo Suárez. El congreso del Partido Popular celebrado en Madrid en febrero de 1977, tiene una envergadura notable, comparable a la del congreso del PSOE de diciembre anterior. El Partido Popular es el mayor de una coalición llamada Centro Democrático, de la que Suárez consigue desplazar a Areilza. ¿Por qué? Areilza es un buen orador que puede, aunque muy pálidamente, hacer sombra al actual Primer Ministro, y además no es hombre del todo moderado. De hecho acaba en las filas de Alianza Popular, el partido de derechas por excelencia. Finalmente desembarca en la coalición para dirigirla otro ministro de Suárez, Leopoldo Calvo Sotelo, del que seguidamente habrá que hablar con más detenimiento. Calvo Sotelo adopta la denominación definitiva del partido añadiendo el término Unión.

De los candidatos a las elecciones de la UCD un 36% es independiente — léase colaboradores moderados del franquismo—; del resto, un 17% procede del Partido Popular y un 12% de los demócratas cristianos. De los 165 diputados que la UCD obtiene en las urnas (34% de los votos), un 17,5% han sido procuradores de las Cortes franquistas.

#### **D.- La Derecha**

A la derecha encontramos a Alianza Popular (AP), el partido en el que Manuel Fraga Iribarne, brillante alto funcionario del régimen anterior, reúne a todos sus antiguos compañeros ex franquistas convencidos: Gonzalo Fernández de la Mora, Cruz Martínez Esteruelas, Silva Muñoz, Licinio de la Fuente, Enrique Thomas de Carranza.

La violencia verbal de Fraga hace que la escasez de su credibilidad democrática llegue hasta lo más hondo del subconsciente de la ciudadanía, que le concede apenas 16 escaños, 4 menos que al PCE, dejando a todos boquiabiertos. «Creemos en la democracia, pero en la democracia con orden, con ley y con autoridad» dice Fraga el día en que presenta públicamente a AP, en septiembre de 1976. Se incorporan más tarde

nombres de prestigio indudable como Carlos Arias Navarro o José María de Areilza, el búnker en fin de cuentas.

El general Alfonso Armada es el secretario de la Casa del Rey y pide el voto para Alianza Popular a través de cartas firmadas de su puño y con membrete de la Casa Real. A este episodio le sigue otro estremecedor: durante una reunión en presencia del Rey y Suárez, Armada crítica abiertamente la legalización del PCE. El Presidente del Gobierno, por difícil que sea imaginarlo, le manda cuadrarse.

Alfonso Armada dimite de su cargo en Zarzuela, todavía estando en curso la campaña electoral, oficialmente para seguir su carrera militar.

La extrema derecha está integrada por Fuerza Nueva (FN) de Blas Piñar, y Falange Española de las JONS. Estos dos partidos, que no obtienen representación parlamentaria, recomiendan votar a AP en aquellas provincias en las que no presentan candidaturas.

## **E.- Nacionalismos**

### a) Catalán

En Cataluña son dos las ramas a las que el nacionalismo ha dado origen durante el siglo XX:

- Una radical, que aboga por la independencia de Cataluña del resto de España y representada por Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), el partido tradicionalmente de izquierdas a través del que Francesc Macià y Lluís Companys dieron vida durante la Segunda República Española a la Generalitat de Catalunya, el gobierno autónomo que se apoyaba en un Estatuto de Autonomía aprobado por las Cortes de Madrid en 1932.
- La otra rama es la representada a principio de siglo por la Lliga Regionalista de Francesc Cambó y que defiende los intereses de la industrial y rica burguesía catalana. Esta segunda vía no tiene tanto

éxito durante la Segunda República, mientras que se relanza durante los años 70 a través del Pacte Democràtic per Catalunya (PDC), del que el núcleo principal es la Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) de Jordi Pujol, un hombre siempre más carismático desde 1976 hasta la actualidad.

En 1976 los principales partidos políticos catalanes son, a la izquierda, el Partit dels Socialistes Unificat de Catalunya (PSUC), de orientación comunista y que se asocia, para las elecciones de 1977, al PCE, el Partit Socialista de Catalunya (PSC) de Joan Raventòs, socialista, que se asocia al PSOE, y ERC liderada por Heribert Barrera; a la derecha están el partido de Pujol y Unió Democràtica de Catalunya (UDC), con origen en los años de la República y liderado ahora por Anton Canyelles. Éstos y otros de menor representatividad electoral están reunidos en la Asamblea de Catalunya desde 1971 y la exigencia de todos es el reconocimiento por parte de la nueva Monarquía de la Generalitat abolida por Franco en 1939 y mantenida en vida en el exilio por Josep Tarradellas. Éste, hombre anciano y que está empezando a afrontar en Francia serias dificultades económicas, no quiere que nadie negocie en Madrid su vuelta del exilio. Pujol sin embargo desobedece estas recomendaciones y se suma a las conversaciones que el Gobierno Suárez mantiene con la oposición todavía oficiosa.

Es aquí donde empieza a crecer la estatura política de Pujol, que ha acabado por ser tan alto que todos hablan de él, en los años 90, como de un gran estadista. Sin duda ha sabido imponer en la vida política española las exigencias de la burguesía catalana. En este sentido, sus coaliciones electorales (PDC en 1977 y sucesivamente Convergència i Unió (CIU)), son concentraciones de lobbies, desde la de la patronal, hasta las del potente gremio de pasteleros o la de la asociación de excursionistas.

## b) Vasco

En el País Vasco, al que durante el franquismo se llama Vascongadas, la Segunda República ha dado vida a un Gobierno autónomo muy poco antes del inicio de la Guerra Civil. El partido nacionalista más representativo era entonces el Partido Nacionalista Vasco (PNV), de origen burguesa, que ha

mantenido un gobierno en el exilio y ha tratado, tras el final de la IIª Guerra Mundial, de hacer escuchar sus razones en los USA y ante las Naciones Unidas, sin que éstas hayan hecho nada para devolver a España su Gobierno legítimo. La actividad política ante los foros internacionales contrasta con el estancamiento de la lucha de las cabezas visibles del PNV en el País Vasco, y quizás sea esta la razón por la que un grupo de jóvenes pertenecientes al partido se desgaja en 1958 y crea la Euskadi eta Askatasuna (ETA), un grupo político cuyos principios son "el independentismo innegociable, las posiciones radicales en la estrategia política, los contenidos de un socialismo humanista o el recurso a las armas si fuera preciso para expulsar al invasor, unidos al deseo de hacer tabula rasa de toda la inoperancia y el colaboracionismo anteriores". "ETA gustaba proclamarse antiespañola y no antifranquista solamente... ETA creía que la desaparición del franquismo con la implantación de algún tipo de democracia, no iba a traer sin más la libertad de Euskal Herria".

Las acciones violentas de ETA empiezan con algaradas callejeras que acaban con numerosas detenciones y se hacen cada vez más visibles a partir de su V Asamblea (1967), inmediatamente seguida por el asesinato del exponente policial Melitón Manzanas, conocido como el torturador de Irún. Si durante los últimos años del franquismo los asesinatos de ETA son vistos por el resto de partidos políticos con presencia en el País Vasco y en el resto de España si no con benevolencia al menos sin decidido rechazo, a partir de la muerte del dictador empiezan a ser unánimemente condenados como obstáculos a la transición democrática.

Las perspectivas abiertas por la muerte del dictador llevan a la separación de ETA en ETA político militar (los poli-milis, ETA-pm) y ETA militar (ETA-m), siendo la primera propensa a acompañar la lucha armada con una acción política constructiva, mientras que la segunda prefiere inventarse una guerra contra el resto de España, guerra a la que seguirá criminalmente jugando durante muchos años.

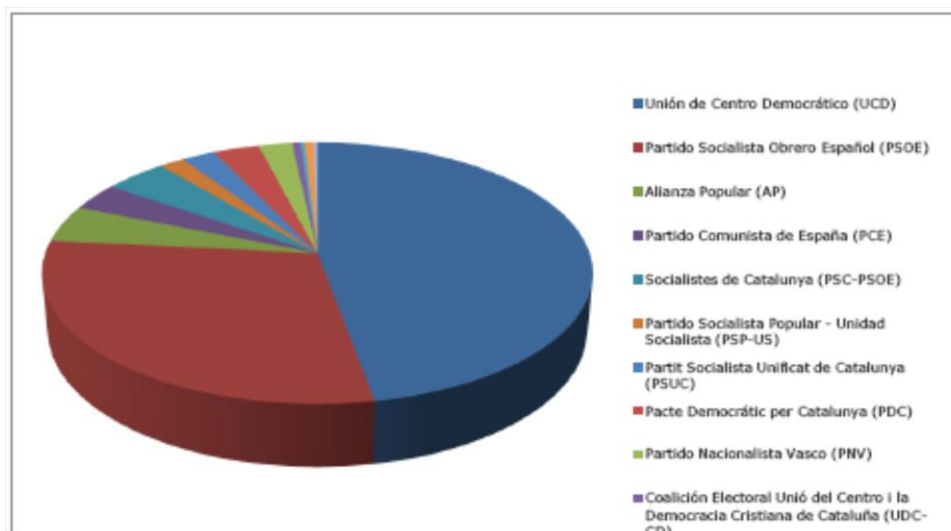
Ante las elecciones de 1977, una parte de ETA-pm abandona la lucha armada y entra a formar parte del partido de izquierdas Euskadiko Ezkerra (EE), que obtiene un escaño, mientras el resto de la organización queda como brazo armado del partido. La distancia entre ETA-pm y EE se va ensanchando, la primera pierde fuerza y acaba por disolverse en septiembre de 1982. Mientras tanto ETA militar asesina sin criterio a periodistas afines, simpatizantes del PNV, militares, políticos, niños, amas de casa, pero eso sí, se enorgullece de ser ahora "la única ETA", apoyada a partir de 1978 por Herri Batasuna (HB), que es su brazo político.

El PNV por otro lado vuelve a recoger el voto nacionalista moderado, como el PDC en Cataluña.

## **2.5 Elecciones de 1977**

Las elecciones las gana la UCD por mayoría relativa, y las urnas arrojan varias sorpresas: el PSOE arrasa y le quita muchos votos de izquierda al PCE, mientras que AP, que ha hecho una larga y carísima campaña electoral, obtiene unos resultados muy modestos. Los resultados electorales se hacen esperar varios días simplemente por la inexperiencia en el escrutinio de los votos.

## Ilustración 2. Representación en las Elecciones de 1977



Fuente: Elaboración Propia. A partir de datos del Ministerio del Interior<sup>37</sup>

<sup>37</sup> ESPAÑA, Gobierno: Ministerio del Interior: Resultados de las Elecciones Generales al Congreso de 15 de junio de 1977 <en línea> <http://www.infoelectoral.mir.es/min/busquedaAvanzadaAction.html;jsessionid=596B2BB6D5046D4C0C0CBC4D862227A5.app1>

**Tabla 2. Resultados Electorales de 1977**

<b>Candidaturas</b>	<b>Votos</b>	<b>(%)*</b>	<b>Escaños</b>	<b>(%)</b>
Unión de Centro Democrático	6.309.517	34,52	165	47,14
Partido Socialista Obrero Español	4.467.745	24,44	103	29,43
Alianza Popular	1.471.527	8,05	16	4,57
Partido Comunista de España	1.150.774	6,3	12	3,43
Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	870.362	4,76	15	4,29
Partido Socialista Popular - Unidad Socialista (PSP-US)	816.754	4,47	6	1,71
Partit Socialista Unificat de Catalunya	561.132	3,07	8	2,29
Pacte Democràtic per Catalunya (PDC)	514.647	2,82	11	3,14
Partido Nacionalista Vasco	296.193	1,62	8	2,29
Coalición Electoral Unió del Centro i la Democracia Cristiana de Catalunya (UCD-CD)	172.791	0,95	2	0,57
Esquerra de Catalunya - Front Electoral Democràtic (EC-FED)	143.954	0,79	1	0,29
Candidatura Independiente del Centro (CIC)	67.017	0,37	2	0,57
Otros**	1.374.255	7,52		
Euskadiko Ezquerria - Izquierda de Euskadi (EE-IE)	61.417	0,34	1	0,29
<b>Total</b>	<b>16.903.830</b>		<b>350</b>	
<b>Total votos a candidaturas</b>	<b>18.278.085</b>			

Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos del Ministerio del Interior.<sup>38</sup>

El 4 de julio de 1977 Adolfo Suárez jura nuevamente ante el Rey el cargo de Presidente del Gobierno, junto a sus nuevos ministros. En la fórmula de juramento por primera vez no se hace referencia al Movimiento, ni el

<sup>38</sup> ESPAÑA, Gobierno: Ministerio del Interior: Resultados de las Elecciones Generales al Congreso de 15 de junio de 1977 <en línea> <http://www.infoelectoral.mir.es/min/busquedaAvanzadaAction.html;jsessionid=596B2BB6D5046D4C0C0CBC4D862227A5.app1>

notario mayor del Reino, Landelino Lavilla, responde eso de "Si así hacéis, que Dios os lo premie; y si no, que os lo demande".<sup>39</sup>

El nuevo gabinete, el tercero de la Monarquía, y el primero legítimo democráticamente después del Frente Popular del 16 de febrero de 1936, es expresión de las diversas componentes de UCD. Hay un solo militar: el teniente general Gutiérrez Mellado, persona de talante moderado, sin duda de origen franquista pero actualmente un demócrata seguro, que recibe el cargo de Vicepresidente del Gobierno y Ministro de Defensa. Las otras dos vicepresidencias van respectivamente a Enrique Fuentes Quintana (Economía) y a Fernando Abril Martorell (Asuntos Políticos), ambos altos funcionarios en tiempos de Franco y ahora políticamente independientes, sin duda, moderados y senadores designados por el Rey. Otros ministros son Francisco Fernández Ordóñez (Hacienda), socialdemócrata asimilado a UCD que tendrá una impresionante carrera política, Alberto Oliart (Industria y Energía), independiente, muy estimado por el Rey como se verá más tarde, Joaquín Garrigues Walker (Obras Públicas), empresario liberal integrado a la UCD y Landelino Lavilla (Justicia), ya ministro en el anterior Gobierno y por lo tanto senador por designación del Rey.

Son dos los objetivos principales de las Cortes recién elegidas: dar una solución a la dramática situación económica y social del país y elaborar una Constitución que formalice la renovada situación democrática.

---

<sup>39</sup> MORAL DEL CURA, Félix: 25 años despues. Memoria del Franquismo y de la Transición a la Democracia en los Españoles. Primera Edición. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2001.



## **IV. Proceso Constituyente**

### **1. Congreso de los Diputados**

#### **1.1 Iniciativa.**

Tras las elecciones generales del día 15 de junio de 1977, el Congreso de los Diputados ejerció la iniciativa constitucional que le otorgaba el artículo tercero de la Ley para la Reforma Política y, en la sesión de 26 de julio de 1977, el Pleno aprobó una moción redactada por todos los Grupos Parlamentarios y la Mesa por la que se creaba una Comisión Constitucional con el encargo de redactar un proyecto de Constitución.

#### **1.2 Ponencia**

La sesión constitutiva de la Comisión tuvo lugar el día 1 de agosto de 1977. En la misma sesión se designó la Ponencia que habría de redactar el anteproyecto de Constitución. Los ponentes fueron los Señores:

- Jordi Solé Tura (Grupo Parlamentario Comunista),
- Miquel Roca Junyent (Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana),
- José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático),
- Gregorio Peces Barba Martínez (Grupo Parlamentario Socialista),
- Miguel Herrero Rodríguez de Miñón (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático),
- Manuel Fraga Iribarne (Grupo Parlamentario de Alianza Popular)
- Gabriel Cisneros Laborda (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático).

La ponencia constitucional celebró un total de 29 sesiones en los meses comprendidos entre agosto y diciembre de ese año. Por el carácter

reservado de la ponencia no existe versión oficial publicada del contenido de sus reuniones<sup>40</sup>.

El Boletín Oficial de las Cortes<sup>41</sup>, publica el texto del anteproyecto de Constitución y los votos particulares al anteproyecto formulados por los ponentes. Ese mismo día se abre un plazo de veinte días naturales para la presentación de enmiendas<sup>42</sup>. Concluido éste, las Enmiendas al Anteproyecto, que superaron las 3000 en 779 escritos, se publicaron, como entonces era habitual, de manera separada y no en el Boletín Oficial de las Cortes. El Informe de la Ponencia se publicó en el Boletín Oficial, número 82<sup>43</sup>, de 17 de abril de 1978.

### **1.3 Comisión.**

La Comisión, que, significativamente, había pasado a llamarse de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas debatió el informe durante 24 sesiones celebradas en los meses de mayo y junio. El Dictamen de la Comisión, las enmiendas que se mantenían para su defensa ante el Pleno y los votos particulares se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 121, de 1 de julio de 1978.

### **1.4 Pleno.**

El Pleno del Congreso debatió el Dictamen a lo largo de doce sesiones durante el mes de julio. El texto fue aprobado, el 21 de julio, por 258 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 135, de 24 de julio y remitido al Senado.

---

<sup>40</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Actas de la Ponencia Constitucional <en línea> <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>

<sup>41</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Boletín Oficial de Cortes número 44 <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_044.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF)

<sup>42</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Enmiendas a la Ponencia Constitucional en el Congreso de los Diputados <en línea> <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>

<sup>43</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Boletín Oficial de Cortes número 82. <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_082.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_082.PDF)

## 2. Senado

### 2.1 Comunicación

La comunicación de que había tenido entrada en el Senado el Proyecto de Constitución y la apertura del plazo de presentación de enmiendas se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 136, de 26 de julio de 1977. El plazo para la presentación de enmiendas concluyó el día 7 de agosto presentándose 1254 escritos. Las Enmiendas<sup>44</sup> se publicaron, como era habitual, es decir, de forma separada.

La Ponencia se reunió durante los días 8 al 17 de agosto para preparar los trabajos de la Comisión pero no dispuso de tiempo suficiente para elaborar su informe.

### 2.2 Comisión

El debate en la Comisión de Constitución tuvo lugar a lo largo de 17 sesiones celebradas entre los días 18 de agosto y 14 de septiembre de 1978. El texto del Dictamen de la Comisión y el de los votos particulares se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes núm.157<sup>45</sup>, de 6 de octubre.

### 2.3 Pleno.

El Diario de Sesiones del Senado núm. 56<sup>46</sup>, de 21 de septiembre, publicó los días habilitados para el debate en Pleno que se realizó entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre a lo largo de 10 sesiones. Fruto de este debate el Pleno aprobó las "Modificaciones al Texto del Proyecto de Constitución

---

<sup>44</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Enmiendas a la Ponencia Constitucional en el Senado <en línea>

<http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmsenado.pdf>

<sup>45</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Boletín Oficial de las Cortes número 157 <en línea>  
[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_157.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_157.PDF)

<sup>46</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Diario de Sesiones del Senado número 56 <en línea>  
[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/SEN/DS/S\\_1978\\_056.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_056.PDF)

remitido por el Congreso de los Diputados", publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 161, de 13 de octubre.<sup>47</sup>

### **3. Comisión mixta Congreso-Senado**

De conformidad con lo dispuesto en la Ley para la Reforma Política, al producirse discrepancias entre los textos aprobados por el Congreso y el Senado debía constituirse una Comisión Mixta de Diputados y Senadores que llegara a un único texto para ser sometido a los Plenos de ambas Cámaras. La Comisión estuvo presidida por Antonio Hernández Gil, Presidente de las Cortes, y compuesta, además, por los Presidentes de ambas Cámaras, Fernando Álvarez de Miranda y Torres y Antonio Fontán Pérez, los diputados Jordi Solé Tura, Miquel Roca Junyent, José Pedro Pérez Llorca y Rodrigo y Alfonso Guerra González y los senadores José Vida Soria, Francisco Ramos Fernández-Torrecilla, Antonio Jiménez Blanco y Fernando Abril Martorell. Las sesiones de la Comisión Mixta tenían carácter secreto y su Dictamen se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 170<sup>48</sup>, de 28 de octubre y corrección de errores en el núm. 172, de 30 de octubre de 1978.<sup>49</sup>

### **4. Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado**

El Dictamen de la Comisión Mixta sobre el Proyecto de Constitución fue sometido a votación nominal y pública de cada Cámara en sendas sesiones plenarias celebradas el 31 de octubre de 1978, resultando aprobado por ambas.

En el Congreso los resultados de la votación fueron los siguientes: votos emitidos, 345, afirmativos, 325, en contra, 6, abstenciones, 14. Los votos negativos correspondieron a los diputados del Grupo Parlamentario de

---

<sup>47</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Bolegín Oficial de las Cortes número 161 <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_161.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_161.PDF)

<sup>48</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Boletín Oficial de las Cortes número 170 <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_170.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_170.PDF)

<sup>49</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Boletín Oficial de las Cortes número 172 <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_172.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_172.PDF)

Alianza Popular, Gonzalo Fernández de la Mora y Mon, Albero Jarabo Payá, José Martínez Emperador, Pedro de Mendizábal y Uriarte y Federico Silva Muñoz y al diputado de Euskadiko Ezquerria, Francisco Letamendía Belzunce. Las abstenciones a los diputados del Partido Nacionalista Vasco, Iñigo Aguirre Querexeta, Xabier Arzallus Antía, Gerardo Bujanda Sarasola, José Ángel Cuerda Montoya, José María Elorriaga Zarandona, Pedro Sodupe Corcuera y Marcos Vizcaya Retana; a los diputados de Alianza Popular Licinio de la Fuente y de la Fuente, Álvaro de Lapuerta y Quintero y Modesto Piñeiro Ceballos; a los diputados de Unión de Centro Democrático Jesús Aizpún Tuero y Pedro Morales Moya y a los diputados de la Minoría Catalana Joaquín Arana i Pelegre y Heribert Barrera Costa<sup>50</sup>.

En el Senado, de 239 asistentes, votaron a favor, 226; en contra, 5 y las abstenciones fueron 8. Los votos negativos correspondieron a los senadores de la Minoría Vasca, Ramón Bajo Fanló y Juan María Bandrés Molet; a los senadores del Grupo Mixto, Fidel Carazo Hernández y Marcial Gamboa Sánchez-Barcaiztegui y al senador del Grupo Entesa dels Catalans, Luis María Xirinacs Damians. Las abstenciones a Manuel Irujo Olló, Gregorio Javier Monreal y Zía, Ignacio Aregui Goenaga, Juan Ignacio Uría Epelde y Federico Zabala Alcibar, del Grupo Parlamentario Senadores Vascos; Rosendo Audet Puncernau senador del Grupo Entesa dels Catalans; Luis Díez Alegría, senador del Grupo Parlamentario Independiente y Ángel Salas Larrazábal senador del Grupo Parlamentario Mixto.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 130 <en línea>

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_130.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_130.PDF)

<sup>51</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Diario de Sesiones del Senado número 68 <en línea>  
[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/SEN/DS/S\\_1978\\_068.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_068.PDF)

Los Presidentes de ambas Cámaras comunicaron al Presidente de las Cortes los resultados de la votación y éste declaró formalmente aprobado el Dictamen de la Comisión Mixta<sup>52</sup>

## **5. Referéndum**

En aplicación, una vez más, de lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley para la Reforma Política, por el Real Decreto 2550/1978, de 3 de noviembre se convocó el Referéndum para la aprobación del Proyecto de Constitución que tuvo lugar el 6 de diciembre siguiente.

Se llevó a cabo de acuerdo con lo prevenido en el Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto. El Proyecto fue aprobado por el 87,78 por 100 de votantes que representaba el 58,97 por 100 del censo electoral.

## **6. Sanción y Publicación**

Su Majestad el Rey sancionó la Constitución durante la solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado celebrada en el Palacio de las Cortes el miércoles 27 de diciembre de 1978. El Boletín Oficial del Estado publicó la Constitución el día 29 de diciembre de 1978. Ese mismo día se publicaron, también, las versiones en las restantes lenguas de España.

## **V. Proceso Autonómico**

### **1. Introducción**

El doble proceso histórico de homogeneización de lo diverso y de resistencia frente a esa homogeneización el que dará lugar a que en un determinado momento de nuestra historia (entre el último tercio del siglo XIX y el primero del siglo XX) se produzca la aparición en España de los llamados movimientos regionalistas, que acabarán desembocando en el nacimiento

---

<sup>52</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Boletín Oficial de las Cortes número 177 <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_177.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_177.PDF)

de los partidos nacionalistas. Movimientos y partidos que reivindicarán el respeto a las peculiaridades de todo tipo (lingüísticas, culturales, geográficas o históricas) de los territorios en que se asientan y que exigirán, en consonancia con ello, disponer de instituciones de gobierno autónomas que les permitiesen la defensa de sus propios intereses. Sin tener a la vista la existencia de estas fuerzas nacionalistas, cuyo apoyo social había venido siendo muy notable en Cataluña y en las provincias vascongadas desde finales del siglo XIX, no es posible entender el profundo impulso político que llevó a los diputados y senadores que redactaron la Constitución (los llamados constituyentes) a intentar dar una solución al conocido entonces, en la coyuntura constituyente de 1977, como problema nacional.

¿En qué consistió esa solución? Como hemos de explicarlo de una forma breve y clara, podríamos decir que la solución consistió en reconocer que el nuevo Estado democrático español se basaría, desde el punto de vista de su estructura territorial, en dos principios anudados el uno con el otro: el de unidad de la nación española, y el que las nacionalidades y regiones que la forman tenían derecho a acceder a la autonomía. La unidad («indisoluble» e «indivisible», dice algo repetitivamente la Constitución en su artículo 2º) significa, ni más ni menos, que la prohibición constitucional taxativa de que una parte del territorio pueda separarse del conjunto que forma la nación española. La autonomía, por su parte, se configuró como un derecho de las provincias que, siendo limítrofes, tuvieran características históricas, culturales o económicas comunes (también de las llamadas provincias con entidad regional histórica y de los territorios insulares), territorios todos que podrían para acceder al autogobierno, con la finalidad de gestionar sus respectivos intereses.

Sentados ambos principios, los de unidad y autonomía, el problema que se planteaba a los constituyentes españoles era el de cómo regular el proceso político que debía conducir de un Estado fuertemente centralizado a uno descentralizado, proceso, dicho sea de paso, del que apenas existían ejemplos en la historia, lo que suponía una dificultad adicional, pues no

Había un modelo del que echar mano para «copiar» o para imitarlo en lo posible. La solución adoptada finalmente fue audaz, desde el punto de vista de sus objetivos, y prudente, desde el de los procedimientos previstos para llegar a esos objetivos, siendo, de hecho, la combinación de audacia y prudencia la que explica el éxito innegable del resultado final.

Así, lejos de establecer un modelo cerrado sobre la estructura territorial del Estado, lo que hizo la Constitución de 1978 fue fijar con detalle las normas reguladoras del proceso que podría conducir, si lo iban decidiendo democráticamente de ese modo los diferentes territorios españoles, a una nueva estructura descentralizada: la Constitución determinó quienes podrían iniciar el proceso autonómico, es decir, el proceso que conduciría a la autonomía a cada territorio; quien debería elaborar los Estatutos de Autonomía de cada territorio (Estatutos que se concebían como las normas institucionales básicas reguladoras del poder de esos nuevos territorios); qué competencias podrían ejercer las Comunidades autónomas (es decir qué poderes y funciones les corresponderían y en relación con qué tipo de materias); y cómo se organizarían los nuevos poderes de las Comunidades Autónomas una vez que aquéllas se constituyeran.

Una vez aprobada la Constitución se abrió, por tanto, en España un largo proceso, que permitió poner en práctica las previsiones constitucionales sobre la organización territorial del Estado, proceso que se conoce generalmente con la denominación de proceso estatuyente, pues a lo largo del mismo se fueron aprobando los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, se fueron poniendo en marcha sus respectivas instituciones de autogobierno, y en ejercicio sus respectivas competencias. Tras el cierre de ese proceso, que tuvo lugar a principios de 1983, cuando entraron en vigor los últimos Estatutos de Autonomía aprobados por las Cortes Generales, en España se habían aprobado un total de 17 Estatutos, lo que daba una idea del enorme camino recorrido en un tiempo brevísimo, pues los dos primeros textos estatutarios (los de Cataluña y el País Vasco) se habían aprobado poco más de 3 años antes, a finales de 1979.



Transcurridos veinticinco años desde la aprobación de la Constitución, el proceso descentralizador ha culminado en la configuración de un Estado de corte federal en que el que, junto a las entidades locales (los municipios y sus ayuntamientos) y a las entidades provinciales (las provincias y sus diputaciones provinciales) existen dos grandes entidades territoriales dotadas de poder político: el Estado central y las Comunidades Autónomas. Estas últimas se han organizado sobre la base de una estructura orgánica muy similar a la del propio Estado central (con parlamentos autonómicos elegidos por sufragio universal, Presidentes de designación parlamentaria, y gobiernos de designación presidencial) y gozan hoy de competencias legislativas y ejecutivas sobre un amplísimo abanico de materias. Las Comunidades Autónomas son, así, una parte fundamental del Estado democrático español, sin cuya participación en nuestro sistema de gobierno no sería ya posible entender la democracia española. Su aparición supuso en su día una auténtica revolución, pero su pujante realidad actual las ha convertido en una parte de nuestro paisaje político cotidiano, muestra irrefutable de su consolidación social y cultural.

## 2. Catalunya

Históricamente hablando, y en términos de diseño territorial del Estado, Cataluña ha sido: uno de los dieciséis Estados que formaban la República Federal española en el Proyecto de Constitución de 1873<sup>53</sup>; la única mancomunidad provincial que se creó efectivamente en 1913; una región autónoma durante la segunda República; y uno de los trece territorios, el primero, que contaron con un régimen preautonómico - aprobándose el catalán, por el Real Decreto Ley 41/1977<sup>54</sup>, de 29 de septiembre-, en garantía de una especie de descentralización administrativa de carácter temporal, a la espera de que la futura Constitución estableciera un verdadero régimen autonómico.

---

<sup>53</sup> ESPAÑA: Proyecto Constitución Española de 1873, no promulgada. <en línea> <http://www.eroj.org/biblio/consti73/consti73.htm>

<sup>54</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 41/1977, de 29 septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1977/10/05/pdfs/A22047-22048.pdf>

Hoy, Cataluña es una Comunidad Autónoma de las que cierto sector doctrinal ha denominado de tracto histórico sucesivo<sup>55</sup>, constituida al amparo de lo previsto en el artículo 151 de la Constitución en relación con sus disposiciones transitorias primera y segunda. En efecto, por haber plebiscitado afirmativamente en el pasado (bajo la vigencia de la Constitución de 1931) un proyecto de Estatuto de Autonomía y por contar Al tiempo de promulgarse la Constitución de 1978, con un régimen provisional de autonomía, Cataluña pudo acceder de forma inmediata a una autonomía plena, es decir, no condicionada por el límite temporal y competencial del artículo 148.2 de la Constitución, bastando el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de su órgano preautonómico colegiado superior, para ejercer la iniciativa autonómica.

Se aprobó entonces, conforme al procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución, y por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el segundo en ser aprobado, después del de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Era un Estatuto de Autonomía breve, en la línea del resto de Estatutos de Autonomía aprobados entonces: 57 artículos organizados en cuatro títulos, siete disposiciones adicionales y ocho disposiciones transitorias. Su contenido, ajustado al artículo 147 de la Constitución, abarcaba el territorio, las lenguas oficiales, la bandera y la organización territorial, la distribución competencial, el régimen institucional, las especialidades propias en materia de economía y finanzas, y el procedimiento de reforma del Estatuto.

Durante sus casi treinta años de vigencia, el Estatuto catalán de 1979 ha sido la base desde la que se ha ido consolidando el régimen autonómico en Cataluña, a lo largo de las tres fases fundamentales que definen la evolución del sistema autonómico en el conjunto de España:

---

<sup>55</sup> BAS i VILAFRANCA, Alexandre: L'Avantsal de l'Estatut: l'autogovern de Catalunya a la llum de la Seguretat Pública". Primera Edición. Barcelona: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions de Catalunya, 2009.

- Una primera, de asentamiento y afirmación de una autonomía plena, no condicionada a los plazos del 148.2 de la Constitución.
- Una segunda, a lo largo de la cual se logra:
  - la configuración acabada del cuadro institucional, con la creación de un amplio abanico de instituciones avaladas por el Tribunal Constitucional (la Sindicatura de Cuentas, el Síndico de Greuges o el Consejo Económico y Social, entre otros);
  - el desarrollo de su propia Administración;
  - la evolución del sistema de financiación, tendente, cada vez más, hacia un modelo de corresponsabilidad fiscal;
  - la definición y delimitación de las competencias estatales y autonómicas, gracias a la doctrina del Tribunal Constitucional;
  - el fomento de la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado y del diálogo con otras Comunidades Autónomas, a través de las comisiones mixtas y sectoriales, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia de Presidentes Autonómicos o el Debate sobre el Estado de las Autonomías.
- Una tercera y última fase, todavía abierta, de reforma de los Estatutos de Autonomía vigentes, y de la que el nuevo Estatuto de Autonomía catalán, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, es una buena muestra.

Esta nueva fase, en la que se han ido aprobando Estatutos de Autonomía de nueva generación no sólo en Cataluña, sino también en la Comunidad Valenciana, en Baleares, en Aragón, en Andalucía y en Castilla y León, viene marcada por cuestiones novedosas como son: las declaraciones de derechos contenidas en los nuevos Estatutos, el régimen de organización del Poder

Judicial o la regulación, vía estatutaria, de la acción exterior de las Comunidades Autónomas<sup>56</sup>.

### 3. País Vasco

#### 3.1 Orígenes y causas inmediatas del Estatuto de Gernika

El profesor José Manuel Castells<sup>57</sup> en "La transición en la Autonomía del País Vasco: de los Regímenes especiales al Estatuto de Guernica" señala con acierto el Decreto 3142/1975<sup>58</sup>, de 7 de noviembre por el que se crea una comisión para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa, como el evento que marcó un punto de inflexión entre el final del régimen autoritario anterior y la previsible reorganización territorial del Estado, que las fuerzas democráticas amparaban.

El objetivo no señalado del citado Decreto era aplazar la posible creación de un ente político vasco. Para ello, por orden de 3 de diciembre de 1975, se determinaba la composición de la mencionada comisión según los criterios propios del régimen anterior, procuradores en cortes, consejeros nacionales del Movimiento, etc.

La comisión de estudio, reunida en diez ocasiones a lo largo de 1976, trabajó intensamente. De sus conclusiones, no deja de sorprender la negativa gubernamental a mencionar "la región vasca", entidad que estuvo siempre presente en sus quehaceres.

---

<sup>56</sup> MARTOS NAVARRO, Fernando: Estatut d'Autonomia de Catalunya: Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Primera Edición. Sevilla: Editorial MAD SL, 2008.

<sup>57</sup> CASTELLS ARTECHE, José Manuel: Reflexiones sobre la Autonomías Vasca". Primera Edición. Vitoria: Euskal Herria Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu, 1986.

<sup>58</sup> ESPAÑA, Gobierno: Decreto número 3142/1975 <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1975/12/03/pdfs/A25176-25176.pdf>

Sin duda, el logro más importante de esta comisión fue la aprobación del Real Decreto Ley de 30 de octubre de 1976<sup>59</sup>, por el que se derogaba el ominoso Decreto Ley de 23 de junio de 1937<sup>60</sup>, lo cual no implicaba la entrada en vigor del Concierto Autonómico para los territorios de Guipúzcoa y Vizcaya.

La impronta impuesta por los estertores del régimen autoritario anterior hizo que lo foral tuviese un peso importante en el posterior proceso estatutario e incluso en el entramado institucional del País Vasco tal como hoy lo conocemos.

Mucho más si tenemos en cuenta la importancia que para el nacionalismo democrático había tenido la reintegración foral en su discurso político, una de sus reivindicaciones más emblemáticas, que cobra ahora fuerza con el restablecimiento de la democracia. Quizá esto sea debido, precisamente, a las características propias de la transición, que no se reflejaron en una ruptura con las instituciones franquistas, sino que fueron reemplazadas en un proceso que transcurrió por cauces estrictamente jurídicos.

Sin duda es la Ley de la Reforma Política de 4 de enero de 1977 el hecho que abre el período de transición, proceso convulso que tiene a su vez como hito importante el Real Decreto-Ley 1/1978 de 4 de enero de 1978<sup>61</sup>, cuyo artículo 1 indicaba:

"1. Se instituye el Consejo General del País Vasco como órgano común de Gobierno de las provincias o territorios históricos que, pudiendo formar parte de él, decidiesen su incorporación. A este fin, las provincias o

---

<sup>59</sup> AYERBE IRÍBAR, María Rosa: Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la foralidad y de los Derechos Históricos <en línea> <http://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/29/26/12ayerbe.pdf>

<sup>60</sup> ESPAÑA, Jefatura de Estado: Decreto Ley 23 de junio de 1937 <en línea> [http://es.wikisource.org/wiki/Decreto-Ley\\_de\\_23\\_de\\_junio\\_de\\_1937](http://es.wikisource.org/wiki/Decreto-Ley_de_23_de_junio_de_1937)

<sup>61</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco. <en línea> [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_esp/rdl\\_001\\_1978.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_esp/rdl_001_1978.pdf)

territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del organismo foral competente".

Las elecciones de 15 de junio de 1977 van a dibujar un panorama político en el País Vasco profundamente divergente al del resto del Estado. La importancia por un lado del voto nacionalista y por otro de la izquierda hace que la transición en el País Vasco tenga tintes propios.

Pero estas primeras elecciones democráticas van a tener otra virtualidad y es la de dar al País Vasco un interlocutor legitimado por las urnas ante el Gobierno central: la denominada Asamblea de Parlamentarios Vascos, constituida por todos los parlamentarios electos en Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, y constituida el 19 de junio de 1977 en la Casa de Juntas de Guernica.

A partir de esta fecha las diferentes fuerzas políticas inician sus trabajos de cara a elaborar un proyecto para regular el régimen transitorio preautonómico. El PSOE (11 de agosto) y el PNV (25 de agosto) hacen públicos sus proyectos desde sus respectivos postulados ideológicos.

Finalmente, el 17 de septiembre, la Asamblea de parlamentarios aprueba un "Proyecto de Decreto-Ley de Régimen Transitorio Preautonómico para el País Vasco", en el que se define la fundamentación del autogobierno, la estructura territorial y los aspectos organizativos del régimen preautonómico.

Asimismo, ese mismo día 17 de septiembre se nombró una Comisión negociadora encargada de iniciar las conversaciones con el Gobierno central. La negociación entre la Asamblea de Parlamentarios vascos y el Gobierno central, que transcurre entre octubre y diciembre de 1977, tiene tres importantes cuestiones sobre el tapete:

- la negativa del Gobierno de UCD para acelerar la convocatoria de elecciones municipales con el consiguiente déficit democrático en el poder local,
- la falta de voluntad para restituir los Conciertos Económicos de Guipúzcoa y Vizcaya, por la vía del Decreto-Ley y
- la cuestión Navarra, que fue la principal causa del estancamiento en las negociaciones, finalmente solucionada con un acuerdo sobre la posible incorporación de Navarra al País Vasco, que correspondería al Órgano foral competente, con la necesaria y posterior sanción del electorado navarro en referéndum.

Finalmente, es aprobado el Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1978 por el que se instituye el Consejo General del País Vasco con el que echa a andar la preautonomía vasca cuyas características han sido perfectamente definidas por Virginia Tamayo Salaberría<sup>62</sup>:

"1. Creación de un órgano representativo -el Consejo General del País Vasco- compuesto por:

a) El Presidente, que asume funciones representativas, y

b) El pleno, que se convierte en un "Gobierno provisional" de mera gestión.

2. La preautonomía es meramente ejecutiva, no hay ninguna transferencia normativa.

3. Es una preautonomía tutelada. El Gobierno central se reserva la posibilidad de disolver el consejo General "por razones de seguridad del Estado".

---

<sup>62</sup> TAMAYO SALABERRÍA, Virginia: Génesis del Estatuto de Gernika. Primera Edición. Vitoria-Gasteiz. Herri Arduralaritzen Euskal Erakurdea.

4. Los asuntos más importantes que se trataron fueron:

a) Concierto Económico, con la creación de Comisiones mixtas para su estudio y propuestas al Gobierno central.

b) La cuestión Navarra.

c) Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco"

De este modo, se constituye en la Sala de Juntas Generales de la Diputación Foral de Álava, el día 17 de febrero de 1978, el primer Consejo General del País Vasco, bajo la presidencia del histórico dirigente socialista Ramón Rubial.

Es el comienzo de una nueva etapa, que iba a implicar por una parte la remodelación de la organización territorial del Estado y por otra parte, el dotar a Euskadi, por primera vez en mucho tiempo, de una estructura institucional mínima, a la que era necesario llenar de contenido.

Se crea, con tal objetivo, la Comisión mixta de Transferencias Administración Central-Consejo General del País Vasco, cuyo primer fruto fue el Real Decreto 1981/1978<sup>63</sup>, de 15 de julio sobre transferencia en Agricultura, Industria, Comercio y Urbanismo. A este Real-Decreto siguieron el RD 2021/1978, de 15 de septiembre por el que se determina el régimen del personal de la Administración Civil del Estado afectado por transferencias de funciones y servicios a los entes Preautonómicos<sup>64</sup>; el RD 2488/1978, de 25 de agosto sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado en materia de interior, turismo, actividades

---

<sup>63</sup> ESPAÑA, Gobierno: REAL DECRETO 1981/ 1978, de 15 de julio, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de agricultura, industria, comercio y urbanismo. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/03/08/pdfs/A05916-05917.pdf>

<sup>64</sup> AYERBE IRÍBAR, María Rosa: Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la foralidad y de los Derechos Históricos <en línea> <http://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/29/26/12ayerbe.pdf>



molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y transportes<sup>65</sup> y el RD 2209/1979, de 7 de septiembre sobre transferencia de competencias en materia de Agricultura, Sanidad y Trabajo.<sup>66</sup>

Al tiempo que el Consejo General del País Vasco inicia su andadura, las Cortes Constituyentes se encuentran inmersas en pleno debate constitucional.

Únicamente quisiera apuntar un par de aspectos en relación con este tema de indudable trascendencia. Por un lado la falta de presencia del Partido Nacionalista Vasco en la ponencia creada para elaborar el borrador de la Constitución, un grave error político de los partidos mayoritarios que propiciaron la falta de compromiso del PNV con la Constitución. Por otra parte la revitalización del argumento foralista utilizado con profusión por parte de los nacionalistas vascos durante todos los trabajos de elaboración del texto constitucional

Como simple botón de muestra quiero referirme a la enmienda nº 689, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco del Congreso al anteproyecto de Constitución, por la que se pretendía la inclusión de una Disposición Final.

En ella se manifestaba meridianamente la ideología pactista que posteriormente no fue recogida en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, aunque sí ha servido a construcciones jurídicas e interpretaciones del ordenamiento jurídico del País Vasco, que han tenido en

---

<sup>65</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado en materia de Interior, Turismo, Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y transporte <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/10/26/pdfs/A24661-24669.pdf>

<sup>66</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre sobre transferencia de competencias en materia de Agricultura, Sanidad y Trabajo <en línea> [http://portaljuridico.lexnova.es/legislacion/JURIDICO/95974/real-decreto-2209-1979-de-7-de-septiembre-sobre-transferencia-de-competencias-de-la-administracion#TOP0000\\_00](http://portaljuridico.lexnova.es/legislacion/JURIDICO/95974/real-decreto-2209-1979-de-7-de-septiembre-sobre-transferencia-de-competencias-de-la-administracion#TOP0000_00)

Miguel Herrero Rodríguez de Miñón<sup>67</sup>, uno de sus más preclaros adalides. Baste recordar su intervención en la Comisión de Autogobierno del Parlamento

Vasco, el día 21 de mayo de 2002, en la que afirmó que "el Estatuto de Autonomía de 1979, a mi juicio, no es un Estatuto de Autonomía como los demás Estatutos de Autonomía. Diga lo que quiera el Tribunal Constitucional, es una norma foral ¿y por qué creo que es una norma foral? Porque trae causa en la foralidad". Para añadir más adelante que "el carácter pactista siempre ha sido la esencia de la foralidad. Carácter pactista que políticamente está en el fundamento del Estatuto" Los debates de dicha Comisión de Autogobierno constituida en el Parlamento Vasco durante la VII legislatura constituye un material de sumo interés para el estudio de este momento histórico. Los testimonios de aquellos que fueron protagonistas del proceso estatuyente vienen a colmar una laguna ante la falta de escritos y testimonios en primera persona

Así las cosas el resultado del referéndum constitucional, el 6 de diciembre de 1978 reflejó, como no podía ser de otro modo, el recelo del nacionalismo democrático hacia ciertos aspectos de la Constitución. Los resultados del referéndum constitucional en Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra se pueden consultar en el correspondiente apartado de este Portal.

El proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía del País Vasco corre parejo al de la discusión del texto constitucional. El Consejo General del País Vasco publicó en el Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco de 1 de julio de 1978 como uno de sus "objetivos prioritarios" el "proceder a los estudios oportunos para disponer en el plazo conveniente de un proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco debidamente redactado e instrumentado para que pueda ser elevado a las Cortes tan pronto como la Constitución establezca los cauces y plazos legales".

---

<sup>67</sup> HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN: Ideas para moderados. Primera Edición. Madrid: Unidad Editorial, 1982.

El día 1 de diciembre de 1978, se publicó en el B.O. del C.G.P.V. el calendario y procedimiento para la elaboración y aprobación del proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios Vascos.

El 20 de noviembre se constituyó la ponencia redactora del anteproyecto. Hasta el día 25 de noviembre se reciben diez documentos de partidos políticos y uno de la Diputación Foral de Álava. Dichos documentos sirvieron para la redacción por la ponencia del primer texto o anteproyecto, que se presentó el 28 de noviembre.

Los trabajos de la ponencia continuaron a uña de caballo, con tiras y aflojas entre sus componentes, durante todo el mes de diciembre. El día 24, de diciembre, de madrugada, se aprueba finalmente el proyecto, y el mismo día en que se publica en el Boletín Oficial del Estado la Constitución (29 de diciembre de 1978) el Consejo General del País Vasco y la Asamblea de Parlamentarios Vascos acelerando todos los trámites previstos en el art. 151.2 y Disposición Transitoria 2ª de la Constitución, aprueba el proyecto de Estatuto y remite el texto al Congreso de los Diputados, donde fue registrado el mismo día 29 de diciembre de 1978 (a las 19 h. 12' según consta en el sello del Registro).

La velocidad en la tramitación llegó al extremo de alquilar una avioneta para poder llegar a Madrid antes de que lo hiciesen los representantes catalanes con el Estatuto de Sau bajo el brazo. La importancia simbólica de ser el primer estatuto de autonomía que se presentase, y por tanto que se tramitase, había ya sido recordada repetidamente por Ajuriaguerra que consideraba una gran equivocación haber ido a remolque de los catalanes durante el período republicano<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> CORCUERA ATIENZA, Javier: Política y Derecho: la Constitución de la Autonomía Vasca. Primera Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1981.

El mismo día 29 de diciembre son disueltas las Cortes Generales por el RD. 3073/1978 <sup>69</sup> y convocadas elecciones para el día 1 de marzo de 1979, que suponen, a la luz de sus resultados, una importante modificación en el panorama político vasco.

Los nuevos parlamentarios a Cortes, reunidos el 20 de marzo de 1979 en la Diputación Foral de Vizcaya constituyen la nueva Asamblea de Parlamentarios Vascos y acuerdan asumir y ratificar el anterior texto de proyecto de Estatuto que se publica en el B.O. del CGPV, en un suplemento al ejemplar de fecha 21 de abril de 1979.

Al mismo tiempo el Congreso iniciaba la tramitación parlamentaria del proyecto, que fue remitido a la Comisión Constitucional y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Serie H, nº 8-I, de 12 de julio de 1979).

Los Grupos parlamentarios formularon sus "motivos de desacuerdo", para constituirse posteriormente una ponencia conjunta de 26 miembros nombrados a partes iguales por la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios Vascos. El informe elaborado por esta ponencia conjunta, se publicó en el B.O.C.G. Serie H, número 8-I, 1, de 1 de agosto de 1979. En sesión conjunta, celebrada el 21 de julio de 1979, la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos aprobaron el dictamen que fue publicado en el B.O.C.G., Serie H, número 8-II, de 1 de agosto de 1979.

Sin embargo, como es sabido, las verdaderas negociaciones se estaban realizando en el Palacio de la Moncloa entre el Presidente Adolfo Suárez y el Presidente del Consejo General del País Vasco, Carlos Garaikoetxea, asistidos por sus respectivos asesores. Al parecer, la negociación se llevó a

---

<sup>69</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 3073/1978, de 29 de diciembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones generales. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/01/pdfs/A00003-00003.pdf>

cabo con un gran hermetismo que fue criticado por los grupos parlamentarios, al poner en entredicho la soberanía del Parlamento. Sin embargo, el método fue dado por bueno por los actores políticos a la vista de la delicada situación política del país y de los resultados alcanzados.

Finalizada la primera fase de la tramitación parlamentaria el proyecto fue sometido a referéndum. La consulta popular se celebró el 25 de octubre de 1979. Se pueden consultar los resultados en el apartado correspondiente de este Portal.

Una vez aprobado el proyecto en referéndum es ratificado por los plenos del Congreso (29 de noviembre) y del Senado (12 de diciembre), siendo, finalmente, aprobado como Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre

### **3.2 Reseña del desarrollo estatutario.**

El día 9 de marzo de 1980 se celebran las primeras elecciones al Parlamento Vasco, que se constituye en la Casa de Juntas de Gernika del día 31 de marzo de 1980.

Se iniciaba un nuevo período en la historia del País, que requería por un lado, la puesta en marcha de todo el entramado institucional tal como estaba definido en el Estatuto de Autonomía y por otro lado, el dotar de contenido a la propia autonomía traspasando las competencias oportunas para el desarrollo de políticas propias.

## **4. Galicia**

### **4.1 Régimen preautonómico**

El antecedente más inmediato del actual Estatuto de Autonomía para Galicia es el documento aprobado mediante referéndum el 28 de junio de 1936. Se trata de un texto jurídico que fue prácticamente respaldado de forma unánime por la inmensa mayoría (99,2%) de los votantes y que facilitó que el 15 de julio de ese mismo año, el comité central de la Autonomía de

Galicia pudiese entregar el proyecto de Estatuto al presidente de las Cortes, órgano que no pudo aprobarlo definitivamente como consecuencia de la guerra civil<sup>70</sup>.

Situándonos ya en el proceso iniciado por la Constitución Española de 1978, el antecedente inmediato de la elaboración del texto gallego está en la aprobación de la Ley para la reforma política de 1977, que permitió una admisión progresiva de autonomías provisionales. En este sentido resulta de interés recordar que en la comisión de los 10 que negociaron con Adolfo Suárez las condiciones para la celebración de elecciones generales en 1977 figuró la presencia de diversos partidos políticos entre los que se encontraban algunos que justificaban su participación debido a su vinculación con Galicia.

Tras la celebración de las primeras elecciones democráticas una asamblea de parlamentarios gallegos aprobó en octubre de 1977 un texto que sirvió de base del régimen preautonómico para Galicia. Ese texto fue negociado con representantes de gobierno y acabó plasmándose en el RD Ley 7/1978 de 16 de marzo<sup>71</sup> por el que se instituye la Xunta de Galicia, como órgano provisional de Galicia, que actuará mientras perdure la fase preautonómica y no se apruebe la constitución y el subsiguiente Estatuto de Autonomía.

Este régimen preautonómico pretendió dar satisfacción al deseo de contar con instituciones propias siendo consciente de que no se condicionaba el futuro texto constitucional ni se obligaba a existir al futuro Estatuto de Autonomía que estaba por llegar. El texto era consciente de su carácter provisional y "de mínimos", de tal manera que postergaba al momento estatuyente la regulación de aspectos esenciales de la autonomía.

---

<sup>70</sup> CORES TRASMONTA, Baldomero: O Estatuto de Autonomía de Galicia: Documentación Oficial (1977-1981). Primera Edición . Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones del Parlamento de Galicia, 2001.

<sup>71</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-Ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia. (BOE, núm. 66, de 18 de marzo de 1978). <en línea>

[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_esp/rdl\\_007\\_1978.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_esp/rdl_007_1978.pdf)

La preautonomía gallega se basa en la existencia de un territorio delimitado por las cuatro provincias de Galicia (A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra). Además se crea el órgano de gobierno de Galicia con personalidad jurídica propia (la Xunta de Galicia). Este órgano se compuso de 11 miembros elegidos por los diputados y senadores proclamados en las elecciones generales de 1977 en Galicia y los 3 senadores gallegos de designación regia. 8 de ellos fueron elegidos por los parlamentarios de cada provincia aisladamente, otorgándosele un par a cada una de ellas y los tres remanentes serán elegidos por los anteriores. Además participaría en la Xunta gallega un representante de cada una de las diputaciones provinciales disponiéndose a tal efecto que celebradas las elecciones locales estos serían sustituidos por 8 nuevos representantes de las diputaciones renovadas.

La presidencia de la Xunta de Galicia recayó en la persona del diputado Antonio Rosón Pérez que fue elegido en el seno de la propia Xunta. Las competencias que ejerció la Xunta preautonómica se relacionaron fundamentalmente con aspectos de auto organización, relaciones con las diputaciones provinciales, gestión de funciones y servicios transferidos y facultades de propuesta al gobierno estatal acerca de las medidas que afecten a los intereses gallegos.

Desde el punto de vista del régimen jurídico merece la pena ser destacado que desde un primer momento la Xunta dispuso de servicios propios y de la colaboración necesaria de los medios personales y materiales de las diputaciones de Galicia, estando complementariamente sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y a una suerte de tutela estatal de oportunidad.

El acto de constitución oficial de la Xunta preautonómica se celebró en el Pazo de Xelmirez en la Praza do Obradoiro de Santiago de Compostela el día 18 de abril de 1978.

## 4.2 Ejercicio de la Iniciativa y Mecanismo Constitucional empleado. Elaboración del Proyecto de Estatuto e Incidencias

Entre los antecedentes que determinan la tramitación del Estatuto gallego debe citarse la elaboración de un anteproyecto por parte del denominado "grupo de los 16", que tuvo su origen en la convocatoria que el 3 de julio de 1978 el Presidente de la Xunta realizó a todos los partidos políticos, entidades culturales, sociales y sindicales para que colaborasen en tal labor.<sup>72</sup>

Otro antecedente importante fue la redacción de la denominada "Ponencia de los 9", que trató de llevar a cabo lo establecido en el artículo 151 de la Constitución mediante la reunión de la asamblea de parlamentarios gallegos el día 5 de mayo de 1979. De este modo, el 25 de junio la citada asamblea aprobó por unanimidad, excepto dos aspectos muy concretos, el proyecto de Estatuto de Autonomía para Galicia que se presentó en el Congreso de los Diputados el día 28 de junio de 1979. La Comisión Constitucional del Congreso recibió el proyecto y se abrió un plazo para presentar motivos de desacuerdo, que terminó el 21 de septiembre. Se produjo aquí una paralización en la sustanciación del Estatuto de Autonomía para Galicia, fruto de fuertes tensiones políticas y que solo pudo superarse mediante la firma del llamado "pacto del hostal" en septiembre de 1980.<sup>73</sup>

De este modo, el 21 de diciembre de ese mismo año se celebró el referéndum de aprobación del Estatuto de Autonomía para Galicia, siendo remitido para su ratificación por el Congreso de los Diputados en su sesión

---

<sup>72</sup> CORES TRASMONTA, Baldomero: O Estatuto de Autonomía de Galicia: Documentación Oficial (1977-1981). Primera Edición . Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones del Parlamento de Galicia, 2001.

<sup>73</sup> CORES TRASMONTA, Baldomero: O Estatuto de Autonomía de Galicia: Documentación Oficial (1977-1981). Primera Edición . Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones del Parlamento de Galicia, 2001.



del 17 de febrero de 1981 y por el Senado el 17 de marzo, aprobándose como Ley Orgánica 1/1981 de 6 de abril.<sup>74</sup>

## 5. Andalucía

### 5.1 El Impulso Autonómico

El impulso inicial de la autonomía andaluza puede fecharse el 4 de diciembre de 1977. Ese día, cerca de un millón y medio de andaluces se manifestaron en las capitales de provincia respondiendo a la convocatoria de los diputados y senadores elegidos en Andalucía, y que, agrupados en la Asamblea de Parlamentarios, serían los encargados de dar los primeros pasos conducentes a la elaboración de un Estatuto de Autonomía pleno de las competencias permitidas por el marco constitucional. Dos eran los caminos que habían de recorrerse simultáneamente: de una parte el de la voluntad política necesaria para ejercer el derecho a la autonomía puesto a disposición de las nacionalidades y regiones, y de otra la instrumentación jurídica de esa voluntad de acuerdo con las prescripciones establecidas en el Título VIII de la Constitución.<sup>75</sup>

El denominado Pacto de Antequera de 4 de diciembre de 1978 vino a cumplir el primer requerimiento mediante un compromiso suscrito por todo el espectro de partidos políticos consistente en lograr la mayor autonomía posible en el más breve plazo de tiempo; el segundo se hacía efectivo a través del Real Decreto-Ley 11/1978, de 27 de abril<sup>76</sup> (BOE de 28 de abril, desarrollado por el Real Decreto 832/1978<sup>77</sup>, de 27 de abril), por el que se

---

<sup>74</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1981/04/28/pdfs/A08997-09003.pdf>

<sup>75</sup> RUIZ ROMERO, Manuel: La conquista del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1977-1982). Primera Edición. Sevilla: Servicio de Publicaciones del Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

<sup>76</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/04/28/pdfs/A10042-10043.pdf>

<sup>77</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 832/1978, de 27 de abril (Presidencia), por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 11/1978, que aprueba el régimen

instituía la Junta de Andalucía como ente preautonómico y para cuya Presidencia fue elegido Plácido Fernández Viagas. Tras las elecciones generales y locales de 1979, la nueva Junta presidida por Rafael Escuredo acuerda en Granada el 21 de junio seguir la vía del artículo 151 como medio de asegurar la consecución de una autonomía comprensiva del mayor contenido competencial. A esta decisión se suman inmediatamente las Diputaciones provinciales y más del 90% de los municipios andaluces, cumpliendo con creces el primer requisito constitucional. Casi al mismo tiempo se procede por parte de los representantes de los partidos políticos con presencia parlamentaria a la redacción en la ciudad de Carmona de un primer borrador, que, tras algunas modificaciones en la misma ciudad sevillana en 1981, se aprobará en Córdoba el 28 de febrero de ese mismo año.

## 5.2 Preautonomía.

Esta Junta Preautonómica trataba de satisfacer con carácter transitorio la necesidad de un órgano representativo de las fuerzas políticas así como de las administraciones locales existentes en el ámbito de su territorio mediante la presencia en ella de diputados y senadores andaluces y representantes de las Diputaciones provinciales.

Por lo que a las competencias se refiere correspondía a la Junta Preautonómica la elaboración de sus normas de régimen interior, coordinar las actuaciones y funciones de las ocho Diputaciones provinciales en los asuntos de interés general para Andalucía y gestionar y administrar las competencias que pudieran transferirle el Estado y las propias Diputaciones a través de sendas Comisiones Mixtas de composición paritaria<sup>78</sup>.

Dado el elevado número de componentes se instituirán dos órganos, el Pleno y el Consejo Permanente, correspondiendo al primero elegir, de entre sus

---

preautonómico para Andalucía. <en línea>  
<http://www.juntadeandalucia.es/boja/1979/1/2>

<sup>78</sup> ACOSTA SÁNCHEZ, José: Congreso sobre el Andalucismo Histórico: Andalucía en al transición. Octava Edición. Córdoba:Áctas del VIII Congreso sobre Andalucismo Histórico, 1997

Miembros, al Presidente, y decidir sobre las propuestas que le presentara el Consejo.

Como órgano provisional, y de acuerdo con la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 11/1978<sup>79</sup>, en nada se prejuzgaba la organización institucional y competencias de la autonomía andaluza que habría de decidirse a través del procedimiento que determinaba la Constitución. No cabe desconocer sin embargo que, a pesar de su naturaleza estrictamente administrativa y sus exiguas competencias, el Ente preautonómico fue decisivo como impulsor del proceso autonómico.

### **5.3 El Proceso Autonómico.**

Sin embargo, antes de alcanzar su culminación con un texto definitivo, el proceso autonómico andaluz hubo de sortear no pocas dificultades derivadas de la decantación de dos concepciones que sobre el Estado descentralizado en general y sobre la autonomía andaluza en particular se enfrentaron durante esos años. De una parte la mantenida por UCD desde el Gobierno del Estado, por la que se propugnaba la reconducción de todos los procesos iniciados, a excepción de las denominadas "nacionalidades históricas" -Cataluña, Galicia y País Vasco-, por la vía del artículo 143 de la Constitución. Se defendía con ello una concepción dual en la distribución territorial del poder o, cuando menos, un distinto ritmo en la consecución del techo competencial, toda vez que en el mejor de los casos habrían de transcurrir cinco años para que el resto de las nacionalidades y regiones, incluida Andalucía, alcanzara una autonomía plena. La consecuencia de esta opción sería la existencia de dos clases de comunidades autónomas, unas de primer grado y dotadas de contenido político, que dispondrían de un Parlamento o Asamblea con capacidad legislativa elegida por sufragio universal directo y un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas, y otras de segundo grado, sin una organización institucional definida y de incierta

---

<sup>79</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/04/28/pdfs/A10042-10043.pdf>

potestad legislativa que bien pudieran desembocar en una nueva descentralización de tipo administrativo.

Frente a esta concepción, la Junta Preautonómica, gobernada mayoritariamente por el PSOE, esgrimió desde el principio el derecho a una autonomía política equiparable en sus contenidos a las Comunidades Históricas, aunque para ello tuviera que transitar por un camino que parecía diseñado a propósito para conducir al fracaso. Las razones de esta decisión hay que buscarlas en la profunda percepción que los andaluces tenían del secular abandono de nuestra tierra por parte del Estado y en la convicción de que sólo la proximidad del poder a los problemas que habían de resolverse permitiría iniciar las acciones necesarias que situaran a Andalucía en el camino de la modernización y el progreso.

Puede decirse sin miedo a equivocarse que se dirimía no tanto una cuestión de competencias, aun siendo éstas importantes, como una cuestión de principios: por su población, extensión geográfica y su aportación histórica y presente al conjunto de España desde los más diversos órdenes, tanto políticos como sociales y culturales, Andalucía no podía quedar relegada a una posición secundaria en la tarea de transformación del Estado. Sólo así se entiende que, pese a los intentos de reconducir el proceso por la vía del artículo 143, aun con la promesa de una autonomía de contenido político, la Junta de Andalucía no cesara en sus esfuerzos por mantener la ruta fijada.<sup>80</sup>

Ya en el mismo desarrollo del referéndum por el que había de ratificarse con el voto directo de los ciudadanos la iniciativa adoptada por las corporaciones locales se puso de manifiesto la actitud del Gobierno central, que, si bien no podía impedir legalmente su celebración, sí utilizó cuantos recursos tuvo a su alcance para entorpecer esa ratificación. Desde la alambicada redacción de la pregunta, que dificultaba su comprensión, pasando por la reducción de

---

<sup>80</sup> RUIZ ROMERO, Manuel: La conquista del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1977-1982). Primera Edición. Sevilla: Servicio de Publicaciones del Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

la campaña a quince días y finalizando con la propaganda del partido gobernante a favor de la abstención, todo parecía abocado a un resultado negativo. Por eso, aun cuando no se alcanzaron las mayorías especialmente cualificadas exigidas por el texto constitucional, el triunfo del sí en todas las provincias andaluzas con la excepción de Almería hubo de valorarse como la expresión de la incuestionable voluntad del pueblo andaluz de situar a nuestra Comunidad en igualdad de derechos con las denominadas históricas. No obstante, si la continuación del proceso se hacía legalmente imposible y la voluntad política de un autogobierno pleno se mantuvo firme, la consecuencia era una paralización que sólo podría superarse mediante una negociación política y la plasmación de su resultado en alguna fórmula jurídica capaz de reabrir el proceso interrumpido. El acuerdo no se hizo

Esperar, si bien con unas dimensiones que excedían con mucho de las necesarias para resolver el problema andaluz, ya que en él se implicaba una solución generalizadora aplicable al conjunto del territorio del Estado.

Seguramente con los Acuerdos Autonómicos de 1981, suscritos entre los dos partidos mayoritarios, UCD y PSOE, se produjo la decisión política más trascendente de las adoptadas tras la aprobación del texto constitucional. En síntesis, los mencionados acuerdos venían a establecer un criterio básico y compartido en el desarrollo del Título VIII de la Constitución por el que se despejaban algunas incertidumbres derivadas de una interpretación descontextualizada. Así, frente a una lectura inicial que apuntaba a la existencia de dos clases de autonomías, políticas unas y acaso meramente administrativas otras, se impuso una reinterpretación tendente a homogeneizar la organización institucional de todas ellas dotándolas de una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno y un Presidente designado por aquélla mediante una relación de confianza propia de los regímenes parlamentarios. Por lo que al ámbito de competencias se refiere, se acordaba igualmente su equiparación última, si bien se difería en el tiempo arbitrando distintas fórmulas legales, bien a través de leyes complementarias, bien previa reforma de los correspondientes Estatutos.

Desde estos presupuestos se procedía a desbloquear el proceso autonómico andaluz, modificando para ello la Ley de Referéndum, de manera que permitió suplir la carencia de Almería por una ley orgánica promulgada a solicitud de los diputados y senadores de esa provincia, Ley Orgánica 12/1980<sup>81</sup>, de 16 de diciembre, y Ley Orgánica 13/1980<sup>82</sup>, de 16 de diciembre, respectivamente.

#### **5.4 Elaboración del Estatuto**

Solventado el escollo de la ratificación popular de la iniciativa autonómica por la vía del artículo 151 de la Constitución, la tramitación parlamentaria del Estatuto de Autonomía siguió el procedimiento previsto en dicho artículo de acuerdo con las siguientes fases:

Elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía por la Asamblea de Parlamentarios Andaluces reunida en Córdoba el 28 de febrero de 1981. Dicho proyecto recogía en esencia el texto de un borrador elaborado en 1979 en la ciudad de Carmona redactado con un alto grado de consenso entre los siete representantes de los cuatro partidos con representación parlamentaria (PSOE, UCD, PCE y PSA).

Enviado al Congreso de los Diputados, fue remitido a la Comisión Constitucional de esta Cámara que, con la asistencia de una delegación de la Asamblea proponente y tras el debate y votación de los motivos de desacuerdo y enmiendas presentadas, alcanza la redacción de un texto definitivo los días 26, 29 y 30 de junio de 1981.

---

<sup>81</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1980/01/23/pdfs/A01700-01703.pdf>

<sup>82</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1980/12/24/pdfs/A28373-28373.pdf>

De acuerdo con las prescripciones constitucionales el texto aprobado fue sometido a referéndum del cuerpo electoral el día 20 de octubre de 1981 siendo aprobado en cada una de las ocho provincias andaluzas

Finalmente, elevado a las Cortes Generales, ambas Cámaras ratificaron con su voto el texto, haciéndolo el Congreso el 17 de diciembre de 1981 y el Senado el día 23. La sanción real tuvo lugar el 30 de diciembre y fue publicado en el BOE de 11 de enero de 1982 como Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>83</sup>.

## **6. Comunidad Foral de Navarra**

### **6.1 Antecedentes históricos.**

Exponer el proceso de elaboración y aprobación de la Ley Orgánica 13/1982<sup>84</sup>, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), requiere recapitular, aunque sea brevemente, la historia de Navarra, ya que es en su historia en donde se encuentra el fundamento de la peculiar vía de acceso de Navarra a la autonomía, distinta a la del resto de Comunidades Autónomas.

Para ello debemos remontarnos a 1515, año en el que el Reino de Navarra se incorpora a la Corona de Castilla tras su conquista por Fernando el Católico, sin embargo, la unión no le hizo perder su carácter independiente y siguió "Reino de por sí", así lo recoge la Novísima Recopilación de 1735, de este modo todas las instituciones tradicionales del Reino de Navarra continuaron ejerciendo sus funciones: el Monarca, las Cortes, el Consejo Real y la Cámara de Comptos, creándose además otras tras la

---

<sup>83</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1982/01/11/pdfs/A00517-00524.pdf>

<sup>84</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. <disponible en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1982/08/16/pdfs/A22054-22060.pdf>

incorporación, de no menor importancia, como son la figura del Virrey y la Diputación del Reino.<sup>85</sup>

Ya en el siglo XIX, debemos señalar, que, ninguna de las Constituciones españolas, con excepción de la de Bayona, reconocieron los fueros de Navarra, y como consecuencia derogaron las instituciones de Navarra y los propios fueros, tan sólo durante los períodos de retorno absolutista recuperó Navarra sus instituciones.

Finalmente, tras la primera guerra Carlista, el General Espartero firmó el Convenio de Vergara<sup>86</sup>, por el cual se comprometía a "proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros", dicho compromiso se llevó a cabo mediante la Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación de los fueros<sup>87</sup>, en la que se confirmaban los fueros "sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía", esta cláusula obligaba a interpretar los fueros de modo compatible con lo que ha de entenderse por "Unidad Constitucional", facilitando la incardinación de los fueros en el ordenamiento jurídico español y conciliando la Constitución y los fueros. Por ello la propia ley contiene, en su artículo 2, un mandato al Gobierno para que presente ante las Cortes un proyecto de modificación de los fueros "oyendo antes" a la Provincia de Navarra, por tanto, es importante resaltar que existió una negociación política previa entre Diputación y Gobierno.

El cumplimiento de este mandato se culminó con la aprobación de la Ley de modificación de los fueros de Navarra, conocida como Ley Paccionada, que fue sancionada el 16 de agosto de 1841 y que como veremos continua vigente en la actualidad.

---

<sup>85</sup> BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio del: Curso de Derecho Foral público de Navarra. Parte General. Primera Edición. Pamplona: Aranzadi, 1996.

<sup>86</sup> BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio del: Curso de Derecho Foral público de Navarra. Parte General. Primera Edición. Pamplona: Aranzadi, 1996.

<sup>87</sup> ESPAÑA: Ley de 25 de octubre de 1939 de confirmación de los fueros <en línea> <http://www.recursosacademicos.net/web/2010/04/03/ley-de-25-de-octubre-de-1839/>



Después de la Ley Paccionada de 1841<sup>88</sup>, Navarra defendió su fuero preservando el régimen foral instaurado, que destacaba principalmente por su carácter pactado y por el alcance de la unidad constitucional. Esa defensa se manifestó en diferentes momentos: cuando se firmó en 1877 el Convenio de Tejada<sup>89</sup> en materia económica, o durante la dictadura de Primo de Rivera con la firma del Convenio aprobado por Real Decreto ley de 4 de noviembre de 1925, de bases para la aplicación del Estatuto Municipal de 1924 en Navarra, igualmente se manifestó la naturaleza pactada del régimen foral en el Real Decreto de 15 de agosto de 1927<sup>90</sup> que aprobó el Convenio Económico con Navarra, que reconoció expresamente la autonomía fiscal de Navarra y el carácter pactado del cupo del régimen fiscal navarro.

Durante el régimen franquista se respetó el régimen foral y se reconoció su carácter pactado, tal y como se recoge en la exposición de motivos y en las disposiciones finales de la Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo, aprobada por Ley de la Jefatura del Estado de 1 de marzo de 1973<sup>91</sup>.

Tras la muerte de Franco se inicia el proceso de transición política, el paso de un régimen autoritario a un sistema constitucional, etapa trascendental para Navarra que vio en juego su propio ser singular, por un lado se iniciaba un nuevo orden jurídico constitucional y de otro se encontraba la problemática de su posible integración en el País Vasco.

---

<sup>88</sup> ESPAÑA: Ley Paccionada de 1841 <en línea> <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/C60868BC-D2DE-44E5-87FE-CCC0CA61CBF3/34274/LeyPaccionada.pdf>

<sup>89</sup> LANDA EL BUSTO, Luis: Historia de Navarra, una identidad forjada a través de los siglos. Primera Edición. Pamplona: Gobierno de Navarra, Departamento de Educación y Ciencia, 2011.

<sup>90</sup> LANDA EL BUSTO, Luis: Historia de Navarra, una identidad forjada a través de los siglos. Primera Edición. Pamplona: Gobierno de Navarra, Departamento de Educación y Ciencia, 2011.

<sup>91</sup> LUMBER BIURRUN, Pedro Manuel: El régimen Navarro en el Franquismo <en línea> <http://amarauna.org/uztariz/pdf/artikuluak/aldizkaria0206.pdf>

## 6.2 Proceso de elaboración y aprobación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Es en 1977 cuando se abre el proceso de transición política, que se inicia tras la celebración de las elecciones generales el 15 de junio de ese año y que desemboca con la aprobación de la Constitución de 1978, que es la primera en la historia que aborda el problema de los derechos históricos de los territorios forales.

La Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales<sup>92</sup>, hoy derogada, estableció en su artículo 36 que "la aplicación de la presente ley (...) en Navarra se realizará conforme a lo que dispone la Ley Paccionada<sup>93</sup> de 16 de agosto de 1841, con las modificaciones que puedan introducirse de acuerdo con la Diputación Foral". Esto significaba que la actualización foral se realizaría en Navarra con pleno respeto al régimen foral, originando un proceso paccionado para la actualización del régimen foral mediante la democratización y renovación de las instituciones forales, concretándose en el Real Decreto 121/1979<sup>94</sup>, de 26 de enero, que fue aprobado por el Gobierno, de acuerdo con la Diputación Foral y cuyo preámbulo expresamente declaraba que "el Gobierno y la Diputación Foral han realizado los contactos oportunos, y al llegar a un acuerdo en la forma que se establece en este Real Decreto, entienden que lo hacen "amejorando" el sistema institucional navarro, expresión ésa tradicional en su régimen foral. Y ello de forma que, además de respetar su tradición histórica responde a las actuales exigencias de democratización de sus instituciones forales,

---

<sup>92</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley de Elecciones Locales <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/07/21/pdfs/A17267-17275.pdf>

<sup>93</sup> ESPAÑA: Ley Paccionada de 1841 <en línea> <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/C60868BC-D2DE-44E5-87FE-CCC0CA61CBF3/34274/LeyPaccionada.pdf>

<sup>94</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/27/pdfs/A02100-02101.pdf>

cuyas peculiaridades se han desenvuelto siempre en un profundo y solidario respeto a la indisoluble unidad de la Nación española."<sup>95</sup>

Mediante este Real Decreto, Navarra actualizó su régimen foral iniciando un proceso de mejoramiento foral peculiar, debido a que desde 1841 las modificaciones en el Régimen Foral habían sido precedidas de conversaciones y pactos entre la Diputación Foral y el Gobierno, y por ello se habilitó el párrafo primero de la disposición adicional 1ª de la Constitución como vía de actualización y reforma del régimen foral de Navarra, vía que fue aceptada tanto por el Gobierno como por las Cortes Generales, y que se inició formalmente el 8 de junio de 1979, con la solicitud por parte de la Diputación Foral de la apertura de negociaciones con el Estado.

Sin embargo, aunque las negociaciones y acuerdos se entablaron entre Gobierno y Diputación Foral, no podemos desconocer la importante y decisiva intervención del Parlamento Foral en el proceso de elaboración y aprobación del Mejoramiento del Fuero de Navarra, tanto mediante la aprobación de los proyectos de Bases de Negociación, como por la previa aprobación del texto definitivo de la LORAFNA.

La intervención del Parlamento Foral venía prevista en los artículos 3.2.1 y 5 del precitado Real Decreto 121/1979<sup>96</sup>. Por un lado, se establecía que la Diputación Foral de Navarra debía someter a la aprobación del Parlamento Foral las cuestiones que afectasen a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral (art.3.2.1), por otro, la Diputación Foral debía igualmente someter a la aprobación del Parlamento Foral la propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales, ya que únicamente el texto que sobre la citada propuesta resultara definitivamente aprobado por el Parlamento Foral sería

---

<sup>95</sup> BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio del: Curso de Derecho Foral público de Navarra. Parte General. Primera Edición. Pamplona: Aranzadi, 1996.

<sup>96</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/27/pdfs/A02100-02101.pdf>

el negociado con el Gobierno por la Diputación Foral para pactar el correspondiente acuerdo (art.5).

Dando cumplimiento a estos artículos, la Diputación Foral remitió al Parlamento dos Proyectos de Bases, uno de Negociación para el Amejoramiento del Fuero de Navarra (publicado en el B.O.N nº 13, de 30-1-1980, y en el B.O.P.N. nº 0-3, de 17-9-1981) y el segundo, sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las Instituciones Forales (B.O.P.N nº 3, de 18-3-1980).

Al Proyecto de Bases de Negociación para el Amejoramiento del Fuero de Navarra se presentaron 8 enmiendas a la totalidad y 50 al articulado, publicadas en el B.O.P.N. nº 4, de 20-3-1980, siendo debatidas en la Comisión de Régimen Foral durante los días 26 y 27 de mayo y 2, 4, 6, 9,12 y 14 de junio (Diarios de Sesiones de la Comisión de Régimen Foral nº 13 a 20). El dictamen de la Comisión fue publicado en el B.O.P.N nº 23 de 26-6-1980, y aprobado por el Parlamento en su sesión plenaria de fecha 30 de junio y 1 de julio de 1980, publicándose en el B.O.P.N nº 24, de 29 de julio de 1980, y recogido en los Diarios de Sesiones nº 1 y 2, de 20 de agosto de 1981. En su trámite en comisión se alteró el título del Proyecto, pasando a denominarse "Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra", título con el que definitivamente se aprobó. Las Bases de Reintegración y Amejoramiento, referidas a las competencias, fueron muy debatidas y finalmente consensuadas entre PSOE, UPN y UCD.

En cuanto al Proyecto de Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las Instituciones Forales, se presentaron 6 enmiendas a la totalidad y 242 al articulado (B.O.P.N nº 10 de 10 de abril de 1980), debatiéndose en la Comisión de Régimen Foral en las sesiones celebradas los días 22, 25 y 30 de septiembre y 2,6 y 9 de octubre (Diario de Sesiones de la Comisión nº 24 a 29). El dictamen de la Comisión, se publicó en el B.O.P.N. nº 31, 30-10-1980 y fue aprobado por el Parlamento Foral en la sesión plenaria celebrada los días 10,11,12 y 13 de noviembre de 1980 ( Diario de Sesiones del Parlamento nº 9,10,11 y 12,

de 1-10-1981), publicándose las Bases en el B.O.P.N nº 35, de 27 de noviembre de 1980.

De las Bases de Reintegración y Amejoramiento podemos destacar las siguientes características<sup>97</sup>:

- La atribución residual de competencias a Navarra, así se establece en la Base Tercera "corresponden a Navarra todas la facultades y competencias que, conforme a lo dispuesto en la Base anterior, no se reserven al Estado. En consecuencia, corresponderán asimismo a Navarra todas las facultades y competencias que el Estado le atribuya, transfiera o delegue y también que atribuya, transfiera o delegue a las Comunidades Autónomas".
- La continuidad del sistema tradicional del Convenio Económico en lo relativo a la actividad financiera y tributaria de Navarra (Base Sexta).
- El reconocimiento y mantenimiento de la teoría clásica del pacto entre la Diputación Foral y el Gobierno del Estado (Base Octava).
- El establecimiento de una Junta Arbitral, encargada de resolver todas las cuestiones que se susciten, entre el Estado y Navarra, respecto a la aplicación e interpretación del nuevo pacto foral.
- La falta de precisión de las futuras competencias

En cuanto a las Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las Instituciones Forales, recogen los principios propios del régimen parlamentario.

Las Bases aprobadas por el Parlamento Foral sirvieron de marco y directriz a seguir por la Diputación Foral para negociar con el Gobierno del Estado, estableciéndose en las mismas el procedimiento definitivo para la Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el cual tal y como reconoce expresamente su Base 8ª gira nuevamente en torno a la teoría del pacto: la Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral

---

<sup>97</sup> BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio del: Curso de Derecho Foral público de Navarra. Parte General. Primera Edición. Pamplona: Aranzadi, 1996

de Navarra se llevará a cabo de conformidad con las presentes Bases y mediante pacto entre la Diputación Foral y el Gobierno del Estado que, previa ratificación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales, se incorporará al ordenamiento jurídico a través de una Ley de rango adecuado a su contenido y naturaleza. Cualquier modificación posterior de dicha Ley deberá ajustarse al mismo procedimiento seguido para su aprobación."

Tras la aprobación de las Bases, tanto la Diputación como el Gobierno de la Nación designaron sendas Comisiones iniciando las negociaciones el 19 de diciembre de 1980 y terminando el 24 de febrero de 1982, tras la celebración de 12 sesiones.

En dicha fecha se llegó a un acuerdo definitivo sobre el texto actual del Amejoramiento, entonces borrador, pero que ya no iba a sufrir modificación alguna, siendo rubricado en Madrid por ambas Comisiones el 8 de marzo de 1982. Una vez suscrito el acuerdo fue ratificado por la Diputación al día siguiente, el 9 de marzo y por el Parlamento Foral el día 15 del mismo mes (Diario de Sesiones nº 28, de 1-6-1982).

En el Parlamento Foral el debate y votación del texto se realizó de acuerdo con las normas aprobadas por la Mesa Interina el 11 de marzo, que actualmente coinciden con las previstas para el procedimiento de lectura única.

Del total de 70 miembros, el texto fue aprobado por 49 votos afirmativos, 5 negativos y ninguna abstención, estando ausentes 16 parlamentarios, entre los cuales se contaban los nueve pertenecientes al Grupo Parlamentario "Herri Batasuna" y los cinco del Grupo "Amaiur", que habían abandonado su labor en el Parlamento desde diciembre de 1981. El texto aprobado fue publicado en el B.O.P.N nº 14, de 30 de marzo de 1982.

Posteriormente, con fecha de 17 de marzo de 1982, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de Ley Orgánica correspondiente y lo envió a las Cortes Generales para su tramitación.

Tanto en el Congreso como en el Senado, el proyecto de Ley Orgánica siguió un procedimiento legislativo singular, tramitándose por el procedimiento de lectura única, es decir, sin trámite de enmiendas, procedimiento previsto en los artículos 150 y 129 de los Reglamentos del Congreso y del Senado, respectivamente, y que sólo permite la oposición total o su aprobación íntegra. La decisión autónoma de las Cortes de tramitar el proyecto de ley orgánica por este procedimiento legislativo singular, sólo se explica en clave de pacto, es decir por el reconocimiento de la existencia de un acuerdo previo de voluntades entre el Estado y Navarra.

La Ley Orgánica 13/1982<sup>98</sup>, de 10 de agosto, fue aprobada por el Congreso en la sesión de 30 de junio de 1982 y en el Senado en la sesión de 26 de julio, y tras su sanción y promulgación, se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 16 de agosto de 1982, haciendo coincidir el día de publicación con el 141 aniversario de la Ley Paccionada<sup>99</sup>.

Podemos concluir que la vía de Navarra es especial, ya que Navarra, después de la Constitución y antes de la LORAFNA, no se configuraba como un ente preautonómico, ni era una provincia dotada de un régimen singular, sino que se trataba de un ente foral singular dotado de autonomía y capacidad de autogobierno, esta naturaleza foral y singular ha sido reconocida por el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 94/1985<sup>100</sup>, de 29 de julio (F.2). Y por ello no se ajusta al sistema de aprobación de los Estatutos de Autonomía del artículo 143 ni del 151 de la Constitución, siguiéndose una vía singular, la del pacto entre Estado y Navarra, que luego fue incorporado al ordenamiento jurídico mediante Ley Orgánica.

---

<sup>98</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1982/08/16/pdfs/A22054-22060.pdf>

<sup>99</sup> ESPAÑA: Ley Paccionada de 1841 <en línea> <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/C60868BC-D2DE-44E5-87FE-CCC0CA61CBF3/34274/LeyPaccionada.pdf>

<sup>100</sup> ESPAÑA, Tribunal Constitucional: Sentencia nº 94/1985 de Tribunal Constitucional, Pleno, 29 de Julio de 1985 <en línea> <http://tc.vlex.es/vid/lotc-149-an-66-15034477>

La integración del régimen foral de Navarra en la Constitución se realiza a través del párrafo primero de la disposición adicional primera (artículo 2 LORAFNA) y del apartado 2 de la disposición derogatoria de la Constitución. La disposición adicional primera establece que:

*"La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía."*

La disposición derogatoria, apartado 2, sostiene, a sensu contrario, la vigencia para Navarra de la Ley de confirmación de fueros de 1839, al establecer que:

*"En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley 25 de octubre de 1839, en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley 21 de julio de 1876."<sup>101</sup>*

En cuanto a la naturaleza de la LORAFNA hay que recordar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en unos casos la identifica, con algún matiz, con un Estatuto de Autonomía y en otros destaca más su carácter singular. Ejemplo de lo primero es la sentencia 16/1984<sup>102</sup>, de 6 de febrero, cuyo fundamento 3 dice:

"3. El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar -mediante lo previsto en la Disposición adicional primera de la Constitución- y de que la denominación utilizada en la Ley Orgánica de 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración

---

<sup>101</sup> BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio del: Curso de Derecho Foral público de Navarra. Parte General. Primera Edición. Pamplona: Aranzadi, 1996

<sup>102</sup> ESPAÑA, Tribunal Constitucional: Sentencia número 16/1984 <en línea> <http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1984-0016>



y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la Entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas. La Constitución, en efecto, emplea el término genérico de "Comunidades Autónomas", sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía, o las diversas denominaciones que se hayan adoptado, para referirse a las Entidades territoriales que resultan de la aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones, y emplea el término de "Estatuto de Autonomía" para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades. Así, en la misma Disposición Adicional Primera de la CE se especifica que la vía por ella prevista de la actualización general del régimen foral "se llevarán a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía".

La Comunidad Foral Navarra se configura, pues, dentro de ese marco constitucional, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específicos, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico. Ello se traduce en el mismo contenido material de la LORAFNA, que no sólo se configura según líneas idénticas a otros Estatutos, sino que contiene numerosas disposiciones que suponen el reconocimiento del sometimiento de la Comunidad Foral a las reglas generales que ordenan el proceso autonómico."

Como ejemplo del reconocimiento del carácter singular de la LORAFNA o del Régimen Foral de Navarra, se pueden citar, la sentencia 28/1984, de 28 de febrero, en cuyo fundamento 2 dice:

*"Con posterioridad, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) viene a reformar y modernizar el Régimen Foral -como señala su preámbulo-, teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional primera, párrafo primero, de la Constitución, siguiendo el proceso de*

*reintegración y mejoramiento reflejado en el Decreto anterior."* La sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, según la cual el marco competencial de Navarra es más amplio que el derivado de los artículos 148 y 149 de la Constitución y, por tanto, que el del resto de Comunidades Autónomas, al reconocer la existencia de derechos históricos de Navarra en determinadas materias, recogidas en virtud de su régimen foral en la LORAFNA.

## 7. Comunidad de Madrid

### 7.1 Introducción

El proceso por el que Madrid accede a su autonomía está rodeado de características singulares que le diferencian en gran medida del que han seguido el resto de las Comunidades Autónomas.

En efecto, la negativa de las provincias castellano-manchegas a la integración de Madrid en su región, su falta de entidad regional histórica, su existencia como Área Metropolitana y , el ser la Villa de Madrid la capital del Estado significaron que la provincia madrileña partiese de cero en el camino de su autonomía, sin trámites intermedios, sin régimen preautonómico.

Conforme nos narran algunos juristas, fueron tres las soluciones que se pretendieron manejar para dar respuesta al problema madrileño<sup>103</sup>:

- Primera, conceder un Estatuto especial para Madrid, Área Metropolitana, incluyendo el resto de la provincia en las Comunidades Autónomas limítrofes. La propuesta a semejanza, por ejemplo, de México Distrito Federal o de Washington Distrito Federal, tenía por objeto crear una suerte de Madrid Distrito Federal, confiriendo a la Villa de Madrid un régimen particular, derivado del hecho de ser la capital del Estado.

---

<sup>103</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique: El Derecho Público de la Comunidad de Madrid: comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía. Primera edición. Madrid: Centro de Estudios Ramón Aceres, 2003.

- Segunda, incluir la provincia de Madrid en el seno de alguna Comunidad en gestación, fundamentalmente en Castilla-la Mancha, opción por la que se decantaron la mayor parte de los representantes parlamentarios de Madrid. Tal es así que el Real Decreto-Ley 32/1978, de 31 de octubre, por el que se disponía la constitución del régimen preautonómico para la región castellano-manchega, estableció en el apartado 1 de su Disposición Adicional que, "la provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región castellano-manchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias..." El ulterior proceso de incorporación, se desarrollaría sin embargo, a partir de la idea de que la integración no se produjera en régimen de absoluta igualdad, sino conservando un cierto grado de autogobierno para Madrid. Esto supuso el lógico rechazo de los representantes castellanos, que desecharon la idea, dejando expedito el camino para la configuración de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial.
- Tercera, constituir Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial, que es por la que se optó.

## 7.2 Acceso de Madrid a su autonomía:

El artículo 143.1 de la Constitución dice:

*"En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución... las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y a constituirse en Comunidades Autónomas..."*

La Constitución autoriza, sin duda alguna, la creación de Comunidades Autónomas uniprovinciales. Ahora bien, exige la presencia de , "entidad regional histórica" de la provincia en cuestión, pues caso de no concurrir aquel presupuesto necesario, ninguna provincia podrá acceder en solitario a la autonomía si no lo autorizan previamente las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (artículo 144 CE ).

La falta de entidad regional histórica de Madrid, hizo preciso acudir a la vía del artículo 144, apartado a) de la Norma Fundamental:

*"Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143."*

El 26 de junio de 1981 se inició el proceso autonómico de Madrid al tener entrada en las Cortes Generales el Acuerdo de la Excelentísima Diputación Provincial de Madrid solicitando que, por motivos de interés nacional, se autorizase por ley orgánica la constitución de la Comunidad Autónoma uniprovincial de Madrid.

La autorización legislativa tuvo lugar mediante la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio (BOE del 21), destacando su Preámbulo la singularidad de que en dicha provincia, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución, reside la capital del Estado. En virtud del artículo 1:

*"Se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma."*

El propio Legislador estatal determinaría el procedimiento de constitución de la Comunidad de Madrid en el artículo 2 al establecer:

*"El proceso autonómico iniciado por la Diputación Provincial al amparo de lo previsto por el artículo 143 de la Constitución, se tramitará en la forma establecida por el artículo 146 de la misma y disposiciones concordantes."*

### **7.3 Elaboración del Estatuto:**

A partir de dichas prescripciones se presentó un primer proyecto de Estatuto que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 31 de agosto de 1982; pero ese mismo día quedaron disueltas las Cámaras,

por lo que en aplicación del artículo 207 del Reglamento del Congreso, el Proyecto caducó.

Constituidas nuevas Cortes Generales, en virtud de las elecciones de 28 de octubre de 1982, el nuevo Gobierno Socialista, con la intención declarada de agilizar los procesos autonómicos pendientes, remitió al Congreso un nuevo proyecto de Estatuto, prácticamente análogo al anterior. En el Congreso fue la Comisión Constitucional quien, a raíz de las enmiendas presentadas por los Grupos parlamentarios, aprobó un Dictamen modificando el proyecto inicial del Gobierno. Entre las modificaciones introducidas destaca la supresión de la disposición transitoria primera, en la que se regulaba la composición y funciones de la Asamblea Legislativa Provisional que habría de sustituir a la Diputación Provincial, tras la aprobación definitiva del Estatuto y, antes de la constitución de la Asamblea de la Comunidad.

El Dictamen de la Comisión se debatió y voto en la sesión celebrada el 25 de enero de 1983 por el Pleno del Congreso. El debate se centró principalmente en dos puntos:

- Las competencias sobre planificación económica.
- La inexistencia de una Asamblea Legislativa Provisional.

El texto aprobado por el Pleno del Congreso se envió al Senado, donde tuvo entrada el 31 de enero de 1983, y se remitió a la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial. Su tramitación se declaró urgente. El texto apenas fue modificado, pero uno de los retoques fue añadir un nuevo párrafo al artículo 29 del Proyecto recogiendo con ello competencias que excedían del ámbito de las Comunidades Autónomas de régimen general, por lo que en algún punto, este nuevo Estatuto podía ser declarado inconstitucional. Al objeto de salvar esa posible causa de invalidez, se estableció que el procedimiento para asumir esas competencias por la Comunidad Autónoma de Madrid sería efectivo

transcurrido cinco años desde su constitución, por transferencia o delegación estatal.<sup>104</sup>

El texto aprobado por la Comisión se discutió en el Pleno del Senado de 17 de febrero de 1983.

Aprobado definitivamente el Proyecto por las Cortes Generales, el Estatuto se ha publicado como Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en el BOE de 1 de marzo. Ha sido el penúltimo de los Estatutos de Autonomía aprobados, por delante del de Castilla-León.

El vigente artículo 1 del Estatuto, en su apartado 1, sintetiza el hecho diferencial en que se basa la voluntad fundadora de esta Comunidad Autónoma particular:

*"Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autónoma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el presente Estatuto que es su norma institucional básica. "*

Régimen transitorio de la Comunidad de Madrid:

Una vez aprobado el Estatuto hay que recordar que la Comunidad de Madrid ha carecido de un régimen provisional de autonomía semejante al que se ha aplicado en la práctica totalidad de las regiones españolas, al suprimirse del proyecto inicial del Estatuto la Asamblea Provisional.

---

<sup>104</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique: El Derecho Público de la Comunidad de Madrid: comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía. Primera edición. Madrid: Centro de Estudios Ramón Aceres, 2003.

Tal supresión, tuvo su explicación en no mediar excesivo plazo entre la entrada en vigor del Estatuto, 1 de marzo y la celebración de las primeras elecciones autonómicas 8 de mayo de 1983.

La supresión de un órgano significó, que fuese el Estatuto el que incluyese en sus disposiciones adicionales y transitorias el camino a seguir para poner en marcha a la Comunidad de Madrid. Así la Disposición Transitoria Cuarta 1 establecía que fuese la Diputación Provincial quien corriese con la gestión de los intereses generales de la Comunidad, hasta la constitución de sus órganos de autogobierno. En sus funciones debía ajustarse a sus actuales competencias de la Comunidad y programas económicos y administrativos, aplicando en el ejercicio de las mismas, de forma armónica, la legislación local vigente y la estatal, con prevalencia de esta última.

De esta forma fue un organismo estable y ya constituido quien se ocupó de superar el periodo transitorio.

Las primeras elecciones autonómicas, en cumplimiento de la Disposición Adicional Segunda, fueron convocadas por Real Decreto 450/1983 <sup>105</sup>del Gobierno de la Nación, reguladas por la normativa electoral que regía para la elección al Congreso de los Diputados Real Decreto-Ley 20/1977<sup>106</sup>, de 18 de marzo y se celebraron el día 8 de mayo de 1983.

Una vez constituida la Asamblea de Madrid se procedió al nombramiento del Presidente del Consejo de Gobierno y, tras constituirse todos los órganos de autogobierno comunitario, la Diputación Provincial cesó en sus funciones y la Comunidad asumió todas las competencias, medios y recursos que, según la Ley, correspondían a la Diputación Provincial subrogándose en las

---

<sup>105</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 450/1983, de 9 de marzo, de convocatoria de elecciones a la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1983/03/10/pdfs/A07046-07046.pdf>

<sup>106</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1977/03/23/pdfs/A06584-06600.pdf>

relaciones jurídicas que se derivaron de la actividad desarrollada por aquélla.

Al ser Madrid una Comunidad uniprovincial, al fin de evitar duplicidad de organismos con un mismo ámbito territorial la Diputación Provincial desapareció. Solución ésta que fue acogida por el resto de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y, avalada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1981 al explicar que, la garantía institucional que contiene la Constitución, en favor de la autonomía que contienen los entes locales y, en concreto, de las provincias, hace inexcusable la existencia de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo, que asuman el gobierno y administración autónomos de las provincias. Tal exigencia, sin embargo, desaparece cuando una de ellas accede en solitario a la autonomía regional.

Según la Disposición Transitoria Primera del Estatuto, "mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación de bases a que este Estatuto se refiere, y la Asamblea no dicte normas supletorias sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado a que se refieren dichas materias. Todo ello, sin perjuicio de su ejecución a la Comunidad en los casos así previstos. Asimismo, la Comunidad podrá desarrollar legislativamente los principios o bases que se contengan en el derecho estatal vigente en cada momento, en los supuestos previstos en este Estatuto, interpretado dicho derecho conforme a la Constitución".

De lo que se trataba, al igual que en el resto de los Estatutos, era de evitar que el vacío normativo llevase a una posible inactividad o confusión de competencias; tema éste que ha sido uno de los que más problemas ha planteado y más ha perfilado el Tribunal Constitucional.

Al objeto de hacer efectivas las competencias que, según el Estatuto corresponden a la Comunidad, fue necesario proceder al traspaso de los



servicios, medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas.

En este precepto, al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hay que matizar que "la titularidad de las competencias corresponde a la Comunidad Autónoma por obra de la Ley Orgánica, por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía..." La Disposición Transitoria Segunda se refería claramente al procedimiento a seguir en "el traspaso de los servicios inherentes a las competencias que según el presente Estatuto corresponden a la Comunidad de Madrid."

Las bases procedimentales para el traspaso de los servicios son muy semejantes a las establecidas en otros Estatutos y se apoyaron en la creación de una Comisión Mixta Paritaria de Transferencias.

Una Comisión Mixta, integrada paritariamente por Vocales designados por el Gobierno de la Nación y la Asamblea nombrada en el plazo máximo de un mes desde el nombramiento del Presidente de la Comunidad de Madrid por el Rey, fue la encargada de "inventariar los bienes y derechos del estatuto que debían ser objeto de traspaso a la Comunidad, de concretar los servicios y funcionarios que debían traspasarse y de proceder a la adaptación, de los que pasasen a competencia de la Comunidad."

Los Acuerdos de la Comisión Mixta adoptaron la forma de propuesta al Gobierno de la Nación, que los aprobó mediante Real Decreto 1959/1983<sup>107</sup>, de 29 de Junio, "sobre normas de traspaso de servicios del Estado y funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias".

Para preparar los traspasos la Comisión Mixta de transferencias estuvo asistida por Comisiones Sectoriales de ámbito nacional, agrupadas por

---

<sup>107</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 1959/1983, de 29 de junio, sobre normas de traspaso de servicios del Estado <en línea> <http://www.madrid.org/wleg/servlet/Servidor?opcion=VerHtml&nmnorma=18&cdestado=P>

materias, cuyo cometido fue determinar, con la representación de la Administración del Estado los traspasos de medios personales, financieros y materiales que debía recibir la Comunidad de Madrid.

- La transferencia de personal a la Comunidad se llevó a cabo por el Real Decreto 680/1986, de 7 de marzo "sobre transferencia de medios personales de la Administración del estado a las Comunidades Autónomas", esto es, transfiriendo a todo el personal, funcionario o no, adscrito a cualquier institución pública que fuera objeto de transferencia y respetando absolutamente todas las situaciones favorables que pudiesen ser conceptuadas como derechos adquiridos, de cualquier orden o naturaleza: económicos, régimen de jubilación, pensiones, situaciones personales, etc. En materia de asesoría jurídica, defensa en juicio e intervención y contabilidad, el traspaso de la Administración del Estado a la Comunidad se hizo por el Real Decreto 2338/1985, de 20 de noviembre.
- La transferencia de los bienes inmuebles de la Administración del estado a la Comunidad se hizo por lo previsto en la Disposición Transitoria segunda, nº 1, 3, 4, 5,6 y 7 del Estatuto de Autonomía en el que se exigió certificados de inscripción en el Registro de la Propiedad, con los requisitos exigidos en la Ley Hipotecaria. El cambio de titularidad de los contratos de arrendamiento de los locales para oficinas públicas se hizo exigiéndoselo a los arrendadores, sin darles derecho a extinguir o renovar los contratos.
- Respecto a la financiación de los servicios transferidos y todo lo demás que necesitase la Comunidad de Madrid, se llevó a cabo igual que en el resto de las Comunidades Autónomas (LOFCA), pero desarrollado en una Ley específica para la Comunidad de Madrid.

La Disposición Transitoria primera de la LOFCA dispuso que: "hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes (...) O, en cualquier caso, hasta que hayan transcurrido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia".

Para ello se constituyó una Comisión Mixta, Comunidades Autónomas-Estado, que fijó el porcentaje de participación transitoria, en base a un método de cálculo recogido en la LOFCA.

Así pues, a medida que se fueron produciendo las transferencias de los servicios a la Comunidad de Madrid en los Reales Decretos correspondientes, ésta fue disponiendo progresivamente, por una parte, de los correspondientes créditos presupuestarios que el Estado destinaba a la financiación de dichos servicios y, por otra, del porcentaje correspondiente de participación en los impuestos estatales cedidos.

Por lo que a la cesión de tributos estatales se refiere, se encargó a la Comisión Mixta Estado-Comunidad de Madrid que fijara el alcance y las condiciones de la cesión de los rendimientos, en el ámbito de la Comunidad de los siguientes tributos:

- Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- Impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- Las tasas y las demás exacciones sobre el juego.

Además de estos rendimientos financieros, la Comunidad de Madrid podía establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes, como lo permite el artículo 133.2 de la CE. Aunque, la imposibilidad de que se graven hechos imposibles ya gravados por el Estado o por las Corporaciones locales hizo muy difícil que esta fuente de la Comunidad de Madrid constituyese un capítulo importante de sus ingresos, siendo los cedidos o los recargos sobre los impuestos estatales la mayor fuente de financiación autónoma.

De esta forma y utilizando los mecanismos antedichos, se puso en funcionamiento de manera autónoma la Comunidad de Madrid.

## **8. Comunitat Valenciana**

### **8.1 Introducció**

Con la aprobación de la Constitución española en 1978, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se configura en la continuación jurídico-política de la personalidad propia y diferenciada que el Rey Jaime I quiso otorgar al Reino de Valencia con la promulgación del Llibre dels Furs en 1261.

En el contexto constitucional, el Estatuto es la expresión de la identidad histórica y del ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad y región. El Estatuto reconoce a la Comunidad Valenciana no sólo con un ámbito máximo de competencias sino también con una estructura institucional plena al configurar un sistema parlamentario con tres instituciones básicas: Les Corts Valencianes, la Presidencia de la Generalitat y el Consell, y constituye la actualización de la singular y auténtica personalidad del pueblo valenciano con unas características históricas y culturales propias<sup>108</sup>.

El Estatuto constituye la manifestación de la voluntad autonómica del pueblo de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia. En 2006, ha sido realizada la más amplia reforma del mismo hasta el punto de poder hablar de una nueva Norma Institucional Básica.

### **8.2 Régimen Preautonómico**

En la ciudad de Castellón de la Plana, el 30 de marzo de 1976, los Presidentes de las Diputaciones de Alicante, Castellón y Valencia acuerdan, sobre la base de una plena identificación comunitaria, solicitar al Gobierno

---

<sup>108</sup> AGUILÓ LUCÍA, Luis: Els avant projectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Valencia: Servicio Publicaciones Corts Valencianes, 1992

de la Nación "se dicten las disposiciones oportunas para que, respetando las características de cada provincia, se logre, dentro del marco constitucional del Estado, una autonomía, que reconozca la personalidad del Reino y permita su desarrollo en todos los aspectos", así como su remisión a los Ayuntamientos de las tres provincias.

Tras las elecciones generales de 1977, los diputados y senadores valencianos electos constituyeron el Plenari de Parlamentaris, que celebró constantes reuniones con el fin de avanzar en la solicitud del reconocimiento del derecho a la autonomía y el establecimiento de un régimen provisional de autonomía a la espera de lo que determinara la Constitución.<sup>109</sup>

El Consejo de Ministros aprobó la preautonomía para la Comunidad Valenciana el 11 de marzo de 1978, siendo publicada el 18 del mismo mes en el Boletín Oficial del Estado por Real Decreto-ley 10/1978<sup>110</sup>, de 17 de marzo, por el que se aprobaba el Régimen Preautonómico del País Valenciano.

Este Real Decreto-ley institucionalizaba la Asamblea de Parlamentarios-Plenari- y el Consell. Junto a esta norma, se publicó el mismo día el Real Decreto 477/1978<sup>111</sup> por el que eran creadas las Comisiones Mixtas de Diputaciones Provinciales- Consell y de Administración del Estado-Consell, a los efectos de adoptar los acuerdos sobre transferencias de funcionarios, actividades y servicios competencia de la Administración central y de las Diputaciones. Así, con carácter provisional y transitorio, para dar

---

<sup>109</sup> AGUILÓ LUCÍA, Luis: Els avant projectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Valencia: Servicio Publicaciones Corts Valencianes, 1992

<sup>110</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Régimen Preautonómico del País Valenciano <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/03/18/pdfs/A06505-06506.pdf>

<sup>111</sup> ESPAÑA, Gobierno: Corrección de errores del Real Decreto 477/1978, de 17 de marzo, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 10/1978, que aprueba el régimen preautonómico para el País Valenciano. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/05/30/pdfs/A12444-12444.pdf>

cumplimiento al Real Decreto-ley 10/1978<sup>112</sup> y al Real Decreto 2074/1978, al Consell preautonómico le correspondía integrar y coordinar las actuaciones y funciones de las tres Diputaciones Provinciales, sin perjuicio de las facultades privativas de aquéllas. Asimismo, se dispuso que las Diputaciones prestaran toda la colaboración necesaria en medios personales y materiales, creándose una Comisión mixta de transferencias entre Diputaciones y Consell.

El 16 de abril de 1978, en el Salón de Cortes del Palacio de la Generalitat, cedido a tal efecto por la Diputación Provincial de Valencia, se constituyó el

Consell del País Valenciano, compuesto por un representante de cada una de las tres Diputaciones Provinciales y doce miembros elegidos de entre los parlamentarios proclamados en las últimas elecciones generales en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia<sup>113</sup>. Posteriormente, con el objeto de que respondiesen más eficazmente a sus funciones institucionales se aprobó una adecuación de los órganos de gobierno del Ente Preautonómico Valenciano mediante el Real Decreto-ley 12/1981<sup>114</sup>, por el que se modificaba parcialmente el Real Decreto-ley 10/1978<sup>115</sup>.

### 8.3 Ejercicio de la Iniciativa Autonómica

Tras las elecciones generales, el 9 de junio de 1979, el Consell Preautonómico acordó por unanimidad, atendiendo el deseo expresado por la sociedad valenciana, iniciar el proceso autonómico por la vía del artículo

---

<sup>112</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Régimen Preautonómico del País Valenciano <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/03/18/pdfs/A06505-06506.pdf>

<sup>113</sup> AGUILÓ LUCÍA, Luis: Els avant projectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Valencia: Servicio Publicaciones Cortes Valencianas, 1992

<sup>114</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-Ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones en materia de aviación. <en línea> [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espa/rdl\\_012\\_1978.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_012_1978.pdf)

<sup>115</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Régimen Preautonómico del País Valenciano <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/03/18/pdfs/A06505-06506.pdf>

151 de la Constitución, instando a los Ayuntamientos que se constituyeran después de las elecciones municipales del mismo año, a respaldar dicho acuerdo, hecho que se produjo pero con contenido dispar pues no todos los acuerdos municipales contemplaban la mención específica a la vía del artículo 151. El 25 de octubre del mismo año se remitía al Congreso de los Diputados y al Ministerio de Administración Territorial el acuerdo del 95 por ciento de los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, superando el 75 por ciento de municipios que representan la mayoría del censo electoral y dando cumplimiento a los requisitos contemplados en el artículo 151 de la Constitución española.

La aplicación retroactiva de los requisitos adicionales de Ley Orgánica Reguladora del Referéndum, primero, y los Acuerdos Autonómicos de 1981, posteriormente, obstaculizaron el proceso y no permitieron seguir la vía del artículo 151 de la Constitución, dando lugar a la conocida como "vía valenciana de acceso a la autonomía"; esto es, la aprobación del Estatuto por la vía del artículo 143 y la tramitación, simultáneamente al Estatuto, de una Ley Orgánica mediante la que se transferían competencias estatales a la Comunidad Autónoma con el objeto de equipararla a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151.

## **8.4 Elaboración del Proyecto de Estatuto de Autonomía**

### ***A.- Elaboración del texto inicial***

En respuesta a la llamada del Plenari de Parlamentaris de noviembre 1978 a las fuerzas políticas y sociales valencianas para hacer llegar al Consell sus propuestas autonómicas, fue entregado al Presidente del Consell preautonómico el conocido como "Estatuto de Morella" por un grupo de profesores universitarios de Alicante y Valencia. El llamado conflicto simbólico- denominación, lengua y bandera- que ha acompañado todo el proceso autonómico valenciano quedó de manifiesto con esta propuesta. No obstante, puede considerarse, dado su carácter técnico, como base sobre el que trabajaron numerosas fuerzas políticas al elaborar sus propios proyectos.

Tras recoger los resultados de la participación de las fuerzas políticas y sociales valencianas en forma de textos estatutarios diversos, el Plenari de Parlamentaris, en 1981, nombró la ponencia encargada de la redacción del Anteproyecto de Estatuto que, a tal efecto, se reunió en Benicasim y cuyos resultados se conocen como "Estatuto de Benicasim", en el que no se salvaron las diferentes posturas ante la denominación, la bandera, la división comarcal, las Diputaciones provinciales, las mayorías para la adopción de acuerdos en las Cortes y presidencia del Consell, como se hizo constar en los anexos de dicho documento.<sup>116</sup>

Una Asamblea de parlamentarios y diputados, al modo de la prevista en el artículo 146 de la Constitución, recibe el Estatuto de Benicasim en Peñíscola en junio de 1981, y lo aprueba con los anexos correspondientes, pasando a denominarse "Estatuto de Peñíscola". Este proyecto de Estatuto fue presentado días después por el President del Plenari ante la Mesa del Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria, junto con la documentación acreditativa de los acuerdos municipales y certificaciones del Consell de 7 de abril de 1981 y 22 de junio de 1981, así como el acta de la Asamblea de Peñíscola.

### ***B.- Tramitación parlamentaria***

Con la publicación del Proyecto en el BOCG, el día 13 de octubre de 1981, comenzó el trámite parlamentario con unas complicaciones jurídicas y políticas que exigían a todas las fuerzas políticas compromisos relevantes. En total fueron 123 las enmiendas presentadas al proyecto de Estatuto de Autonomía, una de ellas a la totalidad.

El 25 de noviembre se reunía la Comisión Constitucional para elegir a los 13 miembros integrantes de la Ponencia que había de informar el Proyecto de Estatuto. La Ponencia acordó como método de trabajo mantener el texto del proyecto incorporando sólo las enmiendas que recibieran unanimidad.

---

<sup>116</sup> AGUILÓ LUCÍA, Luis: Els avant projectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Valencia: Servicio Publicaciones Corts Valencianes, 1992



Entre otras cuestiones, la Ponencia incorporó al texto modificaciones relativas al reconocimiento de la facultad del Consell de suscitar conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional; al reconocimiento del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana como órgano jurisdiccional en el que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad y a la coordinación necesaria entre el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo<sup>117</sup>.

Tras el debate en torno al informe de la Ponencia, la Comisión Constitucional emitió su dictamen el 29 de diciembre de 1981 y aprobó, entre otras, las enmiendas relativas a la denominación de la Comunidad como Reino de Valencia, la bandera y la lengua valencianas. Al no alcanzar dicho texto la mayoría absoluta del Pleno del Congreso en la votación final sobre el conjunto del mismo, el dictamen fue devuelto a la Comisión para reconsideración y nueva formulación de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso, que acababa de entrar en vigor. Si esto fue así técnicamente, en el plano político lo que demostró la posterior explicación de voto fue la inexistencia de acuerdo sobre los puntos clave del Estatuto: denominación, símbolos y Diputaciones. La segunda ponencia de la Comisión Constitucional emitió informe el 21 de abril, con trece modificaciones respecto al anterior informe. Entre ellas, debemos destacar las siguientes: denominación de la Comunidad Autónoma como Comunidad Valenciana, determinación de la Senyera como bandera, la cooficialidad de los dos idiomas, el reconocimiento de la iniciativa legislativa a los diputados de la Asamblea, las transferencias potestativas a las Diputaciones, el establecimiento de la mayoría absoluta para la coordinación de las funciones propias de las mismas que fueren además de interés general, etc. El 22 de abril de 1982, tras su debate, la Comisión elaboró un segundo Dictamen, que fue debatido en Pleno el día 28 de abril de 1982, realizándose aún modificaciones de calado con el objeto de evitar dudas sobre la

---

<sup>117</sup> GARRIDO MAYOL, Vicente: La LOTRAVA y su incidencia en la delimitación de competencias en el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana en FERRANDO BADÍA, Juan (Coordinador): Estudio del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Primera Edición. Valencia: Servicio de Publicaciones del Consell Valencià de Cultura, 1996

constitucionalidad del mecanismo de asunción de competencias por ley de transferencias. Asimismo, se ajustó el contenido en materia de inmunidad de los parlamentarios de las Cortes Valencianas a la jurisprudencia constitucional.

Finalmente, tras el paso por el Senado el 7 de mayo de 1982, se procede a la promulgación del Estatuto, mediante la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, publicada el 10 de julio en el Boletín Oficial del Estado, a la que, para perfección constitucional del sistema competencial se solapó, días más tarde la Ley Orgánica de Transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal, conocida como LOTRAVA, que permitió equiparar la Comunidad Valenciana a las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 151<sup>118</sup>.

## **9. Islas Canarias**

### **9.1 Régimen preautonómico.**

En el esfuerzo realizado por la Constitución Española por crear un modelo territorial que satisficiera las necesidades históricas de todas sus regiones, estuvo no sólo la intención de recoger las realidades históricas, sino también las geográficas. Por ese motivo precisamente se ha reconocido la realidad insular de dos de sus territorios, las Islas Canarias y las Islas Baleares.

Además, en el caso de las primeras, que aquí nos ocupa, estamos ante un territorio insular muy distante de la Península que de hecho se encuentra en un continente diferente, África. Las Islas Canarias, por tanto, tienen unas especialidades que les son reconocidas desde el S XVI, y que la Corona de Castilla hace ya más de quinientos años abordó con la creación de un

---

<sup>118</sup> GARRIDO MAYOL, Vicente: La LOTRAVA y su incidencia en la delimitación de competencias en el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana en FERRANDO BADÍA, Juan (Coordinador): Estudio del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Primera Edición. Valencia: Servicio de Publicaciones del Consell Valencià de Cultura, 1996

régimen de privilegios comerciales y fiscales exclusivos de este archipiélago.<sup>119</sup>

En tiempos más modernos, el reconocimiento se haría a través de normas como el Real Decreto de Puertos Francos de 1852<sup>120</sup> y la posterior Ley de Puertos Francos de Canarias de 1900<sup>121</sup>. En la misma línea pero mucho más cercana en el tiempo a nuestra Constitución, la Ley del Régimen Económico y Fiscal de Canarias<sup>122</sup> (REF), que sería promulgada en 1972 y modificada en 1991<sup>123</sup>.

Será en 1931 con la Constitución de la República Española cuando se reconozca el derecho de las provincias que lo deseen, así como de los territorios insulares, a constituirse como autonomías. Dos fueron los primeros proyectos estatutarios de Canarias durante la República, el presentado por D. Ramón Gil Roldán, presidente saliente de la Mancomunidad Provincial Interinsular de Santa Cruz de Tenerife, y el otro el elaborado por el Colegio de Agentes Comerciales de Las Palmas.

El proyecto más definitivo fue el elaborado por las Mancomunidades Provinciales de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife en agosto de 1936, sin

---

<sup>119</sup> VARIOS AUTORES: Constitución Española, Estatuto de Autonomía de Canarias y LOTRACA. Primera Edición. Santa Cruz de Tenerife: Servicio de Publicaciones del Gobierno de Canarias, 1990

<sup>120</sup> ARTEAGA ORTÍZ, Jesús; MARTÍNEZ COBAS, Xavier y MORENO GIL, Sergio: Las Zonas Francas en Canarias. Primera Edición. Las Palmas de Gran Canaria: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2011

<sup>121</sup> ARTEAGA ORTÍZ, Jesús; MARTÍNEZ COBAS, Xavier y MORENO GIL, Sergio: Las Zonas Francas en Canarias. Primera Edición. Las Palmas de Gran Canaria: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2011

<sup>122</sup> España, Jefatura de Estado: Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre Régimen Económico-fiscal de Canarias. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1972/07/24/pdfs/A13287-13292.pdf>

<sup>123</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1991/06/08/pdfs/A18795-18820.pdf>

embargo, el proceso se vio interrumpido por la guerra civil, y no se retomaría hasta la llegada de la democracia con la actual Constitución.<sup>124</sup>

Tras las elecciones de 15 de junio de 1977 se inició en Canarias un proceso preautonómico, aunque no se pondría efectivamente en marcha hasta que se aprobase la Constitución, que aún estaba en fase de estudio.

## 9.2 El proceso de aprobación.

El 14 de abril de 1978 se reunió en la isla de Tenerife el colegio electoral, integrado por los parlamentarios canarios elegidos en las últimas elecciones a las Cortes Generales, con el fin de designar a los 28 miembros de la futura Junta de Canarias, previstos en el artículo 3.1, del Real Decreto-ley 9/1978<sup>125</sup> por el que se aprueba el régimen preautonómico del Archipiélago Canario.

La convocatoria se caracterizó por no ser ni formal ni pública, lo que parecía anticipar la tensión en que se desarrolló el acto constituyente y su desenlace con un proceso contencioso-administrativo.

El partido mayoritario, que era UCD, compareció a la reunión dividido en dos sectores, que no consiguieron llegar a ningún acuerdo sobre las candidaturas a presentar, en especial para el cargo de presidente de la Junta, ni tampoco pudieron acordar su posición respecto a la ciudad que habría de ser la capital, Las Palmas o Tenerife.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> VARIOS AUTORES: Constitución Española, Estatuto de Autonomía de Canarias y LOTRACA. Primera Edición. Santa Cruz de Tenerife: Servicio de Publicaciones del Gobierno de Canarias, 1990

<sup>125</sup> ESPAÑA, Gobierno: REAL DECRETO-LEY 9/1978, de 17 de Marzo por el que se aprueba el régimen preautonómico del Archipiélago Canario. <en línea> <http://www.gobcan.es/boc/1980/001/boc-1980-001-001.pdf>

<sup>126</sup> VARIOS AUTORES: Constitución Española, Estatuto de Autonomía de Canarias y LOTRACA. Primera Edición. Santa Cruz de Tenerife: Servicio de Publicaciones del Gobierno de Canarias, 1990

Puesto que cada uno de los sectores del partido tenía más peso en una isla que en la otra, la pugna interna de UCD se interpretó más que como una lucha ideológica en su seno, como una batalla entre el sector partidario de una isla como capital respecto del otro, convirtiéndose así en una tensión interinsular.

Debido a un acuerdo previo entre los partidos, los puestos a cubrir en la Junta debían distribuirse conforme a un pacto político regional, pero no se respetó el trato de que entre los designados debían figurar los parlamentarios, es decir que los candidatos por la UCD y el PSOE tenían que ser necesariamente sus parlamentarios. Además, la votación se produjo sin previa proclamación formal de los candidatos de UCD, cosa que si hicieron los demás partidos.

Al final parte de los parlamentarios que se vieron excluidos de la formación de la Junta interpondrían por ese motivo un recurso ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, resuelto por la sentencia dictada el 9 de junio de 1978, en la que la Audiencia se detuvo en los aspectos procesales declarando la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa.

Solventadas las primeras dificultades, la Junta de Canarias se constituyó al amparo del Real Decreto-ley 9/1978, asumiendo la gestión de los recursos del régimen económico y fiscal mediante el Real Decreto-ley 2/1981, de 16 de enero.

El 24 de Mayo de 1980 se reunió la Asamblea de Parlamentarios de los distritos electorales del Archipiélago Canario en las Cortes Españolas y de los Presidentes y Representantes de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, adoptando el acuerdo de someter a información pública los anteproyectos del Estatuto de Autonomía elaborados por los distintos partidos políticos allí representados.

Aprobado por la Junta un texto definitivo, se presentó ante el Congreso de los Diputados para iniciar su tramitación. El Partido Comunista, que había defendido un texto propio en la Junta, presentó ante la Mesa del Congreso un escrito que tachaba de inconstitucional el texto aprobado en Canarias, al considerar que no estaba acreditado por ninguna vía. Sin embargo en el Congreso se consideró que el proyecto de Estatuto se adecuaba a los requisitos constitucionales y que acreditaba sobradamente su voluntad autonómica.

Finalmente el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias se aprobó mediante la Ley Orgánica 10/1982<sup>127</sup>, de 10 de agosto, acompañada por la llamada LOTRACA, o Ley Orgánica 11/1982<sup>128</sup>, de Transferencias Complementarias a Canarias, aprobada ese mismo día. La citada ley de transferencia será el modo elegido para que Canarias accediese a un nivel de competencias más alto del previsto en un principio para aquellas Comunidades Autónomas que accediesen por la vía del artículo 143 de la Constitución, reconociendo de ese modo sus singularidades y derechos históricos económicos y fiscales derivados de la lejanía y la insularidad, que recoge la Constitución en su Disposición Adicional Tercera. Una disposición adicional que establece que la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias requiere un informe previo de la Comunidad Autónoma, lo que no supone un privilegio económico, sino meramente procedimental, pues no somete a aprobación por la Comunidad Autónoma las modificaciones, sino que exige tan sólo que exista un informe previo que no es vinculante. No es sin embargo un trámite sin importancia, sino que como ha señalado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, es un requisito establecido por la Constitución, y por lo tanto se trata de un informe preceptivo, de modo que su incumplimiento podría determinar la inconstitucionalidad de la norma por violación del procedimiento.

---

<sup>127</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1982/08/16/pdfs/A22047-22053.pdf>

<sup>128</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias <en línea> <http://www.gobcan.es/libroazul/pdf/7650.pdf>

## 10. Castilla y León

### 10.1 Régimen Preautonómico

Por Real Decreto Ley 20/1978, de 13 de Junio, se aprueba el Régimen Preautonómico para Castilla y León<sup>129</sup>. En el mismo no se establece un ámbito territorial claramente determinado y delimitado como en los demás. En un primer momento define un ámbito potencial de la actuación de la Institución Preautonómica sobre la base de las nueve provincias que actualmente conforman la Comunidad a las que se unen La Rioja y Cantabria. La decisión de constituir una Comunidad Autónoma no es sin embargo todavía definitiva en este momento como se observa en el artículo 2 del Real Decreto Ley, que dice: "1.- El Consejo General de Castilla y León tiene personalidad jurídica plena en base a la organización de las Provincias de Ávila, Burgos, Palencia, León, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora. En todo caso ello no prejuzga la futura organización de las once provincias bajo alguna de las modalidades que la Constitución establece. 2.- La incorporación de cada una de estas provincias al Consejo General se decidirá con arreglo al procedimiento previsto en la Disposición Transitoria Primera."

Por Acuerdo del Pleno del Consejo General de Castilla y León, de 26 de Octubre de 1979 (Sesión Extraordinaria celebrada en Palencia), se ejercita la iniciativa autonómica en Castilla y León por la vía del Artículo 143 de la Constitución. (BOCGCyL, de 1 de Noviembre). No obstante, se alcanza asimismo un acuerdo de todas las fuerzas políticas de carácter provincial de Santander y Logroño con representación parlamentaria para acceder a la Autonomía Uniprovincial de las Comunidades Autónomas de Cantabria y La Rioja, que finalmente no se incorporaron a la Comunidad de Castilla y León.

La Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su redacción original regulaba la incorporación de provincias

---

<sup>129</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 20/1978, de Régimen de Preautonomía de Castilla y León <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/2012/07/14/pdfs/BOE-A-2012-9364.pdf>

limítrofes a la Comunidad de Castilla y León, si bien esta provisión no terminó llevándose a efecto.

## **10.2 Elaboración del Proyecto de Estatuto de Autonomía**

La Asamblea de Diputados Nacionales, Senadores y miembros de las Diputaciones Provinciales, en su sesión de 7 de Julio de 1982, aprueba el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que es publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 24 de Julio de 1982.

No obstante, el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León se encontraba en fase de Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados cuando se produce la disolución de las Cortes Generales por Real Decreto 2057/1982<sup>130</sup>, de 27 de Agosto.

Por Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados, de 3 de Diciembre de 1982, se vuelve a tener por presentado el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Durante su tramitación parlamentaria cabe destacar, por su importancia en la configuración territorial, lo manifestado en el Informe de la Ponencia (Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados, n.º 3 I): "Con carácter previo al estudio de las enmiendas, debe quedar constancia en el Informe de la manifestación de los representantes del Grupo Parlamentario Popular sobre diversos aspectos del proceso autonómico en la futura Comunidad Autónoma de Castilla y León. Los representantes del Grupo Parlamentario Popular piden que figuren expresamente las siguientes consideraciones:

1. <sup>a</sup> El apoyo del Grupo Parlamentario Popular a la petición de los Diputados señores Fraile Poujade y Gila González sobre la provincia de Segovia.

---

<sup>130</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 2057/1982, de 27 de agosto, de disolución de las Cortes Generales y fijación de la fecha de las elecciones. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1982/08/30/pdfs/A23337-23337.pdf>



2.ª Los representantes en la Ponencia del Grupo Parlamentario Popular entienden que los acuerdos de la Diputación de León y de los Ayuntamientos de la provincia de Burgos en el sentido de reconsiderar la iniciación del proceso autonómico, debe llevar consigo la suspensión de los trámites parlamentarios del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Hechas estas manifestaciones, los ponentes que representan al Grupo Parlamentario Socialista dejan expresa constancia de su opinión contraria a lo manifestado por los representantes del Grupo Parlamentario Popular y de que el interés de la región exige la continuación de los trámites parlamentarios del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León."

La aprobación final se produce por Ley Orgánica 4/1983<sup>131</sup>, de 25 de Febrero, y aprobación por motivos de interés nacional de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de Marzo, de aplicación del Artículo 144.c) de la Constitución a la provincia de Segovia.

Con carácter general se puede destacar del Estatuto de Autonomía lo siguiente:

1.- Ámbito territorial: Nueve provincias (Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora).

2.- Instituciones Básicas: Cortes, Presidente de la Junta y Junta de Castilla y León.

3.- Elección de Procuradores: la circunscripción electoral es la Provincia, asignándose a cada una un mínimo de tres Procuradores y uno más por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500.

---

<sup>131</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1983/03/02/pdfs/A05966-05972.pdf>

En la actualidad la Cámara la componen 83 Procuradores, distribuidos de la forma siguiente: Ávila: 7; Burgos: 11; León: 14; Palencia: 7; Salamanca: 11; Segovia: 6; Soria: 5; Valladolid: 15; y Zamora: 7.

## 11. Castilla la Mancha

El 15 de noviembre de 1978 publica el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto-Ley<sup>132</sup> sobre el régimen preautonómico de la Región castellano-manchega, siendo elegido primer presidente preautonómico de la Junta de

Comunidades de Castilla-La Mancha D. Antonio Fernández-Galiano el 29 de noviembre de 1978, cargo que desempeñó hasta febrero de 1982 en que fue sustituido por D. Gonzalo Payo Subiza.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se reúne por vez primera el día 11 de diciembre de 1978 en la Iglesia de San Agustín de la ciudad de Almagro.

Castilla-La Mancha, al ser una Comunidad Autónoma constituida de conformidad con el artículo 143 de la Constitución, debe elaborar su proyecto de Estatuto de Autonomía según establece el artículo 146, es decir, por una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación de las provincias afectadas (Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo), y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas, siendo posteriormente elevado a las Cortes Generales para su tramitación como Ley.

Efectivamente, la iniciativa para constituirse Castilla-La Mancha en Comunidad Autónoma, tiene lugar conforme al artículo 143.2 de la Constitución, manifestando las cinco Diputaciones Provinciales su acuerdo el día 24 de noviembre de 1980, siendo éste corroborado por 764 municipios

---

<sup>132</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, sobre régimen preautonómico de la región castellano-manchega. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/11/15/pdfs/A25959-25960.pdf>

(84 % de los 915 municipios existentes en la Región), con una población de 1.441.299 habitantes de un total de 1.648. 457, por lo que se cumplían ampliamente los requisitos establecidos en el artículo 143.2 CE (dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia).

Se opusieron solamente 25 municipios y otros 126 no se pronunciaron en plazo.

La elaboración del Estatuto de Autonomía tiene su inicio en la ciudad de Manzanares el 21 de junio de 1981, tras la constitución de la Asamblea formada por 160 representantes, todos ellos miembros de las Diputaciones afectadas, así como los Diputados en el Congreso y Senadores correspondientes a tales provincias (artículo 146 de la CE).

La aprobación del proyecto de Estatuto tiene lugar en Alarcón el día 3 de diciembre de 1981, y posteriormente se remite a las Cortes Generales para su tramitación como Ley Orgánica.

Al proyecto se presentaron en el Congreso dos enmiendas de totalidad. La primera, de devolución, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (Sr. Tamames), se motivaba en "las graves consecuencias que tendría la constitución de una Comunidad Autónoma como la propuesta abarcando la mayor parte del territorio geográfico de la submeseta sur, pero excluyendo de él a la provincia de Madrid...". La segunda enmienda de totalidad con texto alternativo fue presentada por el Grupo Parlamentario Comunista, basándose en la falta de consenso y en deficiencias técnicas y políticas. Ambas fueron desestimadas en el Pleno celebrado el 20 de abril de 1982.

Tras su paso por la Comisión Constitucional del Congreso, el Pleno debate el Dictamen de la Comisión los días 16 y 17 de junio de 1982, siendo aprobado en una votación final de conjunto por 244 votos favorables, 18 negativos, 4 abstenciones y 1 nulo. El Estatuto de Autonomía de Castilla-La

Mancha se aprueba por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, que entró en vigor el día 17 de agosto de 1982.

De conformidad con lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera del Estatuto y, en tanto no se celebraran las primeras elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha, habría de constituirse una Asamblea provisional integrada por un número de miembros igual al de Diputados y Senadores a Cortes Generales por las cinco provincias, designados por los partidos políticos en número igual al de sus parlamentarios en las Cortes Generales, de entre personas que ostentaran cargo electivo.

La Asamblea Provisional de las Cortes de Castilla-La Mancha se constituye el día 15 de septiembre de 1982, la cual procede a la elección del Presidente de la Junta de Comunidades, con lo que queda disuelto el Ente Preautonómico.

No obstante, tras las elecciones generales de 1982 que implican un radical cambio en la representación política de las provincias que integran la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y que manifiestan una diferente voluntad política del electorado de la Región, se procede a una nueva constitución de la Asamblea Provisional, lo que tiene lugar en el toledano Palacio Lorenzana el día 22 de diciembre de 1982, procediéndose a investir como nuevo Presidente de la Junta de Comunidades a D. Jesús Fuentes Lázaro.

Esta Asamblea Provisional se reunirá en otras dos ocasiones, los días 5 de febrero y 16 de abril de 1983.

Tras las elecciones del 8 de mayo, las Cortes de Castilla-La Mancha celebran su sesión constitutiva el día 31 de mayo de 1983, invistiendo como Presidente de la Junta de Comunidades a D. José Bono Martínez el 6 de junio.

## 12. Aragón

### 12.1 Régimen preautonómico.

El embrión de la autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón se encuentra en el Real Decreto-Ley 8/1978<sup>133</sup>, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón (Boletín Oficial del Estado núm. 66, de 18 de marzo de 1978).

De acuerdo con este Real Decreto-Ley, el marco jurídico del régimen preautonómico estaría configurado por las normas que dictara el Gobierno para su desarrollo y por las normas reglamentarias de régimen interior que correspondía elaborar y aprobar a la Diputación General de Aragón.

En esta norma legislativa se hacía referencia al territorio de Aragón, constituido por los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza (artículo 2) y, en relación con la organización institucional de la preautonomía aragonesa, se instituía la Diputación General de Aragón como órgano de gobierno de Aragón, al que se dotaba de personalidad jurídica en relación con los fines que se le encomendaran (artículo 3) y que, a su vez, tendría como órganos de gobierno y administración el Pleno y los Consejeros (artículo 4).

Durante este período provisional que se iniciaba con el mencionado Real Decreto-Ley, la Diputación General, cuyas competencias se relacionaban en el mismo, tendría la siguiente composición, según disponía el artículo 5 de esta norma legislativa:

- Doce parlamentarios -cuatro por cada una de las provincias de Aragón-, elegidos por mayoría y, de entre ellos, los proclamados en

---

<sup>133</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 8/1978, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/03/18/pdfs/A06503-06504.pdf>

las anteriores elecciones generales a Cortes por la respectiva provincia;

- Los presidentes de las diputaciones provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza;
- Un representante de los municipios de cada una de las tres provincias aragonesas, elegido por los representantes de los mismos en cada una de las diputaciones provinciales.

Por otra parte, el Pleno de la Diputación General debía elegir, de entre sus consejeros parlamentarios, y por mayoría simple, un Presidente -que ostentaría la representación legal de la Diputación General de Aragón-, un Vicepresidente y un Secretario general, que necesariamente debían ser de distintas provincias (artículo 6).

Este Real Decreto-Ley fue desarrollado por el Real Decreto 475/1978<sup>134</sup>, de 17 de marzo, de 17 de marzo, que creaba, en la Presidencia del Gobierno, una Comisión Mixta de representantes de la Administración del Estado y de la Diputación General de Aragón, encargada de proponer al Gobierno los acuerdos sobre transferencias a la Diputación General en la gestión de funciones, actividades y servicios de la competencia de la Administración del Estado, y, en la Diputación General de Aragón, una Comisión Mixta, integrada por dos representantes de cada Diputación y seis designados por la Diputación General, que propondría a la misma o, en su caso, a los organismos competentes, las funciones que se transferirían o integrarían en la Diputación General.

Pues bien, creado el ente preautonómico y constituida casi inmediatamente la Comisión Mixta de Transferencias, el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón aprobó, el día 5 de diciembre de 1978, el Decreto por el que se publicaba el Reglamento de régimen interior de este

---

<sup>134</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 475/1978, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 8/1978, que aprueba el régimen preautonómico para Aragón. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/03/18/pdfs/A06506-06507.pdf>

ente preautonómico, en el que se creaban, como órganos de gobierno y administración de la Diputación General de Aragón, "el Pleno o Consejo de Gobierno, el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario general y los demás Consejeros". Además, para el desempeño de las tareas que se les encomendaran, se establecían comisiones interdepartamentales, viceconsejeros y directores generales.

Asimismo, se instituían en la Diputación General de Aragón una serie de departamentos y se facultaba al Pleno de la Diputación General de Aragón para crear, modificar o suprimir departamentos.

Esta estructura se creó para administrar las primeras competencias, que se recibieron mediante los Reales Decretos 298/1979<sup>135</sup>, de 26 de enero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón en materias de actividades molestas, insaludables, nocivas y peligrosas, agricultura, urbanismo y turismo, y 694/1979<sup>136</sup>, de 13 de febrero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado en materia de Interior

Unos meses después se aprobó el Decreto de 18 de junio de 1979, por el que se modificaba la estructura provisional de la Diputación General de Aragón, de manera que se reducía a cuatro el número de departamentos: Acción Territorial; Acción Agraria y Regadíos; Acción Social y Asuntos Económicos.

---

<sup>135</sup> ESPAÑA, Gobierno: Orden de 20 de diciembre de 1979 por la que se desarrollan en materia de agricultura los Reales Decretos 298/1979 y 299/1979, ambos de 26 de enero, y 698/1979, de 13 de febrero, por los que se transfieren competencias de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón, al Consejo del País Valenciano y a la Junta de Andalucía, respectivamente. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/12/28/pdfs/A29710-29711.pdf>

<sup>136</sup> ESPAÑA, Gobierno. Real Decreto 694/1979, de 13 de febrero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón en materia de Interior. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/04/04/pdfs/A07998-08000.pdf>

Además, y por lo que se refiere a la titularidad de los departamentos, se adscribía a cada uno de ellos a varios consejeros, pertenecientes a distintos partidos políticos y se nombraba, de entre ellos, un coordinador.

## **12.2 Ejercicio de la iniciativa y mecanismo constitucional empleado.**

El Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón (BODGA) núm. 4, de 21 de diciembre de 1978, publicaba el "Acuerdo sobre el futuro Estatuto de Autonomía aragonesa", adoptado por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón el día 23 de octubre de 1978, y en el que se consideraba conveniente "encomendar a la Comisión Jurídico-Asesora de la Diputación General de Aragón la preparación de un borrador de procedimiento para la elaboración del futuro Estatuto de Autonomía de Aragón y la recopilación de los antecedentes y documentación precisa para su futura redacción".

El comienzo del proceso autonómico estuvo precedido por un conflicto político entre el ente preautonómico y el Ayuntamiento de Zaragoza, que condicionó de forma importante la fase de iniciativa autonómica. En efecto, el día 11 de junio de 1979 el Pleno del mencionado Ayuntamiento aprobó, por unanimidad, una moción en la que se señalaba que sólo aceptaría tomar el camino que condujera hacia la autonomía plena prevista en el artículo 151 CE y, en este sentido, se comprometía a aprobar, en un próximo Pleno, la solicitud formal de autonomía para la región. Ante esta situación, el día 2 de julio de dicho año el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón hizo público un "Llamamiento de la Diputación General de Aragón sobre apertura del proceso autonómico", que se publicó en el BODGA núm. 7, de 2 de noviembre de 1979, en el que ratificaba su compromiso de lograr el máximo grado de autonomía posible y se comprometía a iniciar el proceso hacia el Estatuto de Aragón en los términos señalados por la Constitución, promoviendo para ello un amplio pacto autonómico entre el mayor número posible de fuerzas políticas, y a que esta fase culmine ante del 31 de diciembre de 1979.



El día 1 de septiembre de 1979, el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón aprobó un segundo llamamiento, que se publicó en el BODGA núm. 7, de 2 de noviembre de 1979, en el que: manifestaba su deseo de que las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza accedieran a su autogobierno y constituyeran la Comunidad Autónoma de Aragón, para conseguir el pleno reconocimiento y potenciación de su identidad histórica, la mejor defensa y promoción de sus intereses y el desarrollo equilibrado de Aragón; consideraba que, para el logro de tales objetivos, era necesario que las diputaciones provinciales y los municipios de las tres provincias se pronunciaran a favor de la autonomía de Aragón y, en consecuencia, recomendaba que, por las corporaciones interesadas, se adoptaran, en el menor plazo posible, los correspondientes acuerdos de iniciación del proceso autonómico, y señalaba que, concluida la fase de iniciativa del proceso autonómico, se convocaría a reunión conjunta a los diputados provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza, y a los diputados y senadores aragoneses para tomar conocimiento del resultado definitivo, de manera que los convocados, según el resultado de la fase de iniciativa, proseguirán el proceso autonómico aragonés de acuerdo con la Constitución.

El 17 de diciembre de 1979 se reunió la Asamblea de Parlamentarios de Aragón -o, como se le denominó entonces, "reunión de Parlamentarios en Asamblea"-, que tenía como objeto la comunicación y posterior evaluación de los datos de que disponía la Diputación General en la marcha del proceso autonómico. En esta Asamblea se acordó la constitución de una Comisión Mixta de parlamentarios y representantes de los partidos políticos de Aragón, que se encargaría de redactar, antes del 1 de febrero de 1980, unas bases del futuro Estatuto de Autonomía.

Producido el giro autonómico del Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD), cuyo Comité Ejecutivo acordó, el día 15 de enero de 1980, "adoptar para todos los procesos autonómicos el procedimiento previsto en el artículo 143 de la Constitución", este Partido reunió en Montalbán (Teruel), el día 3 de febrero de 1980, a los alcaldes de los municipios turolenses, que aprobaron un documento en el que ratificaron,

como principio básico del futuro Estatuto de Autonomía, el reconocimiento de la igualdad representativa de las tres provincias aragonesas en la futura Asamblea legislativa de Aragón. Por otra parte, el Ayuntamiento de Zaragoza, con mayoría del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), persistía en su posición a favor de la utilización de la vía del artículo 151 CE para el acceso a la autonomía.

En definitiva, cuando ya se cumplía el plazo constitucional de seis meses, lo que existía era una disparidad de pronunciamientos por parte de los municipios de Aragón en relación con el procedimiento que debería seguirse para alcanzar la autonomía y un incumplimiento de los requisitos constitucionales por parte de cada una de las opciones para acceder a la misma.

El 31 de marzo de 1980 se reunió la Comisión Ejecutiva Regional del Partido de los Socialistas de Aragón (PSOE) y acordó, por una parte, que este Partido abandonaba la Diputación General de Aragón -entonces, todavía, órgano preautonómico- por considerar que su existencia no estaba justificada ni política ni jurídicamente y, por otra, que abría la puerta a una futura negociación siempre que la vía del artículo 143 CE condujera directamente, en el plazo de cinco años, a una autonomía idéntica a la prevista en el artículo 151 CE y que el Estatuto de Autonomía contemplara una organización institucional como la prevista en este precepto.

Por otro lado, el Partido Aragonés Regionalista insistía en defender la vía de artículo 151 CE, mientras que la UCD de Aragón se reafirmaba en el planteamiento de los órganos nacionales de este Partido en el sentido de defender la vía del artículo 143 para el acceso de Aragón a la autonomía. Ante esta situación política, el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón conoció los pronunciamientos emitidos hasta esa fecha por las diputaciones provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza, y los ayuntamientos de Aragón, y acordó remitir al Gobierno la totalidad de los expedientes originales recibidos, una vez transcurrida la fecha del 8 de abril, en la que concluía el plazo de setenta y cinco días establecido por la

Ley Orgánica sobre distintas modalidades de referéndum para rectificar acuerdos.

El día 27 de diciembre de 1980 se constituyó en Zaragoza la Mesa de Partidos, en la que participaron representantes de UCD, PSOE, PAR, PCE Y CD, y cuyo objeto era sacar del atolladero el proceso autonómico, que, a la vista de los pronunciamientos de los municipios aragoneses, se encontraba bloqueado. Aunque el Partido Aragonés Regionalista se retiró de la Mesa, UCD, PSOE, PCE Y AP adoptaron, el día 22 de mayo de 1980, los siguientes acuerdos:

- Manifestar su voluntad de desbloquear el proceso autonómico;
- Expresar su deseo de que la Comunidad Autónoma de Aragón disponga de todos los órganos de autogobierno, así como del máximo de competencias al amparo de los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución;
- Utilizar para el desbloqueo la vía procedimental del artículo 143 de la Constitución;
- Aceptar, como criterios para la redacción del Estatuto de Autonomía de Aragón, una serie de bases, que figuraban en dicho acuerdo, y que se pretendía que fueran vinculantes para las fuerzas políticas, aunque no pudo llegarse a un consenso en relación con algunas de ellas;
- Dar traslado de estos acuerdos al Gobierno y a la Diputación General de Aragón;
- Que, con la mayor urgencia se constituyera la Asamblea Mixta prevista en la Constitución, para la redacción del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón y su posterior remisión a las Cortes Generales;
- Que, en la fase de elaboración del Proyecto definitivo del Estatuto de Autonomía de Aragón estuvieran presentes todos los partidos que suscribían estos acuerdos, e
- Invitar a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales aragoneses a que expresasen su apoyo y ratificación de los acuerdos suscritos por

la Mesa, como manifestación de la voluntad de obtener el mejor Estatuto para Aragón, antes del envío del Proyecto correspondiente a las Cortes.

Coincidiendo con la finalización de los trabajos de la Mesa de Partidos y la publicación de sus acuerdos vio la luz el Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías, cuyas propuestas sirvieron de base a los pactos autonómicos, firmados en julio de 1981 entre el Gobierno y el Partido Socialista Obrero Español - entonces principal partido de la oposición- y condicionaron políticamente el rumbo de los acontecimientos en los territorios que todavía no habían aprobado sus Estatutos de Autonomía, como era el caso de Aragón, donde la Mesa de Partidos, como acabamos de exponer, acordó el desbloqueo autonómico y aprobó unas bases estatutarias. En consecuencia, todas estas circunstancias propiciaron una aceleración del proceso autonómico en Aragón, por lo que el inicio de la elaboración del Estatuto de Autonomía requería únicamente la convocatoria de la Asamblea Mixta.

### **12.3 Elaboración del proyecto de Estatuto.**

El día 13 de junio de 1981 se reunía, en la Iglesia del Monasterio alto de San Juan de la Peña, la Asamblea mixta de parlamentarios y diputados provinciales prevista por el artículo 146 CE.

En esta reunión se aprobaron, por sesenta votos a favor y cuatro en contra, las bases del Estatuto de Autonomía aprobadas por la Mesa de Partidos. Asimismo, se procedió al nombramiento de la Ponencia que se encargaría de redactar el anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón, sobre la base de una proposición de UCD aprobada por la Asamblea, en la que se establecía que dicha Ponencia estaría compuesta por: 4 miembros de UCD, 3 del PSOE y 1 del PAR, y que las votaciones en su seno se realizarían mediante voto ponderado. En esta Ponencia participaron también, con voz, pero sin voto, un representante del Partido Comunista de España y otro de Coalición Democrática.

Después de algunas reuniones previas, el 25 de junio de 1981 la Ponencia se reunió en el Parador de la Concordia, de Alcañiz (Teruel). Algunos de los partidos presentes en la Ponencia -UCD, PSOE y PCE- habían elaborado previamente sus respectivos borradores de Estatuto de Autonomía. Sin embargo, el documento base sobre el que los miembros de la Ponencia trabajaron fue el redactado por la Mesa de Partidos y ratificado, posteriormente, por la Asamblea mixta reunida en San Juan de la Peña.

La Ponencia, en esta reunión de Alcañiz, elaboró el anteproyecto de Estatuto de Autonomía, que fue remitido a la Mesa de la Asamblea Mixta. Este texto constaba de 64 artículos, distribuidos en un Título Preliminar y cinco títulos más; 6 disposiciones adicionales y 11 transitorias.

La Mesa de la Asamblea Mixta, una vez recibido el anteproyecto de Estatuto de Autonomía, procedió inmediatamente a la apertura de un breve período para la presentación de enmiendas al texto y se fijó, como fecha de celebración de la sesión de la Asamblea Mixta, el día 6 de julio.

Al anteproyecto de Estatuto se presentaron 133 enmiendas, tanto por los grupos políticos como por miembros individuales de la Asamblea. De estas enmiendas, dos eran de procedimiento, una de totalidad y el resto se referían, fundamentalmente, a la cuestión de considerar a Aragón como nacionalidad o como región; a las modalidades lingüísticas de Aragón; a la sede, composición y competencias de las Cortes de Aragón; a la moción de censura como instrumento para exigir la responsabilidad política del Presidente y la Diputación General de Aragón; al Justicia de Aragón; a las competencias de la Comunidad Autónoma; a las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las diputaciones provinciales, etc.

El mencionado día 6 de julio de 1981, en el salón de actos de la Diputación Provincial de Zaragoza, se reunió la Asamblea Mixta y, durante ese día y el siguiente, debatieron el anteproyecto y las enmiendas presentadas al mismo. En estas sesiones se aprobó el texto del proyecto de Estatuto de

Autonomía de Aragón, que fue enviado a las Cortes Generales para su tramitación como ley orgánica.

La discusión del anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón en la Asamblea Mixta tuvo lugar tras la publicación del Informe de la Comisión de Expertos y mientras se estaba desarrollando la negociación entre las principales fuerzas políticas españolas para llegar a los pactos autonómicos, circunstancias que condicionaron decisivamente la tramitación de dicho Estatuto, tanto en la citada fase de su tramitación como en su posterior tramitación parlamentaria en las Cortes Generales.

#### **12.4 Incidencias de trascendencia habidas en su tramitación parlamentaria.**

Como hemos señalado en el apartado anterior, en julio de 1981 el proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón tuvo entrada en el Congreso de los Diputados y fue publicado en el Boletín Oficial del Congreso de 14 de octubre de 1981.

Concluido el plazo de presentación de enmiendas y una vez publicada éstas -una enmienda a la totalidad, con propuesta de devolución, y 166 enmiendas parciales-, la Comisión Constitucional del Congreso nombró la Ponencia encargada de redactar el informe sobre dicho proyecto de ley orgánica.

La Ponencia, cuyos trabajos duraron más de seis meses, realizó una reordenación del capítulo relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma e incluyó un nuevo precepto -que finalmente sería el artículo 56 del Estatuto de Autonomía- donde se reiteraban principios constitucionales como la libertad de empresa o la unidad económica del mercado nacional. Asimismo, se reconocía el respeto a los derechos que históricamente le pudieran corresponder al pueblo aragonés (disposición adicional séptima); se regulaban los períodos de sesiones de las Cortes de Aragón; se adecuaban a los pactos autonómicos las relaciones de la Comunidad Autónoma con las diputaciones provinciales (artículo 44), etc.

El día 19 de mayo de 1982 se reunió la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para elaborar el dictamen sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía.

El primero de los asuntos más relevantes sobre los que versó la discusión del proyecto de Estatuto de Autonomía en el Congreso de los Diputados fue la calificación de Aragón como "nacionalidad histórica", merced, fundamentalmente, a la enmienda mantenida por Hipólito Gómez de las Roces en defensa de esta calificación. En la Comisión Constitucional se rechazó estas enmiendas, así como dos enmiendas transaccionales presentadas por los diputados Sres. Arce Martínez y Solé Tura, en las que se introducía el término nacionalidad de una manera indirecta.

Otro de los asuntos de calado en esta fase parlamentaria del proyecto de Estatuto de Autonomía fue la moción de censura constructiva y la gratuidad del cargo de parlamentario en las Cortes de Aragón. En este sentido, se presentaron dos enmiendas que fueron defendidas por el Sr. Solé Tura en contra de la citada moción de censura y de la gratuidad de dicho cargo, que fueron rechazadas en la Comisión Constitucional.

Sin embargo, la cuestión más polémica durante la discusión en esta Comisión fue la representación provincial en las Cortes de Aragón. El Sr. Gómez de las Roces defendió la representación igual de las tres provincias, mientras que el Sr. Marraco Solana defendió la proporcionalidad corregida, criterio al que se sumó el Sr. Solé Tura. La solución a esta cuestión la aportó el centrista Sr. Buil Giral, quien propuso una enmienda transaccional, que fue aprobado y dio lugar al actual artículo 19 del Estatuto.

El mismo día 19 de mayo de 1982 la Comisión Constitucional concluyó su dictamen sobre el proyecto y el día 24 de mayo éste aparecía publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados.

Este dictamen fue debatido en el Pleno del Congreso de los Diputados el día 15 de junio y aprobado por 251 votos a favor, 2 en contra y 21 abstenciones, además de un voto nulo.

Debe destacarse que UCD mantenía un fuerte debate interno en relación con la representación provincial en las Cortes de Aragón, ya que los centristas turolenses, junto con algunos senadores de Zaragoza, mostraron su disconformidad con la solución adoptada, por lo que eran partidarios de la introducción de enmiendas en el Senado en relación con esta cuestión. Asimismo, no puede soslayarse la disconformidad del Partido Aragonés Regionalista, representado por el Sr. Gómez de las Rocas, con el texto del proyecto de Estatuto de Autonomía aprobado, que le llevó a mantener hasta el Pleno del Congreso una enmienda de totalidad con propuesta de devolución del proyecto, a cuya retirada procedió en la misma sesión.

La tramitación del proyecto de Estatuto de Autonomía en el Senado estuvo condicionada por la posibilidad de una inmediata disolución anticipada de las Cortes Generales, lo que creaba el siguiente dilema, que ha puesto de relieve M. Contreras Casado: o el proyecto de Estatuto de Autonomía no sufría modificación alguna y era aprobado definitivamente en el Senado o, por el contrario, se introducían cambios y el proyecto debía volver al Congreso para la ratificación o rechazo de los mismos, lo que supondría el aplazamiento sine die de la entrada en vigor del Estatuto en el caso de que en septiembre tuviera lugar la disolución de las Cortes Generales.

Ante esta posibilidad de disolución, se presentaron únicamente 62 enmiendas, que, salvo una, provenían Grupo Parlamentario de UCD. La mayoría de estas enmiendas eran repetición de otras ya presentadas en el Congreso e incidían, fundamentalmente, en la definición de Aragón como nacionalidad y en la representación provincial en las Cortes de Aragón.

La Ponencia que se constituyó en el seno de la Comisión de Constitución para informar el proyecto de Estatuto de Autonomía, admitió la mayoría de las enmiendas, por lo que el texto enviado por el Congreso quedó



modificado de forma considerable. Sin embargo, el día 20 de julio se reunió la Comisión de Constitución, que acordó rechazar el informe de la Ponencia y, en consecuencia, aceptar como dictamen de la Comisión el texto remitido originalmente por el Congreso de los Diputados, aunque los senadores enmendantes mantuvieron sus votos particulares para defenderlos en el Pleno.

Finalmente, el día 26 de julio el Pleno del Senado, en sesión extraordinaria, comenzó a debatir el dictamen de la Comisión de Constitución y los votos particulares de los senadores centristas aragoneses, que fueron rechazados, siendo aprobado el dictamen de la Comisión de Constitución, lo que suponía la aprobación definitiva por las Cortes Generales de la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de Aragón, que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales -Senado- núm. 280.e), correspondiente al día 30 de junio de 1982.

El día 16 de agosto de 1982 la Ley Orgánica 8/1982<sup>137</sup>, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, aparecía publicada en el Boletín Oficial del Estado

## **13. Principado de Asturias**

### **13.1 Régimen preautonómico.-**

Por Real Decreto-Ley 29/1978<sup>138</sup>, de 27 de septiembre, se aprueba el régimen preautonómico para Asturias, instituyendo el Consejo Regional de Asturias "como órgano de gobierno y administración de la Región" (art. 2). Ese Real Decreto-Ley fue completado y desarrollado por el Real Decreto

---

<sup>137</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón <en línea> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Derogadas/r1-lo8-1982.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r1-lo8-1982.html)

<sup>138</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Asturias. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/10/10/pdfs/A23508-23509.pdf>

2405/1978<sup>139</sup>, de 29 de septiembre, que creó una Comisión Mixta de representantes de la Administración del Estado y del Consejo Regional de Asturias para proponer al Gobierno los acuerdos sobre transferencias al Consejo Regional de la gestión de funciones, actividades y servicios de la competencia de la

Administración del Estado. Se aprobaron seis Reales Decretos de traspasos al Consejo Regional.

El Consejo Regional de Asturias se constituyó formalmente el 10 de noviembre de 1978. Por Decreto 37/1979<sup>140</sup>, de 18 de junio, se adapta a lo prevenido en el Real Decreto 1029/1979<sup>141</sup>, de 4 de mayo, que, tras el Real Decreto 3076/1978, de 29 de diciembre (que, con motivo de la disolución de las Cortes Generales y de la convocatoria de elecciones generales, había prorrogado el mandato de los miembros de los órganos rectores de los entes preautonómicos), estableció la forma de renovación de los órganos de gobierno de los entes preautonómicos y la constitución de los nuevos órganos. El nuevo Consejo Regional se constituyó el 18 de junio de 1979 y aprobó por Decreto 39/1979, de 1 de agosto, su Reglamento de Régimen Interior, posteriormente modificado por Decreto 1/1981, de 6 de marzo.

### **13.2 Ejercicio de la iniciativa autonómica y elaboración del Proyecto de Estatuto.-**

El 1 de junio de 1979, los partidos políticos asturianos con representación parlamentaria, reunidos en Gijón, acuerdan formalizar el inicio del proceso

---

<sup>139</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 2405/1978, de 29 de septiembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 29/1978, que aprueba el régimen preautonómico para Asturias. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/10/10/pdfs/A23510-23510.pdf>

<sup>140</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 1029/1979, de 4 de mayo, sobre renovación de los órganos del gobierno en los entes preautonómicos. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/05/07/pdfs/A10269-10270.pdf>

<sup>141</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 3076/1978, de 29 de diciembre, sobre la duración del mandato de los actuales miembros de los Organos Rectores de los Entes Preautonómicos. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/01/pdfs/A00006-00006.pdf>

autonómico asturiano. El 11 de junio de ese mismo año, UCD, PSOE y PCA suscriben un pacto político, por el que, entre otros extremos, acuerdan constituir "una Comisión para la elaboración del Estatuto de Autonomía integrada por un máximo de seis representantes permanentes de cada uno de los cuatro partidos asturianos con representación parlamentaria, entre los que necesariamente debe de haber algún parlamentario o diputado provincial de los pertenecientes a dichos partidos", correspondiendo a dicha Comisión "el decidirse por la aplicación del art. 143 ó 151 de la Constitución como dos posibles vías de acceso a la autonomía regional asturiana", así como "proceder a la constitución formal, con la elección de Presidente, Vicepresidente y Secretario, de la Asamblea de Parlamentarios de Asturias y de la Asamblea Conjunta de Parlamentarios y Diputados Provinciales, previstas respectivamente en los artículos 151 y 146 de la Constitución (...), según la vía de acceso a la autonomía que se escoja" y "poner en marcha la iniciativa del proceso autonómico prevista en el párrafo 2 del Art. 143 y en la Disposición Transitoria 1.<sup>a</sup> de la Constitución, creándose una comisión técnica de los cuatro partidos asturianos con representación parlamentaria para que estudie la forma y las fechas oportunas".

El 25 de junio de 1979, los partidos políticos asturianos con representación parlamentaria designan sus representantes en la Comisión Redactora del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias, la llamada "Comisión de los 24", que, integrada por 6 miembros nombrados por el PSOE, 6 por UCD, 6 por el PCE y 6 por CD, crearía en su seno una subcomisión técnica encargada de elaborar un borrador de Estatuto, la llamada "Comisión de los 8", con dos vocales por cada partido.

El 23 de octubre de 1979, PSOE, UCD y PCA suscriben un nuevo pacto en el que, "ante la posición de UCD que hace imposible "de facto" seguir la vía del artículo 151 de la Constitución, para el inicio del proceso autonómico asturiano, criterio éste defendido por el PSOE, PCA y CD", los partidos políticos firmantes acuerdan, entre otros extremos, la "constitución de la actual provincia en Comunidad Autónoma, dotada de sus propios órganos de autogobierno, en la forma prevista en el artículo 143.1 del texto

constitucional", la "asunción del techo máximo de competencias previstas en el artículo 148 de la Constitución", así como que "la iniciativa del proceso sea adoptada por las corporaciones a que se refieren el artículo 143.2 de la Constitución y la disposición transitoria primera de la misma", incluyendo, no obstante, una cláusula final de "pacto de todas las fuerzas políticas parlamentarias en orden a la reforma del Estatuto que ahora se elabore, una vez transcurridos cinco años, para permitir la asunción de las competencias no incluidas en el repertorio del artículo 148, que en tal momento se consideren convenientes a los intereses de la región, dentro del marco previsto en el apartado 2 del propio artículo 148 de la Constitución, asumiéndose, en consecuencia, por todos los partidos el objetivo de la "autonomía plena diferida"".

En sesión extraordinaria celebrada el 1 de diciembre de 1979, el Consejo Regional de Asturias "de conformidad con lo que previenen la disposición transitoria primera y los artículos 2 y 143 de la Constitución, acuerda adoptar la iniciativa de constituir a Asturias en Comunidad Autónoma con arreglo a las normas previstas en el Título VIII de la Constitución y a las que, en su día, establezca el Estatuto de Autonomía", dándose traslado "a todos los Ayuntamientos de la Provincia, a fin de que, a la mayor brevedad posible, por todos y cada uno de ellos se adopte similar iniciativa, en sesión extraordinaria convocada al efecto". Este acuerdo del Consejo Regional, en el que votaron favorablemente todos los grupos políticos a excepción de CD, que se abstuvo, se formalizó por Decreto 43/1979, de 1 de diciembre, de iniciativa autonómica.

Entre el 6 de diciembre de 1979 y el 18 de enero de 1980, se producen los acuerdos municipales: un total de 72 Municipios, con un censo conjunto de 830.429 electores (95,971 % del censo electoral provincial), acordaron acogerse al procedimiento del art. 143 de la Constitución (en adelante, CE), 4 Ayuntamientos (Caravia, Grado, Salas y Villaviciosa) optaron por que se accediera a la autonomía por la vía del art. 151 CE, otro Municipio (Grandas de Salime) adoptó un acuerdo confuso que no fue tenido en cuenta, y no se pronunció el Ayuntamiento de Santa Eulalia de Oscos.

El 17 de diciembre de 1979, se sometió el texto de Estatuto elaborado por la "Comisión de los 24" a partir del borrador de la "Comisión de los 8" a información pública por un plazo que terminó el 13 de enero de 1980 con alegaciones de diez particulares y veinte organizaciones políticas, culturales y profesionales.

El 18 de enero de 1980, la Diputación Provincial de Oviedo, en sesión extraordinaria, acuerda, con los votos favorables de UCD, PSOE y PC y en contra de CD, "asumir y apoyar la iniciativa ejercida por el Consejo Regional de Asturias y por la mayoría de los Ayuntamientos asturianos para que la Provincia acceda a su autogobierno y se constituya en Comunidad Autónoma, en la forma y con el contenido previsto en los artículos 143 y 148 de la Constitución Española".

Con la misma fecha se constituye formalmente la Asamblea Redactora del Proyecto de Estatuto de Autonomía, que acuerda tomar en consideración el anteproyecto de la "Comisión de los 24" y abre un plazo hasta el 25 de enero para la presentación de enmiendas. El 28 de enero, la Asamblea debate y vota la enmienda de totalidad presentada por CD, que queda rechazada por dos votos a favor y cuarenta en contra, y designa una

Ponencia para examinar las 195 enmiendas parciales presentadas. La Asamblea celebra sesiones entre el 1 y el 9 de febrero y el 12 de abril, fecha en la que se somete a votación la totalidad del Proyecto, que es aprobado por cuarenta y un votos a favor y dos votos en contra (de CD).

El 21 de abril, se presenta el Proyecto de Estatuto ante la Mesa del Congreso de los Diputados publicándose el 26 de mayo (BOCG/C/H-31-I). Se presentan 1 enmienda de totalidad, del Grupo CD, y 57 enmiendas parciales: 12 del Grupo Centrista-UCD, 25 suscritas por don Rafael Calvo Ortega y tres Diputados más del Grupo Centrista-UCD, 9 del Grupo Comunista y 11 del Grupo Socialista (BOCG/C/H-31-I-1). La Ponencia emite Informe (BOCG/C/H-31-I-2). La Comisión Constitucional del Congreso eleva Dictamen tras el debate en sesiones de 22, 23 y 24 de junio (BOCG/C/H-

31-II; DSCG/C/C/35). Con fecha de 8 de septiembre, se publican las enmiendas y votos particulares (BOCG/C/H-31-II-1) que se mantienen para el Pleno, el cual debate y rechaza la enmienda de totalidad del Grupo CD (BOCG/C/H-31-III; DSCG/C/P/187).

En el Senado, se presentan 44 enmiendas: 8 suscritas por don Pere Portabella i Rafols, del Grupo Mixto, 2 suscritas por don Francisco Cacharro Pardo, del mismo Grupo Mixto, 16 del Grupo Socialista, 18 del Grupo de UCD (BOCG/S/II/196[c]). La Ponencia emite Informe (BOCG/S/II/196[d]). La Comisión de Constitución, en sesión de 19 de noviembre, dictamina (BOCG/S/II/196[e]), celebrándose sesión plenaria el 1 de diciembre de 1981 (BOCG/S/II/196[f]; DSCG/S/P/130). Finalmente, la aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados se produce en sesión plenaria de 15 de diciembre (BOCG/C/H-31-IV; DSCG/C/P/207). Y el texto del Estatuto aparece como Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, en el Boletín Oficial del Estado de 11 de enero de 1982.

Primero de los aprobados por la vía del art. 143 CE, el Estatuto de Autonomía de Asturias, que en su versión de 1981 constaba de cincuenta y seis artículos, agrupados en seis Títulos, una disposición adicional y nueve disposiciones transitorias, asumió las competencias posibles en el marco del art. 148 CE, sin acceso, dada su vía de constitución, a las del art. 149 CE, en virtud de la moratoria impuesta por el art. 148.2 CE, y clasificadas en exclusivas (art. 10), de desarrollo y ejecución (art. 11) y de mera ejecución (art. 12). No obstante, junto a ellas el Estatuto (art. 13) incluyó un listado de competencias que excedían del marco del art. 148 CE y cuya efectiva asunción se difería, empero, a un momento posterior (de ahí que se hablara de "competencias diferidas") y a través de alguna de estas dos vías: o bien acuerdo de la Junta General adoptado por mayoría absoluta y Ley Orgánica de las Cortes Generales, alternativa que no podría activarse hasta transcurridos los cinco años del art. 148.2 CE, pero que tenía la contrapartida de rebajar en la Junta General a mayoría absoluta la mayoría de dos tercios del Parlamento autonómico que requería la reforma

estatutaria (art. 56); o bien Ley Orgánica de delegación o transferencia por el procedimiento del art. 150.2 CE.

La organización institucional se vertebró en la Junta General, como Asamblea legislativa, el Consejo de Gobierno, como Ejecutivo, y el Presidente de la Comunidad Autónoma y del Consejo de Gobierno. La Junta General aparece compuesta por cuarenta y cinco Diputados a elegir en tres circunscripciones (oriental, central y occidental) y únicamente retribuidos con dietas, según lo que se había estipulado en los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, con arreglo a los cuales se fijaron también períodos de sesiones no superiores a cuatro meses. La Junta General, en cuanto Parlamento, titula la potestad legislativa, y la presupuestaria y la de orientación y control del Consejo de Gobierno. Pero junto a estas funciones parlamentarias típicas, a la Junta General se le atribuye una atípica potestad reglamentaria para organizar los servicios de la Comunidad Autónoma en las materias en las que al Principado le correspondieran únicamente competencias de ejecución (art. 23.2). El Consejo de Gobierno, siguiendo aquellos Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, no puede contar con más de diez miembros, y, también con arreglo a estos Acuerdos, el Presidente, elegido por la Junta General de entre sus miembros y sometido a responsabilidad política a través de la moción de censura (constructiva) y la cuestión de confianza, carecía, en cambio, de la potestad de disolución anticipada de la Asamblea.

En otro orden de cosas, el Estatuto de Asturias presenta algunas particularidades: de una parte, es el primero que, al amparo del art. 3.3 CE,

incluye una cláusula de protección de una modalidad lingüística, el bable (art. 4), sin llegar a la cooficialidad del art. 3.2 CE que aparecía en los Estatutos vascos, catalán y gallego; de otro lado, refiere en la organización territorial uniprovincial (la Diputación Provincial desaparece: art. 20) un ente local menor tradicional de Asturias como es la parroquia rural (art. 6.2); y, finalmente, aun careciendo de derecho civil, foral o especial, compilado, incorpora un mandato de conservación y, en su caso,

compilación del derecho consuetudinario asturiano (art. 16), situado en un nivel inferior al de conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales que, en el marco del art. 149.1.8ª CE, aparecía en los Estatutos vasco, catalán y gallego.

## 14. Illes Balears

### 14.1 Régimen preautonómico

Como dato inicial, el 4 de junio de 1977 la mayoría de los grupos políticos firmaron el "Pacto Autonómico" en el que se asumía el compromiso de los electores de ejercer el derecho a la autonomía política de las islas. Asimismo, los parlamentarios representantes de las islas surgidos de las primeras elecciones democráticas, de 15 de junio del 1977, aprobaron en Ciutadella (el 12 de diciembre de 1977) el "Proyecto de régimen transitorio para la autonomía de las Illes Balears". Con posterioridad, la Asamblea de Parlamentarios aprueba en Eivissa lo que será, fundamentalmente, el contenido del Real Decreto-Ley 18/1978<sup>142</sup>, de 13 de junio, en el que se consagra el régimen preautonómico.

En el Real Decreto Ley 18/78 se instituía, con contenido principalmente orgánico, el Consejo General Interinsular y los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca y Eivissa-Formentera, y remitía a la Constitución y a la Ley de elecciones locales su constitución y organización definitiva. Esta disposición tuvo la virtualidad de ser el motor del Consejo General Interinsular, órgano de gobierno insular que gobernó, aún de forma transitoria, con una composición de 15 miembros elegidos por los parlamentarios insulares y con un mínimo de 3 representantes por isla, hasta la celebración de elecciones locales. Con esta composición provisional se constituyó formalmente en sesión solemne el 28 de julio de 1978 en el Castillo de Bellver, Palma.

---

<sup>142</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el archipiélago Balear. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/06/30/pdfs/A15577-15578.pdf>



La Ley 39/1978<sup>143</sup>, de 17 de julio, de elecciones locales, en sus artículos 39 y 40, establece la organización del archipiélago balear con tres Consejos Insulares y el Consejo General Interinsular. Los Consejos Insulares, base del órgano interinsular, son elegidos directamente por el electorado agrupado por islas, cuya composición es la siguiente: el de Mallorca integrado por 24 consejeros, el de Menorca y el de Ibiza-Formentera por otros 12 consejeros cada uno de ellos.

El Consejo General Interinsular está constituido por representantes de los tres Consejos Insulares elegidos según la siguiente proporción: 12 por Mallorca, 6 por Menorca y 6 por Ibiza-Formentera. Nos hallamos, pues, en una elección indirecta, en la que los miembros de los Consejos Insulares eligen, de entre ellos, a sus representantes en el órgano interinsular.

La tercera disposición configuradora del régimen preautonómico es el Real Decreto 119/1979<sup>144</sup>, de 26 de enero, que regula las elecciones de los consejos insulares. En él se establece como principio general que, si bien la elección de los consejeros se realizará el mismo día que las elecciones municipales, los consejeros serán elegidos en una urna distinta a la destinada a la votación para los concejales. Otros datos relevantes son la fijación de tres distritos electorales, esto son, Mallorca, Menorca y las islas de Ibiza-Formentera, y en Mallorca se concretaron cuatro circunscripciones electorales: todo el territorio insular (que elegía a 12 consejeros) y las circunscripciones de Palma, Inca y Manacor (que elegían 4 consejeros en cada una de ellas). Además, la presidencia del Consejo Insular recaía en el candidato primero de la lista que hubiere obtenido mayor número de votos en la elección de consejeros por isla, el plazo mínimo de constitución de cada Consejo Insular en el décimo día a partir de la proclamación de los consejeros electos por la Junta Electoral, y, una vez constituido el Consejo

---

<sup>143</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: LEY 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales <en línea> <http://legislacion.derecho.com/ley-39-1978-de-elecciones-locales>

<sup>144</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 119/1979, de 26 de enero, por el que se regulan las elecciones de los Consejos Insulares del archipiélago balear. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/27/pdfs/A02098-02099.pdf>

General Interinsular, asumía las funciones hasta entonces desempeñadas por la Diputación Provincial de Baleares, que quedaba disuelta.

Las elecciones a Consejos Insulares se celebraron el 3 de abril de 1979 y se mantuvieron los órganos preautonómicos descritos hasta junio de 1983. La organización interna del ente preautonómico se reguló, básicamente, por la Ley de elecciones locales; en la que se preveía un órgano monocrático - o Presidente- que era elegido por el órgano interinsular de entre sus miembros, y un órgano colegiado -o "Comisión de Gobierno"- compuesto por un número no superior a la quinta parte del total de miembros e integrada por miembros de los partidos políticos según su representación en la institución.

## **14.2 Elaboración del Estatuto**

### ***A.- Iniciativa autonómica***

Aprobada la Constitución Española de 1978, se inició el proceso autonómico por la vía del art. 143 CE.

Las fuerzas políticas se organizan el junio de 1980 para redactar el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía, creando así la "Comissió del Onze", compuesta por 4 miembros de Unión de Centro Democrático, 2 del Partido Socialista Obrero Español, 1 del Partido Comunista de las Islas Baleares, 1 de Alianza Popular, 1 del Partido Socialista de Mallorca, 1 del Partido Socialista de Menorca y 1 independiente de Eivissa-Formentera. El Anteproyecto elaborado fue entregado al Presidente del Consell General Interinsular en abril de 1981, y fue objeto de publicación y difusión.

Los principales puntos de fricción recaían en la lengua, la bandera y, fundamentalmente, la composición del Parlamento balear en atención a las reglas del sistema proporcional y la paridad entre Mallorca y las islas menores. Durante el verano de 1981 UCD y PSOE firmaron acuerdos para dar por acabado el proyecto decantándose por acuerdos fundamentales como excluir a los Consejos Insulares del precepto estatutario que definía

los poderes de la comunidad autónoma y adoptar la fórmula del sistema proporcional corregido para la composición del Parlamento Balear. Hasta finales de año, los Ayuntamientos isleños se pronunciaron respecto a la iniciativa autonómica.

### ***B.- Tramitación parlamentaria***

De acuerdo con el art. 146 CE, el Presidente del Consejo General Interinsular convoca a la Asamblea de Parlamentarios y Consejeros

Interinsulares que elaboraron y aprobaron el texto definitivo el 7 de diciembre de 1981 con los votos a favor de PSOE-UCD i el senador independiente por Menorca Tirso Pons, 2 votos negativos del PSMM y una abstención del PCIB. Se hizo entrega al Presidente del Congreso de los Diputados el 16 de diciembre de 1981.

Iniciados los trámites parlamentarios, el texto fue dictaminado por la Comisión Constitucional del Congreso, publicándose en el "Boletín Oficial de las Cortes" el 10 de marzo de 1982.

El Estatuto reinició sus trámites una vez constituido el nuevo Parlamento tras la crisis del partido que sustentaba al Gobierno, UCD, y la tramitación adquirió una rapidez y agilidad que hasta entonces no se había dado. Entre la publicación del proyecto y su aprobación definitiva por el Congreso transcurrieron escasamente tres meses, y además se declaró la urgencia para su tramitación por el Senado.

De entre las cuestiones de fondo suscitadas se reabrió la cuestión electoral entre los defensores de la paridad y los defensores de la proporcionalidad corregida.

Una vez abierto el plazo de presentación de enmiendas, el Grupo Popular propuso numerosas enmiendas al articulado y una enmienda a la totalidad con texto alternativo, cuyas relevantes propuestas recaían sobre la

denominación de la lengua de la Comunidad Autónoma y la distribución de diputados regionales entre las islas y, dentro de Mallorca, entre Palma y la "Part Forana", proponiendo el sistema paritario.

El Grupo Socialista se opuso al texto alternativo por considerar que "por un principio de respeto a la autonomía", el texto de partida debía ser el presentado por la Asamblea de Parlamentarios y Consejeros.

La enmienda del Grupo Popular fue rechazada por 190 votos en contra, 94 a favor y 15 abstenciones.

El Informe de la Ponencia no supuso significativas modificaciones del texto inicial; a diferencia de lo que ocurrió en la Comisión Constitucional del Congreso que lo debatió en sesión extraordinaria el 19 de enero de 1983.

Los temas controvertidos se centraron en la regulación de la composición del Parlamento y su distribución entre los distritos electorales con remisión a una futura ley autonómica balear, la lengua, la bandera y la consideración de los Consells Insulares como instituciones de la comunidad autónoma. Aprobado el Dictamen por la Comisión Constitucional fue debatido y votado por el Pleno del Congreso en sesión extraordinaria de 16 de enero de 1983. En el debate se pusieron de manifiesto los mismos temas ya tratados en Comisión, y sometido a votación de totalidad, el PEAIIB fue aprobado por 193 votos a favor, 3 en contra, 107 abstenciones y 1 nulo.

La tramitación del PEAIIB en el Senado se vio acelerada por la declaración de urgencia y, superada esta fase en la que se aprobaron modificaciones formales, esto son, omisiones, errores materiales, precisiones de contenido y de estilo, el Estatuto volvió al Pleno del Congreso que, en sesión de 22 de febrero de 1983, aprobó la incorporación de las modificaciones propuestas, así como el texto en su totalidad, con el siguiente resultado: 206 votos favorables, 1 voto en contra y 97 abstenciones.

De esta forma, tras un año y medio desde la iniciación del proceso autonómico, se aprobó definitivamente, publicándose en el BOE de 1 de marzo de 1983 la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

## **15. Región de Murcia**

### **15.1 Introducción**

Promulgado el Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977<sup>145</sup>, por el que se restableció la Generalidad de Cataluña y hasta la aprobación de la Constitución en 1978, este modelo preautonómico se extiende a prácticamente la totalidad de los territorios españoles, entre ellos a Murcia.

Los motivos que se tuvieron en cuenta para defender la autonomía política para Murcia podrían resumirse, entre otros, en unas raíces históricas delimitadoras de Murcia-región, en una cierta homogeneidad económica basada en la agricultura y, finalmente, en un cierto sentimiento de marginación de Murcia como provincia.

Punto de partida de todo este proceso fue lo que se ha dado en llamar el "Pacto de Floridablanca", por ser la consecuencia de una reunión celebrada entre representantes del PSOE y de UCD en el Hotel Conde de Floridablanca de Murcia, el 29 de enero de 1978.

Fruto de dicho Pacto se acordó constituir la Asamblea de Parlamentarios que, igual que en otros territorios, habría de negociar con el Gobierno el Anteproyecto de Real Decreto-Ley de preautonomía.

Así, el 27 de septiembre de 1978, se aprueba el Real Decreto-ley 30/1978, por el que se establecía el régimen preautonómico para Murcia. En el mismo no se recoge todo el texto elaborado por el órgano de trabajo de la

---

<sup>145</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-Ley 30/1978, de 27 de septiembre, que aprueba el Régimen Preautonómico para Murcia <en línea> [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_esp/rdl\\_030\\_1978.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_esp/rdl_030_1978.pdf)

Asamblea de Parlamentarios que se había encargado de la redacción del borrador presentado al Gobierno, sino aquello que no contradecía el modelo que se había establecido para otros territorios.

En el Preámbulo de este Real Decreto-ley se efectúa una referencia a Cartagena que, aunque algo insatisfactoria, porque también se hacía referencia a otros lugares de la provincia, tenía como finalidad obtener el acuerdo del Partido Cantonal que se oponía al Régimen Preautonómico en los términos en que se proponía. Se señalaba "la significación de Cartagena como justo reconocimiento a su fundamento histórico, su entidad socio-económica y su singularidad marítima".

Se instituye pues el 10 de noviembre el Consejo Regional de Murcia como órgano de gobierno y administración de la Región, con personalidad jurídica plena para la realización de los fines que se le encomiendan, y con un carácter provisional y transitorio hasta la adopción de un régimen autonómico definitivo.

Este Consejo Regional estaba constituido por los parlamentarios de las Cortes Generales elegidos por la Región, por un número igual de representantes del territorio y por un representante de la Diputación Provincial.

Correspondía al Consejo Regional realizar la gestión y administración de las funciones y servicios que le transfiriera la Administración del Estado, para lo que se constituyó una Comisión Mixta compuesta por representantes del Estado y del propio Consejo Regional.

En la primera de las sesiones que celebró este Consejo, ya se adoptaron decisiones para la creación de ponencias y comisiones que estudiaran problemas regionales de cierta entidad, como por ejemplo la división comarcal y la contaminación del río Segura, que hoy todavía perviven.

En aquella reunión también se trató el problema planteado con Cartagena por la pretensión de algunos partidos de que pudiera constituir una provincia independiente, cuestión ésta de amplio debate social que no quedó zanjada hasta la aprobación definitiva del Estatuto de Autonomía.

### **15.2 Ejercicio de la Iniciativa y Mecanismo Constitucional Empleado para el Acceso a la Autonomía. Elaboración del Proyecto de Estatuto**

La Constitución Española de 1978 configura una concepción amplia y compleja del Estado, estableciendo una estructura interna no uniforme sino plural o compuesta desde el punto de vista de la organización territorial, al determinar en el artículo 137 que, "el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas que se constituyan gozando todas ellas de autonomía para la gestión de sus intereses".

De las posibles vías que establecía la Constitución para el acceso a la autonomía, en la Región de Murcia se opta por la recogida en el artículo 143.2 que imponía dos condiciones a la iniciativa autonómica: a) que la ejercieran todas las Diputaciones interesadas y b) que se adhirieran a ella las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia.

Al propio tiempo, la Disposición Transitoria Primera del nuevo texto constitucional permitía sustituir la iniciativa de las Diputaciones por la del Consejo Regional en aquellos territorios que ya tuvieran un régimen preautonómico, como fue el caso de Murcia.

Así, el 14 de junio de 1980, el Consejo Regional, sustituyendo la iniciativa de la Diputación Provincial al amparo de la citada Disposición Transitoria, adoptó el acuerdo de iniciar el "proceso constituyente regional".

Se creó seguidamente una Comisión encargada de redactar el anteproyecto de Estatuto de Autonomía, que concluyó su trabajo el 31 de julio de 1980.

Los distintos Ayuntamientos fueron adhiriéndose a la iniciativa autonómica y el 23 de marzo de 1981 el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia fue remitido a las Cortes Generales.

La aprobación del Estatuto de Autonomía se efectuó mediante Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio<sup>146</sup>. En su Preámbulo se dice: "La Región de Murcia, entidad histórica perfectamente definida dentro de España, haciendo uso del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce, y en base a las decisiones de sus ayuntamientos y del Consejo Regional Preautonómico, libre y democráticamente expresadas, manifiesta su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución, y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica."

El territorio de la Comunidad Autónoma se circunscribe al de la provincia de Murcia y su denominación queda establecida como "Región de Murcia" (artículo 1).

### **15.3 Incidencias habidas en la Tramitación Parlamentaria del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia**

El Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 30 de mayo de 1981, y remitido para su tramitación a la Comisión Constitucional.

Se presentaron un total de 124 enmiendas, 41 por el Grupo de Coalición Democrática, 45 por el Grupo Centrista UCD, 33 por el Grupo Parlamentario Socialista y 4 por el Grupo Comunista.

---

<sup>146</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1982/06/19/pdfs/A16756-16763.pdf>



Los preceptos a los que se presentaron mayor número de enmiendas fueron los artículos 12 y 13, ambos del Título Primero relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma.

Culminados los trabajos de la correspondiente Ponencia y Comisión, el texto del Dictamen fue sometido a la consideración del Pleno del Congreso, teniendo lugar el debate los días 16 y 17 de febrero de 1982.

En la votación final de conjunto, efectuada conforme al artículo 81.2 de la Constitución, de los 293 votos emitidos, 266 votos fueron favorables y se produjeron 26 abstenciones y un voto nulo. Fueron los diputados del Grupo Parlamentario Comunista los que se abstuvieron, justificando su postura a través de su portavoz, por su insatisfacción en relación con el contenido final del Estatuto, en cuanto supone una limitación de las competencias inicialmente previstas y en el hecho de que la configuración del sistema electoral que el Estatuto recogió, entendían que era "extrema y recusable, en cuanto que transforma la Comunidad Autónoma de Murcia en un conjunto de circunscripciones que no obedecen a ningún criterio de representación." (La Disposición Adicional Primera establecía en el punto 2, cinco circunscripciones electorales, que aún hoy se mantienen en la vigente Ley Electoral murciana).

El texto aprobado por el Congreso fue remitido al Senado, cuya Mesa acordó su remisión para la correspondiente tramitación a la Comisión de Constitución. Se presentaron 21 enmiendas, 6 por el Grupo Socialista, 13 por el Grupo de UCD y 2 por el Grupo Mixto.

El Dictamen fue sometido al Pleno del Senado en la sesión celebrada el día 5 de mayo de 1982. El texto fue remitido nuevamente al Congreso de los Diputados que, en la sesión plenaria celebrada el día 25 de mayo, aprobó el Estatuto con 258 votos a favor, 5 en contra y 17 abstenciones.

La Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 19 de junio.

## **16. La Rioja**

### **16.1 Régimen preautonómico.**

El derecho a la autonomía que recoge la Constitución fue tomado en consideración por la provincia de Logroño, que demostraba una creciente inquietud por la búsqueda de su propia identidad. Merced a unos débiles pasos iniciales, dados a través de diversos agentes sociales como el Colectivo Riojano y la Asociación de Amigos de La Rioja, existía una campaña de prensa que señalaba las particularidades de esta "provincia-región". A pesar de ello, oficialmente los pasos iniciales los había dado la conocida como Asamblea de Parlamentarios, formada por los Diputados y Senadores elegidos en la primera legislatura del nuevo Estado democrático.

En sus primeras reuniones, la Asamblea de Parlamentarios abordó algunos temas que afectaban a la problemática de la provincia, sobresaliendo la cuestión preautonómica. Dichas reuniones se celebraban en los locales del Instituto de Estudios Riojanos (IER). Pronto se tomó el acuerdo de centrarse exclusivamente en la preautonomía, dejando aparte otros asuntos para los que cada partido tenía sus propias opciones.

El trabajo fue intenso y se mantuvieron contactos con el ministro para las Regiones, D. Manuel Clavero Arévalo. La Asamblea llegó a redactar un texto del proyecto de Decreto Ley sobre Régimen Preautonómico para La Rioja.

La Asamblea de Parlamentarios y el proyecto preautonómico se deshicieron con las elecciones generales de 1979, el interés de los políticos cambió hacia la campaña electoral y los trabajos iniciados quedaron a expensas de los próximos elegidos.

La preautonomía fue un intento frustrado pero no en vano. En la opinión pública había prosperado la idea de avanzar hacia el autogobierno. A partir de aquí no se aceptó otro futuro, rechazándose las invitaciones de la Comunidad de Castilla-León y las posibilidades de integración en Navarra, País Vasco o Aragón. Tras las elecciones generales de 1979, los nuevos Diputados y Senadores, si bien se reúnen para debatir cuestiones autonómicas, nunca lo harán en concepto institucional de Asamblea de Parlamentarios.

### **16.2 Ejercicio de la iniciativa y mecanismo constitucional empleado.**

El 4 de octubre de 1979, el Ayuntamiento de Logroño reunido en sesión plenaria acordó solicitar el inicio del proceso autonómico de La Rioja según el artículo 143 de la Constitución. Dicha solicitud se hizo a través de una interpelación-moción del alcalde, D. Miguel Ángel Marín Castellanos, siendo el resultado de la votación 26 votos a favor de la autonomía y una abstención.

Comienza entonces la fase de pronunciamiento de los municipios, cuyos acuerdos plenarios se trasladaron a la Diputación Provincial, cuyo pronunciamiento de incorporación al proceso autonómico se produjo el día 12 de diciembre de 1979, cuando las adhesiones municipales a la autonomía habían sobrepasado los dos tercios requeridos por la Constitución. Como resultado final, a tan solo tres meses y medio de iniciado el proceso, se cierra el plazo de recogida de acuerdos municipales sobre petición de autonomía, de tal manera que de los 174 ayuntamientos de la provincia, 171 se pronunciaron a favor de la autonomía por el artículo 143 de la Constitución.

### **16.3 Elaboración del proyecto de Estatuto.**

Cumplidos los requisitos del artículo 143 de la Constitución, se constituyó la asamblea que debía elaborar el proyecto de Estatuto, la cual estuvo formada por los veinticuatro diputados provinciales y por sus ocho parlamentarios. El 25 de enero de 1980 se celebra la primera reunión sin carácter oficial de esta Asamblea, que popularmente fue conocida como

"Asamblea de los 32" y sus integrantes como "treintaidosantes". Esta Asamblea nombró una Comisión formada por cuatro miembros con la misión de redactar un Reglamento de funcionamiento Así, el 28 de marzo de 1980 se celebra la primera reunión oficial de la Asamblea de los 32, que aprueba dicho Reglamento y se nombra una Mesa compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

El Reglamento de funcionamiento establece la creación de una ponencia para redactar el borrador de Estatuto de Autonomía, una Comisión receptora del informe de ponencia y redactora de un dictamen vistas las enmiendas y sugerencias recibidas y, por último, la aprobación final por la Asamblea.

La ponencia se designa de forma que cada partido político presente al militante que desee, pudiendo variar según el tema a tratar, denominándose este sistema "ponencia colegiada".

Tras tres meses de trabajo, la Ponencia hace entrega a la Mesa de la Asamblea de los 32 del borrador (anteproyecto) de Estatuto de Autonomía, que el 24 de julio de 1980 se publicó en el B.O.P., abriéndose un plazo de un mes para que los miembros de la Asamblea y los partidos políticos pudieran presentar enmiendas a dicho anteproyecto. Así mismo las personas físicas, corporaciones, instituciones y demás personas jurídicas disponían de igual plazo para presentar sugerencias. La Mesa de la Asamblea acordó prorrogar 15 días el plazo para la presentación de enmiendas y sugerencias, que finalmente terminó el día 8 de septiembre de 1980.

A finales de marzo de 1981, la ponencia concluyó sus trabajos, emitiendo el correspondiente informe. Así el 31 de dicho mes y año, se celebra una reunión conjunta de la Mesa de la Asamblea y de la Comisión, quedando ésta constituida y nombrando un presidente y un secretario. Se establecieron las normas de procedimiento a seguir, especialmente para la presentación y defensa de las enmiendas presentadas por los partidos

políticos que no tenían representación en la Asamblea. El día 5 de abril la Comisión concluyó su dictamen, que se hizo público a los pocos días.

Los días 24 y 25 de abril de 1981 se reunió la Asamblea de los 32, que debatió los artículos, votándose Título por Título y, finalmente, se votó la totalidad del Estatuto, el cual quedó aprobado por 22 votos a favor y 4 en contra. El texto se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia el día 30 de abril, y el día 8 de mayo de 1981 se firmó solemnemente en el Monasterio de San Millán de la Cogolla, con la intención de denominarlo como "Estatuto de San Millán".

#### **16.4 Tramitación Parlamentaria del Estatuto de San Millán**

El 12 de mayo de 1981 se presenta en el Registro del Congreso de los Diputados, publicándose en el Boletín de las Cortes Generales y quedando abierto el oportuno plazo para la presentación de enmiendas. Además de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios, se formularon unas enmiendas a título individual por parlamentarios castellanos de la UCD, proponiendo que si La Rioja decidiera en cualquier momento abandonar su proceso autonómico y renunciar a ser ente uniprovincial, se incorporaría a la Comunidad Autónoma de Castilla y León (enmiendas que fueron rechazadas).

Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, dio comienzo el trabajo en Ponencia, que terminó el 30 de octubre, aprobando la Comisión el oportuno dictamen el día 17 de diciembre siguiente, sin que se hubiera introducido ninguna modificación sustancial, al haberse aprobado las enmiendas en la fase de ponencia una vez firmados los pactos autonómicos entre UCD y PSOE.

Mientras se sucedía el trámite parlamentario en las Cortes Generales, se celebró en Logroño, los días 19 y 20 de enero de 1982, una cumbre autonómica de regiones uniprovinciales, a la que asistieron representantes de Asturias, Cantabria y Murcia además de los parlamentarios y diputados riojanos. Dicha cumbre contó con la presencia del Ministro de

Administración Territorial, Rafael Arias Salgado. Se trataba de un foro de intercambio de experiencias, opiniones y preocupaciones sobre el desarrollo de sus diversos procesos autonómicos. La cumbre fue seguida con gran interés por todos los medios informativos, incluso de carácter nacional, y lo satisfactorio de su desarrollo contribuyó sin duda a demostrar la capacidad de la Rioja para acceder a su autonomía.

El proyecto de Estatuto de Autonomía para La Rioja se tramitó con rapidez en el Senado, el 25 de febrero de 1982 se publica en su boletín oficial, abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas que fueron más bien escasas. Tras el paso por ponencia y comisión, el 21 de abril de 1982, sin que se produjera ninguna intervención en contra, el Pleno del Senado aprobó por unanimidad el proyecto de Estatuto, si bien las pequeñas modificaciones sufridas por el mismo hicieron que volviera al Congreso de los Diputados, donde fue aprobado finalmente en sesión plenaria de 25 de mayo de 1982, siendo sancionado por el Rey Don Juan Carlos I el día 9 de junio del mismo año.

## **17. Cantabria**

Cantabria fue la primera comunidad autónoma en acceder a la autonomía sin haber disfrutado antes de régimen preautonómico.

En efecto, el Real Decreto Ley 20/1978, de 13 de julio<sup>147</sup>, que creaba el Consejo General de Castilla y León, incluía a Santander como una de las provincias que podían integrarse en este Consejo General, si bien era necesario, de acuerdo con la Disposición Transitoria del citado Real Decreto Ley, que así lo decidieran los parlamentarios de las provincias afectadas por mayoría de dos tercios. Sin embargo, la Junta de Parlamentarios, que agrupaba a los Diputados y Senadores elegidos en junio de 1977 por la provincia de Santander, decidió no integrarse en Castilla y León, al tiempo

---

<sup>147</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 20/1978, de Régimen de Preautonomía de Castilla y León <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/2012/07/14/pdfs/BOE-A-2012-9364.pdf>

que solicitó la creación de un ente preautonómico propio, pretensión que no fue atendida.

Promulgada la Constitución en 1978, y resultando patente su voluntad autonomista, cabía que la provincia de Santander accediera a la autonomía de acuerdo con el procedimiento contemplado en el artículo 143 del texto constitucional, una vez configurada como "entidad regional histórica".

Al carecer de ente preautonómico que hubiera podido facilitar el proceso, la iniciativa del proceso autonómico correspondía, de acuerdo con el régimen general regulado en el artículo 143.2, o bien a la Diputación Provincial, o bien a las dos terceras partes de los municipios cuya población representara, al menos, la mayoría del censo electoral de la provincia.

Así, apenas transcurrido un mes desde las primeras elecciones municipales democráticas, el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, presidido por el Senador de UCD Ambrosio Calzada Hernández, aprobó por unanimidad, en su sesión plenaria de 30 de abril de 1979, la primera moción pidiendo la autonomía para Cantabria. Esta iniciativa fue suscrita por 87 de los 102 municipios de la provincia, que representaban alrededor del 96% del censo. La Diputación Provincial ratificó los acuerdos municipales y solicitó la autonomía el 21 de junio de 1979.

Una vez ejercida la iniciativa, se constituyó el 10 de septiembre de 1979 una Asamblea Mixta de diputados provinciales y de parlamentarios (5 diputados y 4 senadores), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 146 de la Constitución. En el seno de esta Asamblea Mixta fue nombrada una ponencia encargada de redactar el anteproyecto de Estatuto. El anteproyecto fue publicado el 11 de febrero de 1980 y, tras un periodo de información pública, fue aprobado por la Asamblea Mixta en junio de ese mismo año. Una vez aprobado por la Asamblea, el texto fue elevado a las Cortes Generales para ser tramitado como ley.

La Mesa del Congreso de los Diputados admitió a trámite el proyecto de Estatuto el 2 de julio de 1980, siendo aprobado por el Pleno en su sesión de 13 y 14 de octubre de 1981. El Senado inició sus debates sobre el texto estatutario el 29 de octubre de 1981, siendo aprobado, con modificaciones, en el Pleno del 2 de diciembre de 1981. De vuelta al Congreso, el Estatuto sería definitivamente aprobado el 15 de diciembre de 1981, para ser sancionado por Su Majestad el Rey el 30 de diciembre de 1981. La Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía para Cantabria, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el 11 de enero de 1982, junto con los Estatutos de Andalucía y de Asturias, y entró en vigor el 1 de febrero de ese mismo año.

El Estatuto aprobado fue, junto con el de Asturias, el primero en otorgar la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. En el momento de su entrada en vigor, sólo habían sido aprobados los Estatutos del País Vasco y de Cataluña.

## **18. Extremadura**

La aprobación del régimen preautonómico para Extremadura, establecido por Real Decreto Ley 19/1978<sup>148</sup>, de 13 de junio, creaba la Junta Regional de Extremadura, como ente preautonómico de la Región, dotado de personalidad jurídica, con ámbito territorial en los municipios de las provincias de Cáceres y Badajoz y cuyas instituciones regionales tenían carácter provisional, hasta tanto se constituyeran los órganos autonómicos de acuerdo con lo que estableciera la Constitución.

El Real Decreto Ley 19/1978, desarrollado mediante Real Decreto 1518/1978<sup>149</sup>, de 13 de junio, del Consejo de Ministros, dio satisfacción al

---

<sup>148</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 19/1978 de Régimen Preautonómico para Extremadura < en línea > <http://www.boe.es/boe/dias/1978/06/30/pdfs/A15578-15578.pdf>

<sup>149</sup> ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 19/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Extremadura. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/06/30/pdfs/A15578-15578.pdf>



deseo, expresado por las fuerzas parlamentarias de Extremadura en su reiterada manifestación y aspiración, de poder contar con instituciones propias dentro de la unidad de España, aún de forma provisional y antes de que se promulgara la Constitución.

El 30 de diciembre de 1978, el Ministro para las Relaciones con las Regiones, se reunió con miembros de la Junta Regional de Extremadura para la constitución de la Comisión Mixta encargada de las transferencias de competencias desde la Administración Central a la Administración

Autonómica. Será a partir del 21 de diciembre de 1979 cuando empezaron a materializarse las primeras transferencias.

La inicial discusión sobre la vía constitucional a seguir para el acceso a la autonomía de la región extremeña quedó zanjada por los acuerdos autonómicos que establecieron -a excepción hecha de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía- a través de la vía del artículo 143 de la Constitución para los restantes Entes preautonómicos. En el marco de dichas acuerdos, el 12 de Mayo de 1980, la Junta Regional acuerda iniciar el proceso autonómico para la elaboración del Estatuto de Autonomía, para lo cual es convocada la Asamblea integrada por los miembros de las Diputaciones y los Diputados y Senadores de la región, en el seno de la cual se constituye una Comisión redactora que elaboraría un Anteproyecto de Estatuto. Será el 12 de diciembre de 1981 cuando se apruebe, en la ciudad de Mérida, por la Asamblea de Parlamentarios, el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Extremadura.

En su conjunto, el texto del proyecto de Estatuto, no suscitó importante desacuerdos en su tramitación parlamentaria ante las Cortes Generales, aprobándose, como Ley Orgánica, con 228 votos a favor, 3 en contra y 72 abstenciones, en sesión nº 13 del Congreso de los Diputados, celebrada el 25 de febrero de 1983.

El 8 de mayo de 1983 se celebran las primeras elecciones a la Asamblea de Extremadura.

El 21 de mayo de 1983 se celebra la Sesión Plenaria nº 1 de la Asamblea de Extremadura en la que será su Primera Legislatura, y abre la sesión el Sr. Rodríguez Ibarra en su condición de Presidente de la Junta de Extremadura en funciones para proceder a la constitución formal de la Asamblea de Extremadura. Elegida la Mesa de la Cámara, el Presidente, en su discurso institucional (Diario de Sesiones nº 1 de 21 de mayo de 1983) resaltó la importancia histórica del momento:

... una etapa termina en Extremadura y una nueva se inicia. De ahí nuestra responsabilidad... Desde las distintas opciones políticas aquí representadas, tenemos que construir una Extremadura autónoma capaz de desplegar todo su potencial creador. Y haciendo Extremadura, hacemos España, una España diversa y concurrente... Nuestro compromiso con la autonomía extremeña y con su Estatuto, que la regula, es un presupuesto sine qua non de nuestro compromiso político para con Extremadura... Y que el marco legal de la Autonomía sirva de instrumento y mecanismo eficaz y operativo cara al progreso de nuestra región y por ende, se cumpla la exigencia contenida en el apartado 2º del artículo 1º del Estatuto: "Defender la propia identidad extremeña, sus valores y mejora y promoción del bienestar de los extremeños".

El 7 de junio de 1983, en la sesión plenaria nº 2 de la I Legislatura de la Asamblea de Extremadura (Diario de Sesiones nº 2, de 7 de junio de 1983), es proclamado, como primer Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía, D. Juan Carlos Rodríguez Ibarra.



# *Capítulo III*

## *Situación Actual*

*El Estado de las Autonomías  
¿hacia un Estado Federal?*





# I. Introducción: Tendencias del Desarrollo Institucional en España y el Mundo.

## 1. Contexto

Con la adopción de la Constitución Española de 1978 y la transformación de España Autonómica, puede decidirse que España pasó de un Estado Unitario centralizado a ser, en los aspectos fundamentales en un sistema pseudo-federal. Esto se refleja en las discusiones que sobre el tema se produjeron en España tal y como hemos podido ver en el Capítulo I. En la época en que se introdujo el nuevo sistema, los analistas trataron de evitar el término *federalismo* a la hora de describir el sistema español, e incluso se intentaba convencer a los observadores internacionales para evitar dicho término.

Hoy en día tanto los especialistas españoles como extranjeros describen el sistema español de Comunidades Autónomas como un sistema federalista.

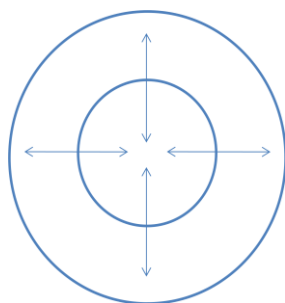
Lo que aún es más importante en la reforma constitucional, bajo nuestro punto de vista, es el de completar el proceso autonómico (o federalizado) mediante la introducción más apropiada de las Comunidades Autónomas en el Gobierno Estatal español a través del Senado<sup>150</sup>.

Este tema coloca a España en una primera fase del federalismo por los años 1982 en su primera culminación en un modelo de pseudo-federal de centro-periferia.

---

<sup>150</sup> Nota de Autor: A pesar que lo describiremos en las Conclusiones, nuestra idea federal en cuanto a las Cámaras de representación es el de un sistema alemán: una Cámara de Representación Nacional con una única circunscripción como el Bundestag, y un Senado donde se encuentre la representación de los Gobiernos Autonómicos o federales como lo es el Bundesrät alemán.

### Ilustración 3. Modelo Federal Centro-Periferia



Fuente Elaboración Propia

## 2. El nuevo Paradigma

Tras la II Guerra Mundial, los líderes mundiales reconocieron que la situación se había deteriorado hasta un punto tal que debía hacerse algo para evitar que nada semejante volviese a ocurrir. Gradualmente comenzaron a consolidar una serie de prácticas que, al paso de una nueva generación, llevaron a la aparición de un paradigma. Este nuevo paradigma es marcadamente federal y desde luego sus presupuestos no incluyen el principio según el cual los Estados deben ser políticamente soberanos ni el principio que afirma la necesidad de que los Estados sean homogéneos.

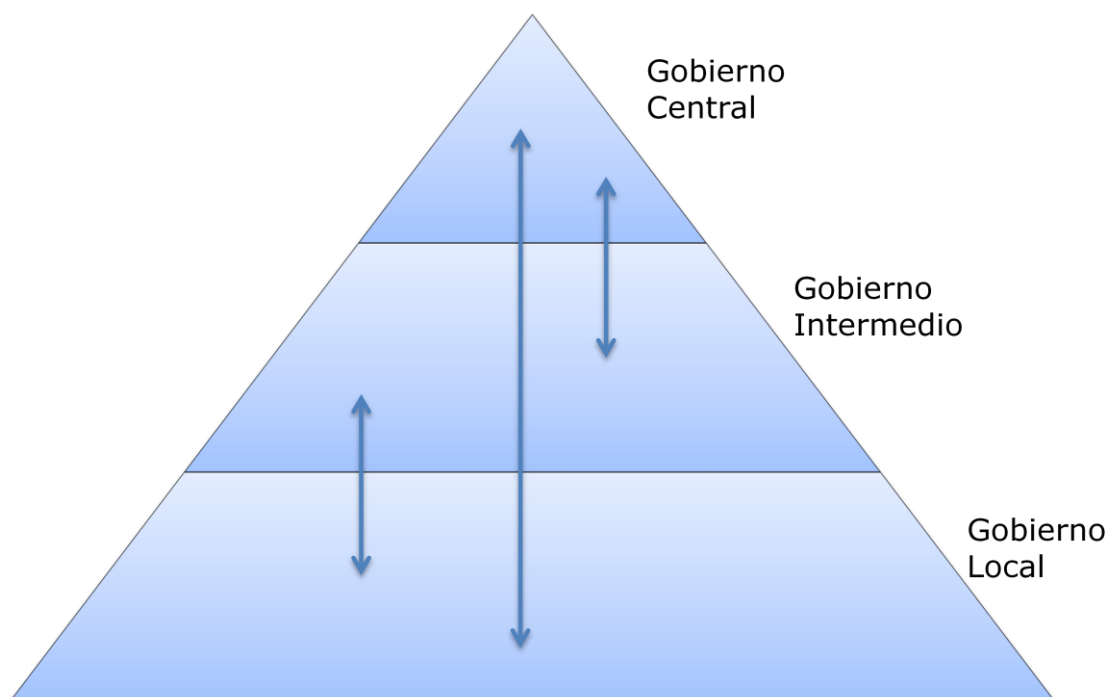
En cambio, el nuevo cambio de paradigma, que es el que podemos encontrar en España en la actualidad, se encuentra en especial en los Estados más grandes y heterogéneos deben organizarse siguiendo el modelo federal, que todos los Estados deben asumir y aceptar su mutua interdependencia, debiendo aceptar el pluralismo y la diversidad.

Antes de la época moderna, se consideraba la confederación cómo la única forma genuina de federalismo ya que permitía la continuidad y permanencia de los poderes primarios en el seno de las entidades políticas más cercanas.

Otra de las razones que explican el abandono del paradigma estatalista ha sido el progreso de la democracia, especialmente en la forma del republicanismo demócrata liberal. El hecho de entregar el poder a unos representantes y a veces participar de modo directo e inmediato en el proyecto constitucional e institucional.

A medida que el Estado se fue democratizando, el monarca fue forzado a compartir sus otros poderes de forma institucionalizada mediante arreglos que frecuentemente comenzaron como *Cartas* o *Fueros* otorgados por el monarca hacia instrumentos más democráticos. La pirámide del poder convenía al modelo estatalista porque se prestaba muy fácilmente a una reunificación del Estado.

**Ilustración 4. Pirámide del Poder**



Fuente: Elaboración Propia

La pirámide del poder era la única alternativa a este modelo era el del centro periferia, ya observado en la Ilustración 3. Modelo Federal Centro-

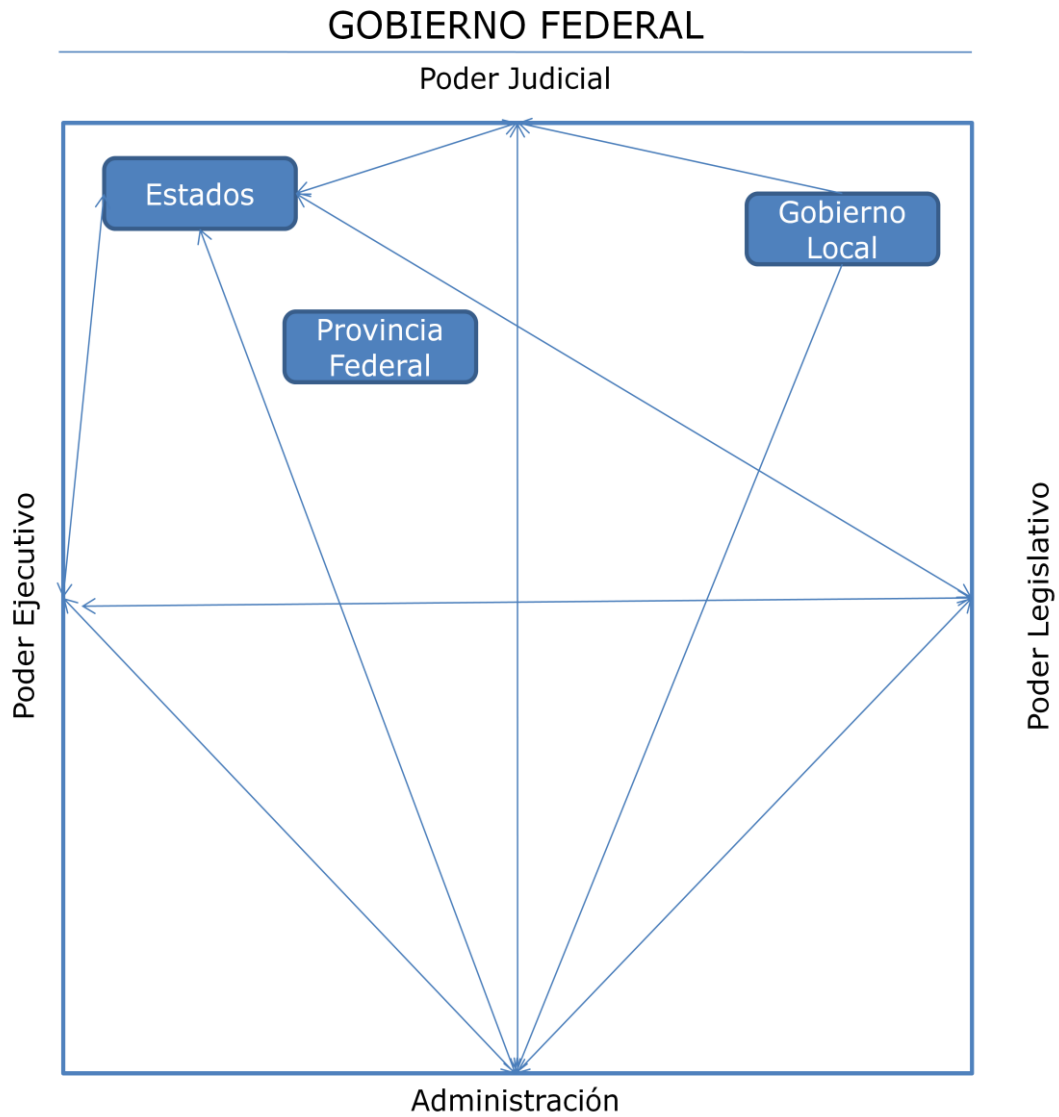
Periferia) en el que la élite poderosa se hizo con el control del centro del Estado y del Gobierno sobre sus periferias.

En la actualidad, encontramos un tercer modelo de sistema federal, el modelo matriz que representa la concentración del cambio de paradigma, sustituyendo a los niveles o ámbitos jerárquicos más altos y más bajos de la pirámide de la Ilustración 4, por niveles o ámbitos más extensos o reducidos cuya extensión no sugiere diferencias en su respectiva importancia sino más bien su aptitud o idoneidad para desempeñar ciertas tareas o funciones.

Dentro del modelo matriz, los proyectos o diseños de las federaciones y confederaciones presentan similitudes como diferencias.



Ilustración 5. Modelo Federal Matriz



Fuente. Elaboración Propia

### 3. Formas de Arreglo Federal

Cada arreglo o características de un sistema federal pueden asemejarse a unos paralelismos políticos económicos y eclesiásticos, basándonos en bibliografía del Departamento de Estado de los Estados Unidos lo Podemos resumir en la Siguiete Tabla

**Tabla 3.**  
**Formas de arreglos Federales. Paralelismos Políticos, Económicos y Religiosos.**

<b>Políticos</b>	<b>Económicos</b>	<b>Religiosos</b>	<b>Características</b>
1. Unión	Corporación con múltiples unidades	Iglesia Episcopal	Unidades constituyentes claramente delimitadas con poderes solo <i>municipales</i> pero compartiendo el poder concentrado en un Gobierno Común
2. Consonación	Sistema Gremial	Congregación étnica en una iglesia jerárquica o centralizada	Unidades constituyentes no territoriales comparten el poder concentrado en un gobierno global común
3. Federación	Comunidad Económica	Iglesia Presbiteriana	Unidades constituyentes con altas cotas de autogobierno bajo un gobierno global fuerte pero limitado
4. Federacy <sup>151</sup>	Unión Aduanera	Iglesia autocefálica parte de una Iglesia jerárquicamente mayor	Relación asimétrica permanente entre dos unidades autogobernadas contando la mayor con poderes específicos respecto a la menor a cambio de privilegios
5. Condominio	Sociedades de Acciones en manos de otras sociedades	---	Control de dos unidades sobre una tercera o sobre un territorio o empresa comunes
6. Confederación	Mercado común	Unión o federación de congregaciones	Unidades constituyentes con altas cotas de autogobierno permanente conectadas mediante gobierno común flojo.
7. Liga	Espacio de Libre Comercio	Convención de congregaciones	Conexión floja pero permanente con fines limitados sin gobierno común
8. Autoridades Funcionariales	Asociación de Empresas	Junta de Misiones <sup>152</sup>	Entidades comunes por las unidades constituyentes para ejecutar tareas especiales

Fuente: Consejo Asesor de Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Nota de Autor: No encontramos una traducción válida para definir este termino

<sup>152</sup> Nota de Autor: Se traduce del original *Missions Board*.

<sup>153</sup> US ADVISORY COMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONSHIPS: *Federal Regulation of State and Local Goverments: The mixed Record of the 1980s* Whashington DC 1993.

## II. La Evolución hacia una Democracia Federal Española: un examen del Sistema de Relaciones Intergubernamentales.

### 1. Introducción

El sistema de gobierno en la España post-franquista, tal y como hemos visto anteriormente, puede considerarse que cada vez responde más a una lógica federal de hecho si no de derecho. Los padres de la constitución de 1978 reconocieron la necesidad de aunar democracia y descentralización. Díaz López<sup>154</sup>, Elazar<sup>155</sup> y Peces Barba<sup>156</sup> definen este movimiento como necesario para construir un orden político y descentralizado implicaba el reconocimiento de una España como un Estado plurinacional y multilingüe, implicaba también el reconocimiento de la necesidad de introducir el principio de autogobierno en el tejido político. Como resultado de ello, la Constitución de 1978 reconoce en su artículo 2 el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Además el artículo 137 reconoce el derecho al autogobierno de los municipios, provincias y las Comunidades Autónomas. A lo largo de las más de tres décadas se ha venido desarrollando este tipo de organización territorial España ha experimentado un proceso de diferenciación en su estructura unitaria previa mediante una serie de negociaciones y acuerdos, que han reforzado tanto el autogobierno a nivel subnacional o autonómico como la coparticipación de este en el ejercicio del poder a nivel nacional. Tras el 1996 y sus elecciones generales, el poder recayó en un gobierno minoritario del Partido Popular que contó con el apoyo de partidos de ámbito no estatal y carácter nacionalista. Los acuerdos alcanzados del Partido Popular con estos partidos aceleraron el proceso federalizador español.

---

<sup>154</sup> DIAZ LÓPEZ, Cesar: *The centre-periphery Structures in Spain. From Historical Conflict to Territorial-Consociational Accommodation?*. Londres 1981. Yves Mény y Vincent Wright editions.

<sup>155</sup> ELAZAR, Daniel Judah: *Federalism, Intergovernmental Relations and the Changing Model of the Polity*. New York, 1987. *Subnational Politics Relationships Congress*.

<sup>156</sup> PECES BARBA, Gregorio: *La elaboración de la Constitución de 1978*. Madrid, 1988. Centro de Estudios Constitucionales 1ª Edición

Agranoff<sup>157</sup> y Lenaerts<sup>158</sup> afirman que el Estado de las Autonomías es la vía española hacia la construcción de un sistema político de funcionamiento federal.

España se muestra así como un ejemplo del paso de una estructura lógica unitaria a una autonómica o pseudo federal y que países como Bélgica, Etiopía, Sudáfrica y en menor medida Rusia han seguido los pasos españoles.

Nuestra intención únicamente se centra en afirmar la construcción de un sistema democrático y actualmente pseudo-federal en España desde la contemplación de las Relaciones Intergubernamentales que se establece en la Constitución Española de 1978, para así poderlo llevar a un federalismo de gestión basado en la esfera de lo local.

Aunque no disponemos de una información completa acerca de las interacciones entre niveles de Gobierno sí que es posible explorar determinados elementos de carácter, institucional, político y financiero que han animado la evolución de un sistema político-administrativo multiorgánico en que los gobiernos autonómicos tienden a reforzar su autonomía<sup>159</sup>.

Gracias a Davis<sup>160</sup>, Elazar<sup>161</sup> y King<sup>162</sup> trataremos de dar respuestas a tres preguntas básicas vinculadas a la teoría del sistema político-administrativo.

---

<sup>157</sup> AGRANOFF, Robert: *Federal evolution in Spain*. New York, 1996. International Political Science Review number 17.

<sup>158</sup> LENAERTS, Karl: *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*

<sup>159</sup> WRIGHT, Deil S.: *Understanding Intergovernmental Relationships*. Balmont, California, 1988. Brooks Collection 3ª Ed.

<sup>160</sup> DAVIS, Rufus: *The federal Principle Reconsidered*. Australian Politics and History's Journal. Number 1. Melbourne 1956.

<sup>161</sup> ELAZAR, David: *Exploring the Federalism* University of Alabama Press. Tuscaloosa, Alabama 1987.

- ¿El diseño institucional y los elementos de articulación político-administrativos existentes, proporcionan el nivel de autonomía suficiente para la construcción de un sistema democrático-federal?
- ¿Han surgido fuerzas políticas que garanticen el nivel suficiente de poder a los actores estatales y que al tiempo hagan posible la participación de las Comunidades Autónomas y municipios en el tratamiento de los problemas nacionales?
- ¿Existen mecanismos en materia de ingreso y gasto público que actúen como garantes de la autonomía?

## 2. Elementos Institucionales

Tanto la Constitución Española de 1978 como las normas que de ella emanan, establecen un marco político-administrativo que contempla la existencia de varios niveles de gobierno interdependientes.

Si consideramos el texto constitucional concluiremos que el Estado de las Autonomías escapa a una fácil adscripción a las categorías de Estado Federal o unitario, de acuerdo con el artículo 2. Aún más importante, la Constitución configura un sistema compuesto por tres niveles de gobierno al establecer la previsión de que el Estado se organice territorialmente *en municipios, provincias, y en las Comunidades Autónomas que se constituyan* tal y como reza el artículo 137. Como característica más relevante del nuevo sistema tenemos la generalización de las Comunidades Autónomas y el mantenimiento de los niveles subnacionales de gobierno ya existentes: los municipios y provincias. A este respecto, merece la pena resaltar el papel del parlamento, que aprueba los Estatutos para cada una de las Comunidades Autónomas. El sistema de distribución de funciones territoriales, de gobierno, complejo y fluido, no ha funcionado sin conflicto a lo largo de estos años. Como trataremos de demostrar más adelante, una buena parte de las cuestiones relacionadas con las competencias de los distintos actores presentes en el sistema han sido controversia ante el Tribunal Constitucional.

---

<sup>162</sup> KING, Preston: *Federalism and Federation*. Johns Hopkins Business Administration Journal. Baltimore, 1982.

El nuevo sistema presenta un considerable grado de complejidad, en lo relativo a los tipos de unidades de gobierno presentes, y de fragmentación, por lo que respeta al número de las mismas. Como relativa novedad, alguna de las Comunidades Autónomas ha creado comarcas, principalmente en las áreas rurales, con fines de planificación y prestación de servicios a nivel supramunicipal. A estas alturas podemos reseñar que las comarcas han sido un instrumento cuyo potencial no ha sido plenamente aprovechado. Sólo Cataluña y la Comunidad Valenciana cuentan con una organización territorial basada en la comarca como funciones principales la planificación, la prestación de servicios y promoción cultural.

**Tabla 4. Unidades de Gobierno en España**

<b>Entidad</b>	<b>Número</b>
Gobierno Central	1
Comunidades Autónomas <sup>163</sup>	17
Provincias	49
Consejos o Cabildos Insulares <sup>164</sup>	10
Áreas Metropolitanas <sup>165</sup>	3
Comarcas	85
Mancomunidades	771
Municipios	8.098
Entidades Locales Menores	3.685
<b>Total Entidades</b>	<b>12.719</b>

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del MAP

De acuerdo con los datos disponibles el número de municipios asciende a 8.098 municipios, en su mayoría poco poblados. El 85.9% de los municipios tienen una población inferior a 5.000 habitantes; el 10.5% entre 5.000 y

<sup>163</sup> Nota de Autor: No incluimos aquí a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla

<sup>164</sup> Nota de Autor: Islas Baleares presenta 3 Consells Insulars (Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera) mientras que Islas Canarias presenta 7 (Tenerife, Gran Canaria, El Hierro, La Gomera, La Palma, Fuerteventura y Lanzarote)

<sup>165</sup> En España actualmente existen 3 grandes Áreas Metropolitanas 2 localizadas en Barcelona y una en Valencia

20.000 habitantes; un 2.2% contaban con una población entre los 20.000 y 50.000 habitantes y solo un 1.4% las poblaciones mayores de 50.000 habitantes.

En la actualidad existen más de 700 mancomunidades de municipios, cifra que dobla holgadamente la correspondiente a los datos de 1981. En algunos territorios existen además entidades locales de ámbito inferior al municipal y en las que no incluimos los Distritos Municipales existentes en las grandes ciudades. Si a la cantidad resultante añadimos Ceuta y Melilla, resultan un total de 12.680 unidades subnacionales de Gobierno. La Tabla 5 y la Tabla 6 constituyen un intento de resumir los principales elementos institucionales (legales, fiscales, y políticos) con trascendencia intergubernamental. La siguiente tabla se centra en los mecanismos institucionales localizada en el nivel nacional, agrupados por acuerdo con el carácter de sus funciones

**Tabla 5. Principales elementos Institucionales de las Relaciones Intergubernamentales**

<b>Poder Legislativo</b>	<b>Poder Ejecutivo</b>	<b>Poder Judicial</b>
<p><b>PODERES COMPARTIDOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Participación en la elaboración de los Estatutos de Autonomía</li> <li>- Autorización de los acuerdos de cooperación entre CCAA</li> <li>-Criterios para la asignación del Fondo de Compensación Interterritorial</li> <li>-Armonización de la legislación de las CCAA</li> <li>-Petición de información y ayuda al Gobierno de las Comunidades Autónomas</li> <li>-Marco Orgánico y financiación de los Gobiernos Locales</li> <li>-Deliberar sobre la legislación introducida por las Comunidades a nivel nacional</li> </ul> <p align="center"><b>CONGRESO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ratificación de los Decreto. Leyes en un plazo de 30 días, incluidos los de naturaleza intergubernamental</li> <li>-Comisión Permanente de Administración Pública.</li> </ul> <p align="center"><b>SENADO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Adopción de las decisiones necesarias para forzar el cumplimiento de las obligaciones legales de las CCAA</li> <li>- Comisión General de CCAA</li> </ul> <p align="center"><b>TRIBUNAL DE CUENTAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgano dependiente de las Cortes encargado del control de las cuentas públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Control de las competencias delegadas.</li> <li>-Derecho a impugnar disposiciones y resoluciones de las CCAA</li> <li>-Iniciativa legislativa, también en materias que afecten a las competencias, funcionamiento o financiación de los Gobiernos Autonómicos.</li> <li>-Las asambleas de las CCAA pueden solucionar al Gobierno que adopte Proyectos de Ley.</li> <li>-Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica.</li> <li>- Consejo de Estado</li> <li>- Consejo de Política Fiscal y Económica.</li> <li>-Conferencias Sectoriales.</li> <li>-Comités interministeriales para temas concretos</li> <li>- Órganos de coordinación con las Comunidades Autónomas</li> <li>-</li> </ul>	<p align="center"><b>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Determinar la constitucional de Leyes y disposiciones con fuerza de Ley del Estado y de las Comunidades.</li> <li>-Conocer de los conflictos de competencias entre niveles territoriales de Gobierno.</li> <li>- Conocer el recurso de amparo por violación de derechos fundamentales y libertades Públicas.</li> </ul> <p align="center"><b>TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LAS CCAA</b></p> <p>Situados bajo la superior autoridad del Tribunal Supremo</p>

Fuente: Elaboración Propia, a partir de la Constitución Española de 1978



Por lo que respecta al papel de las Cortes, es preciso resaltar que esta institución se reserva poder esenciales en la creación, supervisión y armonización de las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales, aunque en este último campo las competencias correspondientes residen en buena medida a las Comunidades Autónomas. Así, la Constitución, en su artículo 150.3 preserva el derecho del Estado a *dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas cuando así lo exija el interés general*. Esta disposición ha hecho posible la regulación intergubernamental desde la esfera nacional de gobierno. En este terreno las funciones más importantes del legislativo se relacionan con los procesos de aprobación de los Estatutos de Autonomía. Las previsiones en torno a la armonización normativa y financiera de las Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales tienen también una considerable relevancia, en estas materias el Congreso aparece como un actor más poderoso que el Senado; su papel en los procesos de conformación del ejecutivo, ratificación de normas de rango de ley, entre otros aspectos.

Bar Cendon<sup>166</sup> y Heywood<sup>167</sup> afirman que el sistema político administrativo español contempla la existencia de un ejecutivo colegiado fuerte con un claro liderazgo del Presidente del Gobierno. El papel del ejecutivo es fundamental en las Relaciones Intergubernamentales, en sus potestades se encuentran la supervisión y el control de las competencias delegadas, la presentación de iniciativas para la elaboración de Leyes Orgánicas relativas a la actuación y financiación de los niveles subnacionales de gobierno.

Algunos de ellos tienen carácter consultivo mientras que otros tienen una orientación más operativa. El Ministerio de Administraciones Públicas es el departamento encargado más directamente de las tareas de estudio y

---

<sup>166</sup> BAR CENDON: *Spain* dentro de la obra BLONDEL, Jean y MULLER ROMME, Ferninand *Cabinets in Western Europe*. New York, 1998.

<sup>167</sup> HEYWOOD, Paul *Government in a New Democracy: The Power of the Prime Minister in Spain* en *Western European Politics* nº 14. 1991

cooperación intergubernamentales, así como de las iniciativas dirigidas a incrementar las capacidades técnicas de los gobiernos subnacionales. En la práctica estas tareas son compartidas con otros ministerios. La presencia general del Gobierno de la nación en el territorio se concreta en las figuras del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas y el Subdelegado en las provincias. Estos últimos comparten el espacio público con los representantes territoriales de los distintos ministerios y organismos autónomos que formalmente coordinan.

Por último las actividades relacionadas con la resolución de conflictos se articulan básicamente a través de tres instancias:

- El Tribunal Constitucional, en lo relativo a la salvaguardia de los derechos y libertades de los ciudadanos, a la constitucionalidad de las Leyes y los conflictos entre niveles territoriales de gobierno
- Los Tribunales de Justicia, que operan sobre una base territorialmente descentralizada bajo la superior jurisdicción del Tribunal Supremo
- El Tribunal de Cuentas, máximo órgano fiscalizador de las cuentas y la actuación económica del Sector Público.

Desde el punto de vista de las Relaciones Intergubernamentales y de la construcción de un sistema democrático pseudofederal, el Tribunal Constitucional tiene una gran importancia. Este gran Tribunal extiende su jurisdicción a la totalidad del territorio español y aborda básicamente los conflictos que puedan producirse en tres ámbitos:

- Recursos que se cuestionen la constitucionalidad de las Normas con rango de Ley
- Recursos que se albergue la violación de derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos
- Conflictos relativos a las competencias de los distintos niveles territoriales de gobierno que afecten al Estado y las Comunidades Autónomas o de las Comunidades Autónomas entre sí.

El examen de los instrumentos institucionales de carácter subnacional refuerza la idea del Estado de las Autonomías como un sistema político-administrativo en el que coexisten los principios de autonomía e interdependencia. En la siguiente tabla reflejamos las funciones básicas y compartidas de los niveles subnacionales de gobiernos así como sus principales fuentes de financiación y algunos otros aspectos relevantes desde el punto de vista de las Relaciones Intergubernamentales.

**Tabla 6. Principales instrumentos de las Relaciones Intergubernamentales Subnacionales**

	Comunidades Autónomas	Provincias	Municipios
<b>Funciones Primarias</b>	Ordenación del Territorio, Obras Públicas, puertos y aeropuertos no comerciales, agricultura, ganadería, explotaciones forestales, aprovechamientos hidráulicos, ferias, artesanía, actividades y patrimonio cultural, actividades deportivas.	Centros de salud mental. Residencia de Ancianos Centros de Acogidas Ferias	Hasta 5.000 habitantes alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza varia, abastecimiento de agua, alcantarillado, acceso a núcleos de población, pavimentación de vías públicas y control de alimentos y bebidas.
	Sanidad		Hasta 20.000 habitantes los servicios anteriores y parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos
	Educación		Hasta 50.000 habitantes, los servicios anteriores más
	Policía <sup>168</sup>		Más de 50.000 habitantes, los anteriormente mencionados más transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

<sup>168</sup> Nota de Autor. Esta función de Policía Autonómica sólo se ha desarrollado en el País Vasco y Cataluña, y sustituye las funciones de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

	Comunidades Autónomas	Provincias	Municipios
<b>Funciones Compartidas</b>	Administración Local, Transporte, Medio Ambiente, Carreteras, Servicios Sociales, Desarrollo económico. Conflicto entre autoridades locales	Coordinación de los servicios municipales, colaboración en la prestación de determinados servicios. Asistencia y cooperación jurídica económica y técnica a municipios. Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal	Pueden producir los servicios por sí mismos, en colaboración con otros o encomendar la gestión a un agente externo, Desempeñar otras funciones por delegación del Estado o de la Comunidad Autónoma  Pueden proporcionar servicios complementarios de otros niveles de gobierno.
<b>Mecanismos de Financiación</b>	Participación en los ingresos del Estado Participación en el Fondo de Compensación Interterritorial Subvenciones intergubernamentales para el desarrollo de proyectos concretos. Financiación en bloque para la financiación de la educación, sanidad y servicios sociales Tributos propios y cedidos. Operaciones de Crédito	Participación en los tributos del Estado Recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas Subvenciones condicionadas de otros niveles de gobierno Tasas, contribuciones especiales y otros	Participación en los tributos del Estado y las Comunidades Autónomas.  Aportaciones de las Diputaciones a los Planes Provinciales de de obras y servicios de competencia municipal  Tributos: Impuesto de Bienes Inmuebles, (IBI) Impuesto de Actividades Económicas (IAE), Impuesto sobre Vehículos Tracción a Motor (IVTM) y otros  Operaciones de crédito
<b>Otros Mecanismos</b>	Los Estatutos de Autonomía establecen las competencias de Cada Autonomía y su marco de relación con otros niveles de gobierno	Fusionadas con las Comunidades Autónomas Uniprovinciales	La Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local establece las funciones de los gobiernos locales y especialmente los municipales

Fuente. Elaboración Propia

Con este carácter general las funciones básicas de las Comunidades Autónomas contenidas en la Tabla 6. Principales instrumentos de las Relaciones Intergubernamentales Subnacionales, son comunes a todas ellas, si bien es preciso establecer matizaciones en relación con el nivel de responsabilidad asumido en cada caso.

En este terreno es significativa la tendencia al crecimiento de las funciones compartidas por las Comunidades Autónomas con otros niveles de Gobierno a medida que se ha expandido el Estado del Bienestar.

En la esfera de lo local las provincias tienen a perder parte de sus responsabilidades, que pasan a ser desempeñadas por las Comunidades Autónomas.

Las funciones exclusivas de las provincias son mínimas, tal y como se puede apreciar en la Tabla 5Tabla 6, desempeñan tareas de planificación y coordinación en la prestación de servicios así como funciones de asistencia técnica en las Comunidades Autónomas, incluso estas funciones tienden a desaparecer.

Por su parte, las corporaciones municipales, especialmente las de mayor tamaño, parecen estar reforzando su papel como primer escalón en la prestación de servicios básicos a los ciudadanos, gran parte de este cambio viene con la consecución de la Ley 7/1985<sup>169</sup> Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece cuáles son las competencias municipales, que varían en función del número de habitantes establece cuales son las competencias municipales.

En este sentido los pequeños municipios se limitan a prestar los servicios más básicos dentro de las áreas tradicionales de actuación municipal, mientras que los de mayor tamaño desarrollan actividades más complejas asociadas a las necesidades que plantea la mayor concentración de población (servicios sociales, control del tráfico, calidad del aire, entre otros). Las ciudades pueden prestar además servicios complementarios a los de las Comunidades Autónomas o el Estado, así por ejemplo, proporcionan suelo y construyen centros educativos y culturales y ofrecen educación para adultos y programas de formación ocupacional paralelos a la

---

<sup>169</sup> España, Cortes Generales: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf>

formació básica, secundaria, universitaria y profesional que está fuera de su ramo de competencias.

Por lo que respecta a la financiación municipal, que detallaremos más adelante en el siguiente capítulo, es preciso señalar que se autofinancian en mayor proporción que otros gobiernos subnacionales. No obstante, existe un sistema de transferencias financieras condicionadas y no condicionadas, en ocasiones distribuidas a través de las Comunidades Autónomas que liga a los municipios con los restantes niveles de gobierno.

Por último, los municipios, con o sin colaboración de las Comunidades Autónomas, contribuyen a la financiación de las mancomunidades, ONG y empresas privadas en la prestación de servicios públicos.

Como apunta Rose<sup>170</sup> si bien la mera existencia de este conjunto instrumental de instituciones no garantiza el modelo autónomo de los distintos niveles de gobierno, el sistema español ha proporcionado oportunidades para el surgimiento de una forma de federalismo de gestión, esto se debe a que no únicamente se garantiza el funcionamiento autónomo de los distintos niveles político-administrativos subnacionales su derecho de autogobierno, sino que se le dota, también, de una serie de competencia que han supuesto una importante transferencia de poderes desde el Gobierno Central.

Aunque este modelo institucional organizativo podría reconocer niveles asimétricos de autonomía, como se ha podido apreciar en determinados países, el sistema español recuerda en la práctica del modelo escandinavo. Tal y como apunta Bennett<sup>171</sup>, este modelo escandinavo las unidades subnacionales de gobierno se involucran en el desarrollo de programas

---

<sup>170</sup> ROSE, Richard: From Government at the Centre to Nationwide Government, en MÉNY, Yves y WRIGHT, Vincent (coordinadores): Centre-Periphery Relations in Western Europe. Primera Edición. Londres: George Allen Unwin, 1985.

<sup>171</sup> BENNETT, Robert Joseph: Local Government in the New Europe. Primera Edición. New York: Willey, 1993.

nacionales, es decir en España se ha construido un sistema que combina autonomía e interdependencia.

### **3. Construcción del Autogobierno y del Gobierno Compartido**

Si en el anterior capítulo hemos indagado en que situación se produjo el acceso a la autonomía por parte de las regiones, nuestra pesquisa se dirige ahora hacia las acciones del Tribunal Constitucional, el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas que nos ilustran acerca del proceso intergubernamental para la construcción del sistema político-administrativo basado en los principios de autogobierno y gobierno compartido. En este sentido vamos a abordar la doctrina del Tribunal Constitucional en torno al principio de autonomía, el papel del gobierno central en sus interacciones con los gobiernos autonómicos, los esfuerzos de armonización el desarrollo de las Comunidades Autónomas, impugnaciones de normas y actos ante el Tribunal Constitucional así como la evolución de diversos indicadores de crecimiento de los gobiernos autonómicos en sus primeros años.

La decisión del Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1983<sup>172</sup> relativa a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, conocida en el argot como LOAPA, en 1983, que pretendía limitar algunos de los poderes otorgados a las Comunidades Autónomas y reforzar el papel de las estructuras políticas nacionales en los procesos de aprobación de leyes por parte de aquéllas, fue quizás la acción singular más relevante para la preservación del derecho al autogobierno de las Comunidades Autónomas.

En la sentencia mencionada con anterioridad, el alto tribunal, en respuesta en respuesta a los seis recursos presentados declaró inconstitucional una parte significativa de su articulado, en particular las previsiones referentes a

---

<sup>172</sup> ESPAÑA, Tribunal Constitucional: Sentencia número 76/1983 <en línea> <http://www.cge.enfermundi.com/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1143615035765&cachecontrol=immediate&csblobid=IQ2OhfrIRclo3FavC2jDIQynFuYI232n0E9jTMga83RuuCme53u2!929885746!1217443534486&ssbinary=true>

las previsiones referentes a la revocación, entre otras, de normas aprobadas por las Asambleas Legislativas de las CCAA. Así el Tribunal Constitucional, el concepto de autonomía, que no es otro que la capacidad de adoptar la decisión final en relación con una competencia dada, este fallo trajo consigo la no implantación de ciertos mecanismos de control en relación con las leyes y decisiones administrativas de las Comunidades Autónomas.

Cuchillo y Vallés<sup>173</sup> defienden que las decisiones especialmente en la garantía del Derecho de Autogobierno. En este sentido, se pronunció el Tribunal Constitucional que declaró que el intento de eliminar las Diputaciones Provinciales por la Generalitat de Catalunya constituía una violación de tal derecho.

De hecho, durante la década de 1980, el Alto Tribunal actuó como árbitro en numerosos conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y viceversa, en los que los gobiernos vasco y catalán, intentaron ampliar al máximo su techo competencial, y donde el Estado quiso retenerlas al máximo.

---

<sup>173</sup> CUCHILLO i FOIX, Montserrat y CUCHILLO CASADEVALL, Josep Maria: Decentralization in Spain: a Review. European Journal of Political Science número 16, 1988

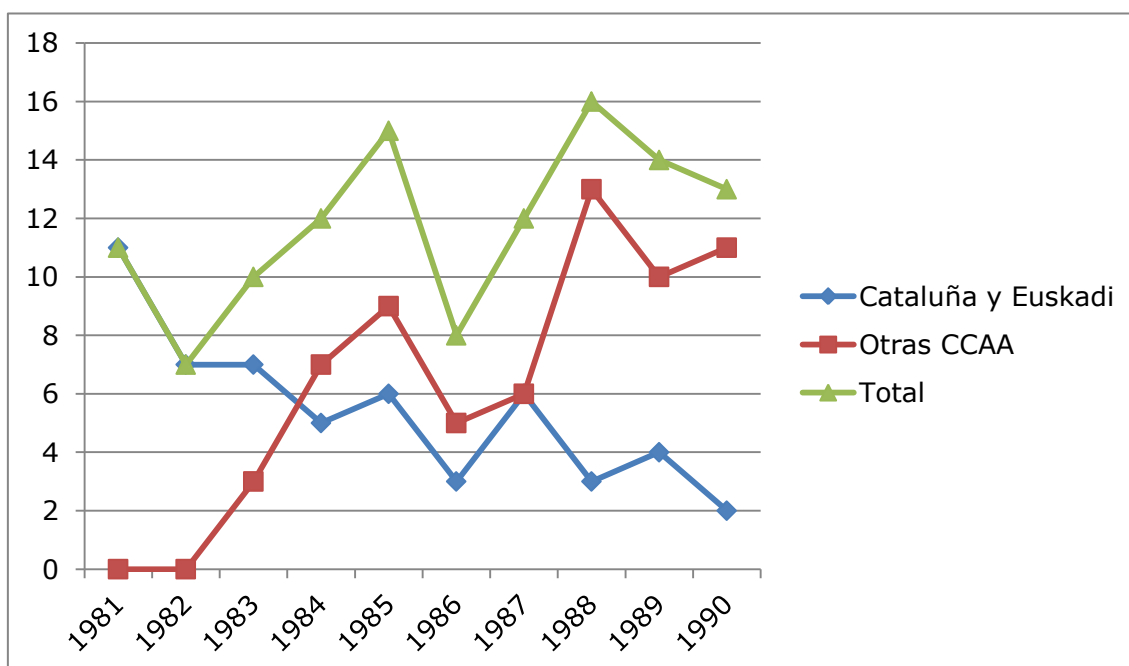


**Tabla 7. Leyes de las Comunidades Autónomas recurridas entre 1981-1990**

Año	Leyes Aprobadas	Recursos Cataluña Euskadi	Recursos Otras CCAA	Total Recursos	% Recursos CAT/EUS	% Recursos Otras	% Total Recursos
1981	27	11	0	11	40.7	0	40.7
1982	53	7	0	7	13.2	0	13.2
1983	180	7	3	10	3.9	1.7	5.6
1984	189	5	7	12	2.6	3.7	6.3
1985	190	6	9	15	3.2	4.7	7.9
1986	171	3	5	8	1.8	2.9	4.7
1987	163	6	6	12	3.7	3.7	7.4
1988	146	3	13	16	2.1	8.9	11.0
1989	163	4	10	14	2.5	6.1	8.6
1990	186	2	11	13	1.1	5.9	7.0

Fuente. Ministerio de Administraciones Públicas<sup>174</sup>

**Ilustración 6. Evolución de los recursos de las Leyes Autonómicas por el Estado**



Fuente. Elaboración Propia a partir de datos del Ministerio de Administraciones Públicas

<sup>174</sup> ESPAÑA, Gobierno: Estadísticas de la Dirección General de Régimen Jurídico. Primera Edición. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.

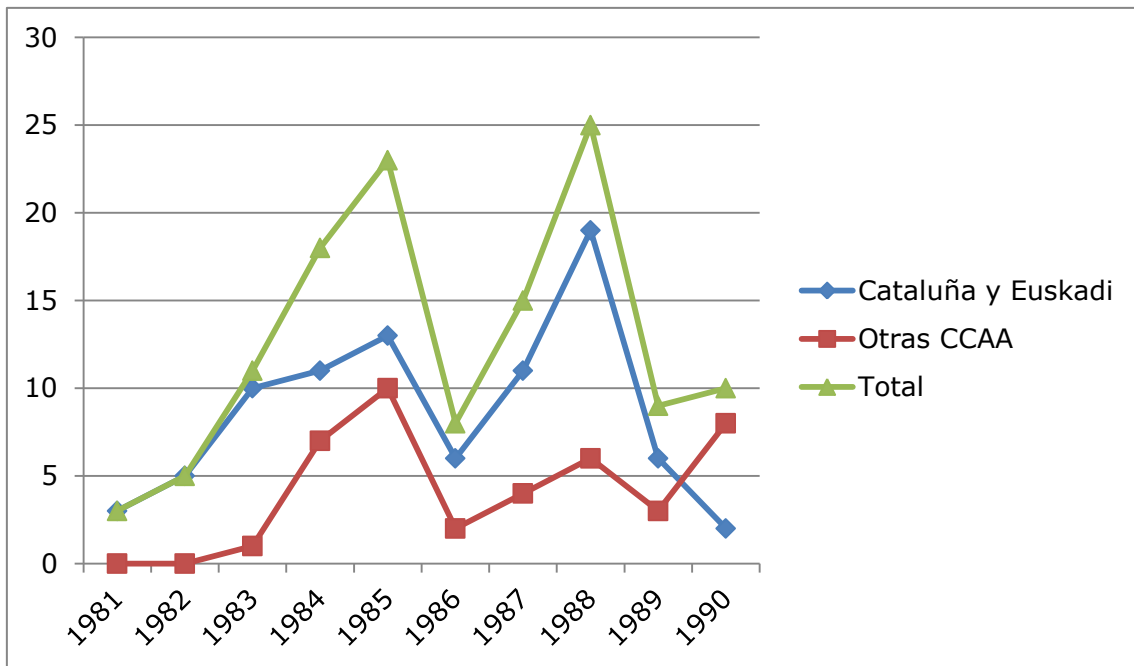
**Tabla 8. Leyes del Estado recurridas por las Comunidades Autónomas**

Año	Leyes Aprobadas	Recursos Cataluña Euskadi	Recursos Otras CCAA	Total Recursos	% Recursos CAT/EUS	% Recursos Otras	% Total Recursos
<b>1981</b>	58	3	0	3	5.2	0	5.2
<b>1982</b>	71	5	0	5	7.0	0	7.0
<b>1983</b>	63	10	1	11	15.9	1.6	17.5
<b>1984</b>	67	11	7	18	16.4	10.4	26.9
<b>1985</b>	57	13	10	23	22.8	17.5	40.4
<b>1986</b>	41	6	2	8	14.6	4.9	19.5
<b>1987</b>	41	11	4	15	26.8	9.8	36.6
<b>1988</b>	44	19	6	25	43.2	13.6	56.8
<b>1989</b>	31	6	3	9	19.4	9.7	29.1
<b>1990</b>	32	2	8	10	6.3	25	31.3

Fuente. Ministerio de Administraciones Públicas<sup>175</sup>

<sup>175</sup> ESPAÑA, Gobierno: Estadísticas de la Dirección General de Régimen Jurídico. Primera Edición. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.

**Ilustración 7. Evolución de los Recursos de Leyes por parte de las CCAA**



Fuente. Elaboración Propia a partir de datos del Ministerio de Administraciones Públicas

Como podemos observar en las Tablas y gráficos anteriores, el grueso de impugnaciones llegó más tarde con la aparición de las autonomías en 1982-1983, con picos en los años 1985, 1986 y 1988.

Estos datos nos muestran cuál es el papel de una institución como el Tribunal Constitucional en los primeros años de existencia de un sistema democrático por lo que respecta a la definición de las Relaciones Intergubernamentales.

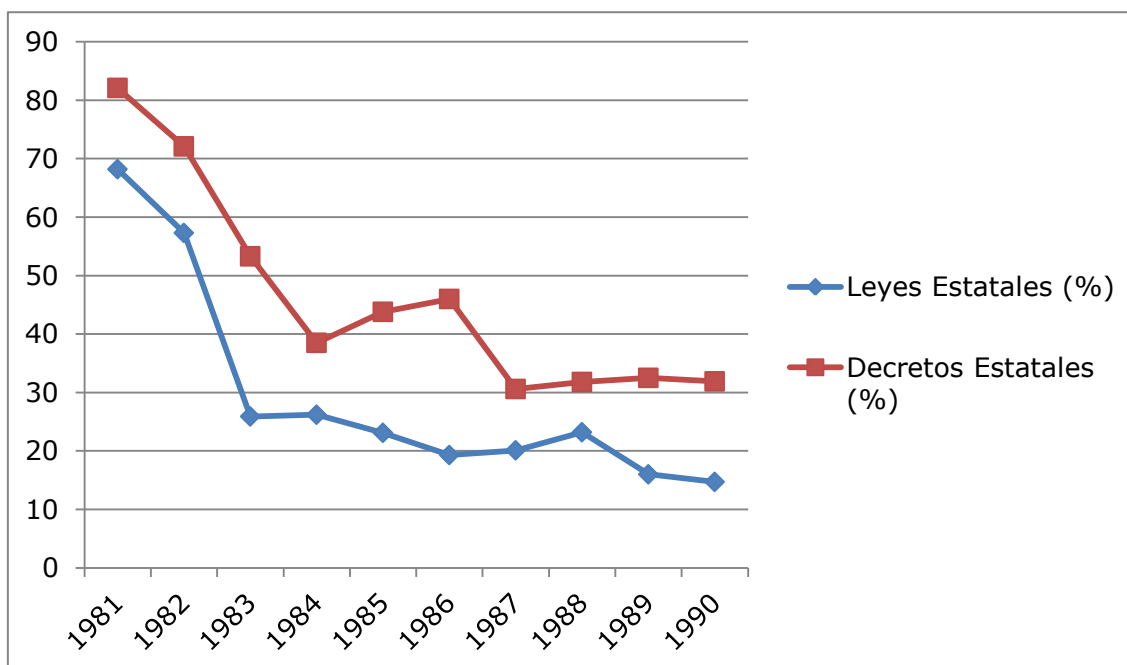
Si anteriormente hemos podido observar las cifras sobre los conflictos o recursos planteados ante el Tribunal Constitucional, las cuales han sugerido una pauta de descentralización de la producción normativa autonómica. La siguiente tabla recoge los datos sobre producción legislativa y decretos a lo largo de la década de los años 1980.

**Tabla 9. Evolución de la producción normativa (1981-90)**

Año	Leyes Estatales	Leyes Autonómicas	% Leyes Estatales	Decretos Estatales	Decretos Autonómicos	% Decretos Estatales
1981	58	27	68.2	3574	772	82.1
1982	71	53	57.3	4190	1618	72.1
1983	63	180	25.9	3589	3150	53.3
1984	67	189	26.2	2319	3707	38.5
1985	57	190	23.1	2711	3474	43.8
1986	41	171	19.3	2804	3288	46.0
1987	41	163	20.1	1752	3982	30.6
1988	44	146	23.2	1648	3532	31.8
1989	31	163	16.0	1691	3505	32.5
1990	32	186	14.7	1745	3727	31.9

**Fuente. Ministerio de Administraciones Públicas<sup>176</sup>**

**Ilustración 8. Evolución del porcentaje Estatal de los Decretos y Leyes (1981-1990)**



Fuente. Elaboración Propia

<sup>176</sup> ESPAÑA, Gobierno: Estadísticas de la Dirección General de Régimen Jurídico. Primera Edición. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.

Como podemos visualizar en la Tabla y el Gráfico anteriores, una vez finalizado y consolidado el proceso autonómico en torno al 15% de las Leyes y algo menos de un tercio de los decretos fueron promulgados por el Gobierno central, esta contemplación general del periodo revela la importancia de la actividad creciente del Gobierno autonómico.

Finalizaremos el bloque de construcción del Autogobierno es el de la distribución de los Empleados Públicos por niveles territoriales de gobierno, éste dato nos ofrece un indicador, aunque indirecto, del crecimiento de las Comunidades Autónomas. La Tabla que a continuación detallamos muestra el número y porcentaje de empleados públicos por cada nivel de gobierno.

**Tabla 10. Distribución del Empleo Público por Niveles de Gobierno en 2011**

<b>Nivel</b>	<b>Empleados Públicos</b>	<b>% sobre Empleados Públicos</b>	<b>% sobre Población Ocupada</b>
<b>Local</b>	648.544	24.10	2.81
<b>Autonómico</b>	1.348.218	50.10	5.84
<b>Nacional</b>	592.032	22.00	2.57
<b>Universidades y Organismos Autónomos</b>	269.054	3.80	0.44

**Fuente. Elaboración Propia, a partir de datos del INE y Ministerio de Administraciones Públicas**

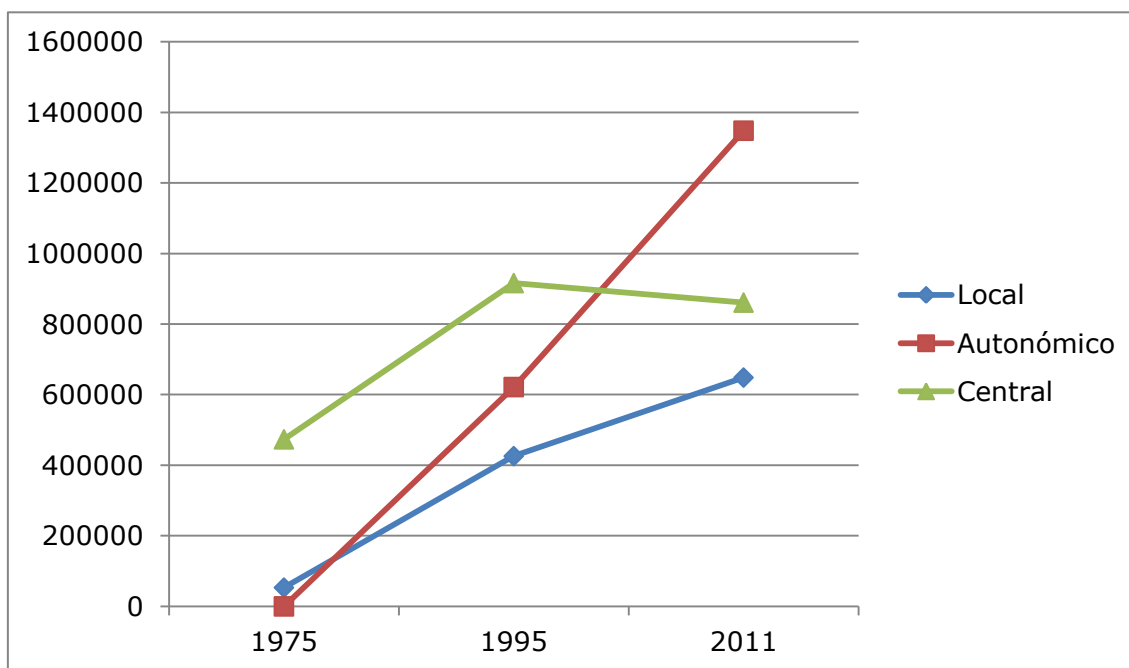
Estas cifras no nos dice nada si no las comparamos con su evolución, según García y Alvira estas cifras de 1995, las detallamos en la siguiente tabla

**Tabla 11. Distribución del empleo público por niveles de gobierno en 1995**

Nivel	Empleados Públicos	% sobre Empleados Públicos	% sobre Población Ocupada
<b>Local</b>	425.881	21.7	3.6
<b>Autonómico</b>	621.615	31.6	5.2
<b>Nacional</b>	916.403	46.7	3.6

Fuente. García y Alvira<sup>177</sup>

**Ilustración 9. Evolución del número de Empleados Públicos según su Nivel de Gobierno (1975-2011)<sup>178</sup>**



Fuente. Elaboración Propia

Como podemos observar el nivel descentralizado ha ganado peso en los últimos años, siendo más notable el crecimiento en la administración

<sup>177</sup> ALVIRA MARTÍN, Francisco Ricardo y GARCÍA LÓPEZ, José: Personal al servicio de las Admnsitraciones Públicas. Papeles de Economía Española número 68, 1996.

<sup>178</sup> NOTA DE AUTOR: En los datos correspondientes de 2011 se unifican los Empleados Públicos al Servicio de las Universidades y Organismos Autónomos del Estado a efectos de gráfico, debido a que su retribución proviene de éste.

autonómica multiplicándose por dos pasando de los más de 620.000 funcionarios hasta superar el millón trescientos.

Otro aumento significativo se ha producido a nivel local que desde 1995 hasta nuestros días ha aumentado en más de 200.000 el número de empleados al servicio de la Administración Local.

Donde podemos observar la pérdida de peso del Estado central, es en la evolución de sus empleados públicos donde en las últimas dos décadas donde los demás crecen la Administración General del Estado ha perdido poco más de 40.000 empleados públicos.







# *Capítulo IV*

## *Experiencias*

*Análisis de los Sistemas  
Federales en el Mundo.*





## I. Introducción.

### 1. Panorama General

#### 1.1 Introducción

Las bases teóricas y principios federales, se aplican con desigual rigor e intensidad en los países federales. Como cabe esperar, las circunstancias políticas y sociales de cada país han sido más determinantes que las prescripciones de la economía del federalismo a la hora de responder a los problemas reales que ha tenido que afrontar cada cual<sup>179</sup>. Se ha ido así perfilando a lo largo del tiempo una diversidad de Sistemas federales, con características particulares suficientemente relevantes como para impedirnos en realidad un *modelo general* de federalismo político-fiscal.

La singularidad de las soluciones adoptadas por cada uno hace muy difícil que se pueda tal cual en otros países. Instrumentos que actúan como remedios en unas circunstancias pueden ser clamorosos desastres en otras, aunque siempre es conveniente conocer qué se ha hecho en otros países a la hora de estudiar las vías de solución de problemas similares. En cualquier caso, la inexistencia de una receta universal, y la inaplicabilidad directa de modelos que funcionan satisfactoriamente en otros ámbitos, no son razones suficientes para eludir el estudio de lo que otros países con larga tradición y experiencia están haciendo en el campo de lo federal.

Ese es el objetivo primordial de este capítulo y para ello hemos elegido los cinco países que constituyen el núcleo original del federalismo<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> NOTA DE AUTOR: Entre otras razones, el federalismo, y más concretamente desde el ámbito fiscal como disciplina académica, aparece 150 años después de que lo haga el primer país federal.

<sup>180</sup> NOTA DE AUTOR: Consideramos núcleo original del Federalismo a Estados Unidos (1789), Suiza (1848) Canadá (1867), Australia (1901) y Alemania (1949). También podríamos incluir a Austria en este grupo, pero dado el escaso poder reconocido que disponen sus regiones Länder, conjuntamente a las coincidencias conceptuales con el sistema alemán hemos decidido la no inclusión en el objeto de análisis.

## 1.2 Grado de Descentralización

Para este apartado, vamos a tomar en consideración los Gastos No Financieros (GNF) y los Ingresos No Financieros (INF), de las administraciones públicas, incluidas las de Defensa Nacional y el Sistema de Seguridad Social, los porcentajes consolidados que pertenecen a cada nivel de gobierno aparecen en la siguiente Tabla:

**Tabla 12. Gastos e Ingresos No Financieros por niveles de Gobierno**

	% GNF Consolidados			% INF Consolidados			%INF - % GNF		
	C	R	L	C	R	L	C	R	L
Alemania	65.2	20.2	14.6	69.0	20.5	10.5	3.8	0.2	-4.0
Australia	50.2	43.7	6.1	67.0	27.3	5.7	16.8	-16.4	-0.4
Canadá	39.0	43.3	17.7	48.4	41.3	10.3	9.4	-2.0	-7.4
Estados Unidos	51.7	22.4	25.9	58.6	26.3	15.2	6.9	3.9	-10.7
Suiza	50.1	28.5	21.4	57.3	23,3	19.4	7.2	-5.2	-2.0

Fuente: International Monetary Found<sup>181</sup>

Entiéndase C como Gobierno Central, R: Gobierno de nivel Regional y L: Gobiernos de Administración Local

De las cifras extraídas en la **iError! No se encuentra el origen de la referencia.** se desprende las siguientes notas características en estos países:

- El Índice agregado de centralización del Gasto varía entre el 39.0 y el 65.2 por ciento.
- El Índice Agregado de centralización de los Ingresos se sitúa entre el 48.4 y el 69.0 por ciento

---

<sup>181</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Government Fiance Statics Yearbook*. New York, 2010.

- En todos ellos existe un desequilibrio financiero vertical, que puede apreciarse por los valores distintos de cero, que presentan las diferencias entre Ingresos y Gastos.
- El grado de centralización de los Ingresos siempre es superior al grado de centralización del gasto, con lo que el desequilibrio financiero vertical invariablemente genera un excedente de capacidad financiera a nivel central, esta situación es especialmente importante en Australia (+16.8 de ratio)
- La mayor diferencia entre Gastos e Ingresos propios en el nivel Regional, se da en Australia, seguida de Suiza y Canadá, Alemania se encuentra prácticamente en equilibrio, mientras que el nivel Regional de Estados Unidos posee inicialmente un excedente de capacidad financiera.
- Los gobiernos locales tienen, en todos los casos, una diferencia negativa. Las haciendas locales necesitan siempre transferencias para lograr su equilibrio financiero.

Pero las cifras e índices agregados que acabamos de comentar no dicen nada acerca de los cometidos que se desarrolla cada nivel de gobierno, ni del tipo de recursos que utiliza.

### 1.3 Gasto Público

Las reglas y criterios generales mediante los que se asignan las responsabilidades que competen a cada nivel de gobierno son una cuestión tan fundamental que suelen estar definidos en la Constitución. En general, existen tres procedimientos para distribuir las tareas<sup>182</sup>:

- Definir una relación de materias exclusivas del Gobierno Central, dejando en manos de los Gobiernos subcentrales todo lo allí no incluido.
- Elaborar tres listas de funciones: exclusivas del gobierno central; exclusivas del nivel regional; y concurrentes de ambos niveles. En

---

<sup>182</sup> HERPERGER, Dwight: *Distribución of Powers and Functions in Federal Systems*. Minister of Supply and Services Canada. Toronto, 1991.

algún caso, implícitamente existe una cuarta lista, la de las materias residuales que son las no incluidas en ninguna de las tres anteriores, y que dejan la puerta abierta a cualquier asignación futura.

- Se detallan dos series de asuntos: los reservados en exclusiva al gobierno central, y los concurrentes. En este caso suelen dejarse en manos de los gobiernos regionales las competencias de todo lo no incluido en las dos anteriores.

De los cinco países seleccionados, Estados Unidos, Suiza, Australia y Alemania optaron por esta última fórmula, mientras que Canadá emplea la segunda opción.

El avance del federalismo cooperativo en los últimos años y las elásticas interpretaciones que han efectuado los respectivos Tribunales Constitucionales, son las manifestaciones más obvias de la voluntad de usar mecanismos de adaptación que no pasen por la reforma de la Carta Magna.

La **iError! No se encuentra el origen de la referencia.** muestra el porcentaje relativo de participación de cada nivel de gobierno en las principales funciones de gasto, puede servir como una primera aproximación al resultado final de todo este proceso.

**Tabla 13. Funciones de Gasto por Nivel de Gasto**

País	Nivel	1	2	3	4	5	6
Alemania	Central	38.1	50.4	4.2	72.4	78.6	26.4
	Regional	33.5	38.5	68.4	12.5	10.9	30.0
	Local	28.4	11.1	27.4	15.1	10.5	43.6
Australia	Central	45.6	57.9	27.8	51.9	90.3	17.6
	Regional	46.3	40.4	72.1	47.4	8.3	54.3
	Local	8.1	1.6	0.1	0.7	1.5	28.0
Canadá	Central	58.3	56.4	5.1	2.8	69.1	15.9
	Regional	19.0	23.0	58.9	95.9	26.7	37.5
	Local	22.7	20.7	36.9	1.4	4.2	46.6
Estados Unidos	Central	70.0	70.8	5.1	58.6	68.7	41.0
	Regional	12.4	9.8	43.5	31.1	23.2	33.2
	Local	17.7	19.4	51.4	10.3	8.1	25.8
Suiza	Central	41.4	43.5	9.7	55.0	76.1	35.4
	Regional	27.4	40.1	55.2	25.7	15.3	34.3
	Local	31.2	16.3	35.0	19.3	8.6	30.3

Fuente: International Monetary Fund<sup>183</sup>

Nota: Se considera los siguientes activos: 1. Administración General; 2. Defensa, Orden Público y Seguridad; 3. Educación; 4. Sanidad; 5. Seguridad y Protección Social; 6. Vivienda Urbanismo, Transportes y Comunicaciones.

Las funciones de gastos reseñadas en la tabla anterior se han elegido por ser las más directamente involucradas en la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos, y por que suponen conjuntamente más del 90% de los Gastos no Financieros de las Administraciones Públicas.

Del análisis de cada una de las siguientes funciones podemos derivar algunas características concernientes a estos países federales:

<sup>183</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Government Finance Statics Yearbook*. New York, 2010.

- Administración General. Las cifras correspondientes a esta función reflejan la dimensión relativa de las respectivas organizaciones burocráticas. Excepto en Australia, los gastos de funcionamiento de la maquinaria administrativa central son superiores a los de las regionales y locales.
- Defensa, Orden Público y Seguridad Ciudadana. En esta función, y como cabía esperar, la preponderancia corresponde al Gobierno Central en todos los países, siendo especialmente acusada en el Estadounidense.
- Educación: Ésta es una función en manos de los gobiernos regionales y locales. Destaca la importancia de la participación local de Estados Unidos, y la casi nula actividad que desempeñan los gobiernos locales australianos.
- Sanidad: en este caso es el gobierno central quien protagoniza estas tareas, con la excepción de Canadá cuyos gobiernos regionales prácticamente monopolizan este tipo de gastos.
- Seguridad y Protección social: la centralización de los sistemas de seguridad social es la norma, con porcentajes cercanos o superiores al 70% en todos los países.
- Vivienda Urbanismo, Transportes y Comunicaciones. Es sin duda la función de gasto que se reparte con más igualdad en todos los países presentando diferencias poco acusadas entre los tres niveles de Gobierno.

La tabla que a continuación detallamos corresponde a la estructura porcentual de las competencias por niveles de gobierno:



**Tabla 14. Composición funcional del Gasto de cada nivel de Gobierno**

País	Nivel	1	2	3	4	5	6	7	Total
Alemania	Central	2.7	4.2	0.5	18.9	50.0	3.5	20.1	100
	Regional	5.8	8.0	21.9	8.0	17.1	9.8	29.4	100
	Local	7.4	3.4	13.0	14.5	24.6	21.2	15.9	100
Australia	Central	7.1	5.9	7.6	14.8	35.5	2.7	24.5	100
	Regional	10.7	8.2	29.4	20.1	4.8	12.1	14.7	100
	Local	13.7	2.4	0.4	2.1	6.3	46.2	28.9	100
Canadá	Central	6.0	9.3	2.2	1.0	46.4	2.4	32.6	100
	Regional	1.8	3.5	23.2	31.9	16.3	5.1	18.1	100
	Local	6.1	8.9	40.5	1.3	7.4	18.1	17.6	100
Estados Unidos	Central	10.1	17.3	1.9	21.9	28.2	5.7	14.9	100
	Regional	3.4	4.5	31.0	21.9	18.0	8.7	12.5	100
	Local	5.8	19.8	44.2	8.7	7.5	8.1	14.8	100
Suiza	Central	4.2	5.1	2.4	19.5	48.5	6.7	13.5	100
	Regional	5.1	8.6	24.7	16.6	17.8	11.9	15.3	100
	Local	8.4	5.2	23.0	18.3	14.8	15.4	14.9	100

Fuente: International Monetary Fund<sup>184</sup>

Nota: Se considera los siguientes activos: 1. Administración General; 2. Defensa, Orden Público y Seguridad; 3. Educación; 4. Sanidad; 5. Seguridad y Protección Social; 6. Vivienda Urbanismo, Transportes y Comunicaciones. 7. Resto.

Según estas cifras, los gobiernos centrales de estos cinco países concentran su mayor porcentaje de gasto en tareas de seguridad y protección social; los gobiernos regionales salvo el de Canadá destinan su Gasto Público en Educación, mientras que los Gobiernos regionales canadienses lo destinan en Educación.

#### **1.4 Distribución de los Ingresos Públicos**

Una de las circunstancias clave en el funcionamiento de cualquier país federal es el reparto del poder tributario<sup>185</sup>, al que podemos aproximarnos

<sup>184</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Government Finance Statics Yearbook*. New York, 2010.

<sup>185</sup> GIMENEZ MONTERO, Antonio: "Modelos básicos de financiación autonómica" Palau 14, número 13.

mediante las cifras de la siguiente, que muestran la estructura porcentual por cada nivel de Gobierno

**Tabla 15. Ingresos no financieros de los Ingresos Públicos**

País	Nivel	1	2	3	Suma
Alemania	Central	83.2	16.3	0.5	100
	Regional	70.6	10.7	18.7	100
	Local	39.9	25.5	34.6	100
Australia	Central	91.0	9.0	0	100
	Regional	35.2	26.4	38.4	100
	Local	41.2	44.7	14.1	100
Canadá	Central	91.1	8.6	0.3	100
	Regional	64.6	20.2	15.2	100
	Local	41.6	19.2	39.2	100
Estados Unidos	Central	93.6	6.4	0	100
	Regional	45.8	32.5	21.8	100
	Local	37.7	23.7	38.6	100
Suiza	Central	81.4	6.2	12.4	100
	Regional	47.3	21.1	31.6	100
	Local	48.7	34.9	16.4	100

Fuente: International Monetary Fund<sup>186</sup>

Nota: Se considera los siguientes activos: 1. Impositivo; 2. No impositivos y 3. Transferencias

Como puede apreciarse, los impuestos son la fuente primordial de financiación para casi todos los niveles de gobierno de los países incluidos. Las excepciones son los gobiernos regionales australianos, cuyo principal recurso son las transferencias; los gobiernos locales de ese mismo país, que obtienen la mayor parte de los ingresos por la vía de los *no impositivos*; y los gobiernos locales estadounidenses, con las transferencias como recurso principal.

En cuanto a las transferencias intergubernamentales, cuya importancia relativa sirve para medir el grado de dependencia financiera, y su relevancia

<sup>186</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Government Finance Statics Yearbook*. New York, 2010.

para los niveles regionales y locales varía sensiblemente según los países, presentando su valor máximo en los gobiernos locales canadienses.

Para apreciar mejor el reparto del poder impositivo en un país federal, es útil ver cómo utilizan cada nivel de gobierno las principales figuras tributarias de su hacienda pública. La tabla que a continuación veremos muestra el porcentaje relativo de participación de cada nivel de gobierno en esos impuestos básicos.

**Tabla 16. Impuestos y niveles de Gobierno**

País	Nivel	1	2	3	4	5	6
Alemania	Central	42.6	37.7	100	1.2	62.4	98.6
	Regional	37.5	33.2	0	49.5	36.0	0
	Local	19.9	29.1	9	49.3	36.0	1.4
Australia	Central	100	100	100	0	66.2	50.2
	Regional	0	0	0	63.6	33.8	46.8
	Local	0	0	0	36.4	0	2.6
Canadá	Central	63.5	63.7	82.5	0	40.4	40.8
	Regional	36.5	36.3	17.5	21.5	59.5	46.3
	Local	0	0	0	78.5	0.1	12.9
Estados Unidos	Central	82.4	81.0	99.1	9.7	15.2	94.0
	Regional	16.1	17.3	0.9	8.0	67.9	2.9
	Local	1.5	1.7	0	82.3	16.9	3.1
Suiza	Central	27.0	42.9	100	30.9	92.2	100
	Regional	40.0	35.4	0	42.8	7.6	0
	Local	33.0	21.7	0	26.3	0.2	0

Fuente: International Monetary Fund<sup>187</sup>

Nota: Se considera los siguientes activos: 1. Imposición sobre rentas personales, 2. Imposición sobre rentas societarias, 3. Cotizaciones a la Seguridad Social, 4. Imposición sobre la propiedad inmobiliaria, 5. Imposición sobre ventas y 6. Otros Impuestos

Desde una perspectiva muy general las cifras apuntan las siguientes características:

<sup>187</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Government Finance Statics Yearbook*. New York, 2010.

- Imposición sobre Rentas Personales: se incluyen en este apartado tanto los gravámenes sobre las personas físicas, IRPF en España, como aquellos que recaen sobre las rentas profesionales y empresariales no societarias, caso de no estar totalmente integrados en el primero. Como puede observarse, existen situaciones de todo tipo: desde una absoluta centralización como Australia hasta una presencia escasa como el caso suizo.
- Imposición sobre Rentas Societarias: También aquí el gobierno central australiano monopoliza la totalidad de la recaudación, y el resto de países tiene patrones de distribución semejantes a las Rentas Personales.
- Cotizaciones a la Seguridad Social. Los principios que inspiran los sistemas de Seguridad Social de la mayoría de países, y especialmente los de solidaridad intergeneracional y caja única, están sin duda detrás de la centralización de esta figura, con la parcial excepción del nivel regional canadienses, que recauda el 18% del total nacional.
- Imposición sobre la Propiedad Inmobiliaria. Considerado por la teoría del federalismo fiscal como una figura idónea para los gobiernos subcentrales, este tipo de imposición distribuye sus recursos entre regiones y entes locales en proporción distinta según el país de que se trate. El nivel central sólo acude de forma residual excepto en Suiza y en mucha menor medida en Estados Unidos.
- Imposición sobre Bienes y Servicios. En este apartado se incluyen esencialmente los impuestos que gravan las ventas, en cualquiera de las modalidades. Como puede verse en la tabla los gobiernos locales apenas participan en la recaudación total, excepto los estadounidenses. En Alemania y Australia, el gobierno central se apropia de los dos tercios de la recaudación y el nivel regional se queda el restante, mientras que en

Canadá ese reparto es de 40-60. En Suiza, el gobierno central prácticamente monopoliza estos tributos.

Como hicimos con los gastos, la siguiente tabla contempla la información anterior, ofreciéndolo la estructura porcentual de los ingresos impositivos de cada nivel de Gobierno

**Tabla 17. Composición de los Ingresos Impositivos de cada nivel de Gobierno**

País	Nivel	1	2	3	4	5	6	Suma
Alemania	Central	15.0	2.3	56.9	0	24.0	1.8	100
	Regional	43.0	6.6	0	5.4	44.9	0	100
	Local	63.0	16.1	0	15.0	5.7	0.2	100
Australia	Central	51.2	17.1	2.3	0	20.8	8.6	100
	Regional	0	0	0	27.8	41.3	30.8	100
	Local	0	0	0	90.4	0	9.6	100
Canadá	Central	43.3	12.1	23.2	0	18.1	3.4	100
	Regional	34.9	9.6	6.9	5.7	37.4	5.4	100
	Local	5.4	1.0	0	71.6	21.8	0.2	100
Estados Unidos	Central	51.0	7.7	35.4	1.4	3.3	1.1	100
	Regional	35.6	5.9	1.1	4.2	53.0	0.1	100
	Local	5.4	1.0	0	71.6	21.8	0.2	100
Suiza	Central	12.5	5.1	50.9	3.8	26.5	1.1	100
	Regional	61.3	14.0	0	17.4	7.2	0	100
	Local	72.2	12.3	0	15.3	0.3	0	100

Fuente: International Monetary Fund<sup>188</sup>

Nota: Se considera los siguientes activos: 1. Imposición sobre rentas personales, 2. Imposición sobre rentas societarias, 3. Cotizaciones a la Seguridad Social, 4. Imposición sobre la propiedad inmobiliaria, 5. Imposición sobre ventas y 6. Otros Impuestos

Observamos así que el principal recurso tributario de los gobiernos centrales son las cotizaciones sociales en el caso de Alemania y Suiza mientras que en los otros tres países lo es el Impuesto sobre la Renta Personal.

<sup>188</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Government Finance Statics Yearbook*. New York, 2010.

Los Gobiernos Regionales, salvo Suiza basan sus ingresos impositivos en los gravámenes sobre Bienes y Servicios, mientras que los helvéticos lo hacen sobre los Impuestos sobre la Renta Personal.

Los Gobiernos Locales basan sus impuestos en la propiedad inmobiliaria en Australia, Canadá y Estados Unidos mientras que se basa en las Rentas Personales en Alemania y Suiza.

El caso extremo de especialización tributario se da en Australia cuyas haciendas locales utilizan casi exclusivamente impuesta sobre la propiedad inmobiliaria.

La información contenida en las tablas expuestas hasta ahora muestra la heterogeneidad de la realidad de los países federales. No existe por tanto un único *modelo* de federalismo, sino tanto como países podamos analizar. En este sentido no cabe hablar de una distribución de gastos e ingresos típica del federalismo fiscal, sino de situaciones concretas para cada país, sin que tampoco pueda decirse si una es mejor que otra.

## **II. Estados Unidos de América**

### **1. Introducción**

La declaración e Independencia el 4 de julio de 1776 de trece colonias británicas<sup>189</sup>, marca el nacimiento<sup>190</sup> del que puede ser considerado como país paradigmático del federalismo. En realidad, lo inicialmente fundado por aquellos trece territorios fue una Confederación de Estados, sistema que mantuvieron hasta 1787, en que la nueva Constitución de Estados Unidos los definió como una Federación.

---

<sup>189</sup> Nota de Autor: las trece colonias son las siguientes: Connecticut, Delaware, Georgia, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, North Carolina, Pennsylvania; Rhode Island; South Carolina y Virginia

<sup>190</sup> Nota de Autor. Confirmado por el Tratado de Versalles de 1.783, que reconoció la existencia de los Estados Unidos.

Ratificada en 1788 por dos tercios de los Estados fundadores, la Constitución estadounidense, vigente desde 1789, y las 27 Enmiendas incorporadas a ella desde entonces, han tenido una preocupación por establecer y salvaguardar un peculiar sistema de equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Para lograrlo han utilizado un diseño institucional esencialmente basado en la atribución compartida de funciones y competencias: el Presidente designa a los componentes del Poder Judicial, pero una vez nombrado son inamovibles; el poder de veto del Presidente, le faculta para suspender o anular, la legislación del Congreso pero una mayoría en el Senado opuesta al Presidente puede alterar sustancialmente los proyectos de ley que remite el Gobierno; el Tribunal Supremo puede anular la legislación que estime inconstitucional; el nombramiento de altos cargos de la Administración y la formalización de Tratados Internacionales corresponde al Presidente previo consejo y aprobación del Senado; el Congreso tiene amplios poderes para modificar la Ley de Presupuestos, entre muchas otras relaciones entre poderes.

## **2. Estructura Institucional**

### **2.1 Nivel Federal – Central**

El poder legislativo federal radica en el Congreso de los Estados Unidos, Congress, que consta de dos Cámaras de los Representantes, *House of Representatives*, cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos de cada Estado en proporción a su población y el Senado, *Senate*, que nominalmente tiene el papel de Cámara de representación territorial.

La Cámara de Representantes consta de 435 miembros, elegidos por un periodo de dos años, al cabo de los cuales se renueva en su totalidad.

El número de Senadores está constitucionalmente fijado en dos por Estado, son elegidos por un periodo de seis años y el Senado se renueva por

terceras partes cada dos años, hecho que salvo en contadas ocasiones el partido del presidente no tiene la mayoría simultánea en ambas cámaras.

En la actualidad los Senadores son elegidos directamente por los ciudadanos y no por los parlamentos estatales, lo que puede interpretarse como un alejamiento de su objetivo inicial de representar directamente los intereses de los territorios.

Pero esas posibles limitaciones del poder estatal se ven compensadas por el mayor protagonismo político que en general tiene el Senado en todos los asuntos<sup>191</sup> así como por la mayor estabilidad que posee esta Cámara, dados sus periodos de elección y renovación.

En cuanto al Presidente es el Jefe del Estado, del Gobierno y de la Administración Pública, además de ser el Comandante Jefe de las Fuerzas Armadas, sus poderes son considerables, acordes al sistema presidencialista de los Estados Unidos, no obstante el Presidente no puede ni dimitir voluntariamente, salvo caso de impeachment, ni puede disolver el Congreso y convocar nuevas elecciones, además los miembros del gobierno no tienen responsabilidad política ante el Congreso, solamente la tiene el Presidente.

## **2.2 Nivel Estatal – Regional**

El nivel regional de gobierno está formado por 50 estados<sup>192</sup>, que se configuran como entidades con autogobierno, integradas en la estructura federal y sometidas a la Constitución federal. Cada uno de ellos posee su propia Constitución estatal, y organiza sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial de acuerdo con ella, siendo en consecuencia apreciable la diversidad institucional entre estados.

---

<sup>191</sup> Nota de Autor. Como indicador de ese mayor poder, baste señalar que cada Senador puede contratar como personal de apoyo entre 25 y 60 personas, mientras que cada Representante sólo puede contratar entre 10 y 15.

<sup>192</sup> Nota de Autor. A los que habría que añadir el Distrito de Columbia (DC), cuyas especiales características deriva del hecho de ser la sede de la capital federal.



Todos los estados tienen Senado y Cámara de Representantes, excepto Nebraska que no tiene Senado, en 37 Estados, los Senadores estatales se eligen por cuatro años, mientras que en el resto su mandato es de dos años, y el número de representantes en las *Houses* estatales varía entre 60 en Alaska y 424 New Hampshire.

Por otra parte, es normal en todos los Estados la existencia de iniciativas populares de legislación, así como la celebración de referéndums para aprobar los cambios normativos más importantes. Al frente del ejecutivo estatal está el Gobernador del Estado, que en casi todos los casos es elegido para un periodo de cuatro años, siendo también habitual que sean cargos electos los de Subgobernador y demás miembros del Gobierno estatal, así como el Interventor General, Tesorero y Fiscal General del Estado.

Todos los Estados cuentan con su Guardia Nacional, organización policial y militar propia básicamente financiada por el Gobierno Federal y que, en correspondencia, puede ser *federalizada* en cualquier momento, quedando bajo control del Ministerio Federal de Defensa.

En cuanto al Poder Judicial estatal, suele constar de Tribunales de Distrito o Condado, y Tribunal Supremo del Estado, que también actúa como Constitucional Estatal.

### **2.3 Nivel Local**

El tercer nivel de Gobierno es sin duda el más débil, políticamente, de todo el sistema, ya que las entidades locales son, desde el punto de vista legal, criaturas de los Estados que las crean y otorgan sus poderes y competencias. La absoluta libertad que gozan los Estados, que las crean y otorgan sus competencias.

La absoluta libertad de que gozan los Estados genera un enmarañado panorama general, en el que se entrecruzan todo tipo de situaciones,

territorios que no tienen gobierno local, denominaciones diferentes para identificar tipos idénticos de gobierno local.

Ante la complejidad, la Oficina Federal del Censo optó en su momento para agrupar todos los gobiernos locales en cinco categorías: Condados, Municipios, Ciudades, Distritos Escolares y Distritos especiales, que se distribuyen de la siguiente manera:

**Tabla 18. Gobiernos Locales en Estados Unidos**

<b>Denominación</b>	<b>Unidades</b>
<b>Condados</b>	3.034
<b>Municipios</b>	19.429
<b>Ciudades</b>	16.504
<b>Distritos Escolares</b>	13.506
<b>Distritos Especiales</b>	35.052
<b>TOTAL</b>	87.525

Fuente. US Census Bureau<sup>193</sup>

Todos estos gobiernos locales poseen el suficiente grado de autonomía presupuestaria y administrativa como para ser considerados entes gubernamentales diferenciados, aunque la amplitud de sus competencias, y su mayor o menor libertad de acción depende de la carta fundacional o ley estatal creadora.

Por su parte, los Condados, son divisiones territoriales básicas de los Estados, inexistentes en los estados de Connecticut, Rhode Island y el Distrito de Columbia. A su frente se encuentra el gobierno del Condado<sup>194</sup>, del que dependen otros cargos relevantes como Sheriffs, Jueces, Fiscales e

---

<sup>193</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: Government Organization, December 2010

<sup>194</sup> Nota de Autor. En general se denomina Country Governing Body, aunque hay todo tipo de nombres y existan algunos condados sin órgano de gobierno.

Interventores, que a menudo son elegidos democráticamente. Como muestra de la heterogeneidad que presenta el nivel local de gobierno, basta señalar que el Condado de Loving, Texas, sólo tiene 67 habitantes mientras que el de Los Ángeles, California, alberga a más de nueve millones y medio. La siguiente tabla muestra la distribución de la población de los Condados.

**Tabla 19. Población y dimensión de los Condados en Estados Unidos**

Tramos (hab.)	Numero	%	Suma población	%
<b>&lt; 10.000</b>	671	22.12	3.733.000	1.48
<b>10.000-25.000</b>	869	28.64	14.488.000	5.75
<b>25.000-50.000</b>	638	21.03	22.913.000	9.09
<b>50.000-100.000</b>	383	12.62	27.160.000	10.78
<b>100.000-250.000</b>	272	8.97	41.416.000	16.43
<b>250.000-500.000</b>	110	3.63	38.290.000	15.19
<b>&gt; 500.000</b>	91	3.00	104.052.000	41.28

Fuente. US Census Bureau<sup>195</sup>

Como puede observarse en la Tabla, el 71.79 por cien de los condados tiene una dimensión inferior a los 50.000 habitantes, pero sólo acogen al 16.32% de la población, mientras que los 91 condados más poblados concentran más del 40% de la población.

Los municipios y las ciudades son Gobiernos Locales que ejercen su poder sobre sus respectivos territorios. La distinción entre unos y otros es casi puramente nominal, y se debe muchas veces a razones históricas, y al modo en que se incorporaron a sus respectivos Estados. En realidad, y especialmente en los Estados del Noreste, su organización y funciones son prácticamente iguales, diferenciándose sólo en su ámbito geográfico y

<sup>195</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: Government Organization, December 2010

denominación<sup>196</sup>. Mientras que los gobiernos municipales existen en todos Estados, los de las ciudades solo aparecen en veinte. Dadas las semejanzas entre unos y otros, la tabla que presentamos continuación recoge la distribución de la población que vive conjuntamente en estos dos tipos de entes locales.

**Tabla 20. Población por municipios y ciudades en Estados Unidos**

Tramos (hab.)	Numero	%	Suma población	%
<b>&lt; 1.000</b>	18.013	50.12	6.812.000	2.93
<b>1.000-2.500</b>	7.356	20.47	11.856.000	5.10
<b>2.500-5.000</b>	3.979	11.07	14.084.000	6.06
<b>5.000-10.000</b>	2.722	7.57	19.204.000	8.27
<b>10.000-25.000</b>	2.209	6.15	24.656.000	14.92
<b>25.000-50.000</b>	916	2.55	31.851.000	13.71
<b>50.000-100.000</b>	461	1.28	31.549.000	13.58
<b>100.000-200.000</b>	183	0.51	25.050.000	10.79
<b>200.000-300.000</b>	22	0.09	7.891.000	3.40
<b>&gt; 300.000</b>	61	0.17	49.295.000	21.23
<b>Total</b>	<b>35.933</b>	<b>100</b>	<b>232.247.000</b>	<b>100</b>

Fuente. US Census Bureau<sup>197</sup>

También en este ámbito de Gobierno Local se aprecia una marcada asimetría: los municipios y ciudades de menos de 5.000 habitantes suponen el 81.66% del total pero sólo tienen el 14.09% de la población; mientras que los 61 municipios de más de de 300.000 habitantes, que representan un exiguo 0.17% acogen a poco más del 21% de los habitantes.

<sup>196</sup> Nota de Autor. Se puede resumir que las *towns* o ciudades de los seis Estados de Nueva Inglaterra y de Minnesota, New York y Wisconsin, son townships governments. En todos los otros Estados, los municipal governments, incluyen tanto las *towns* como las *cities*, *boroughs* y *villages*.

<sup>197</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: Government Organization, December 2010

Los Distritos Escolares y Especiales son Gobiernos Locales dedicados a la provisión de un tipo concreto de bien o servicio público. Se trata de una división funcional de poderes, que se superpone a la organización administrativa territorial, y que responde a la idea de lo que Buchanan<sup>198</sup> denominó clubes monofuncionales. En cualquier caso, poseen las características fundamentales de un gobierno local: miembros electos y autonomía administrativa y presupuestaria, siendo obvia la existencia de diferencias entre los unos y otros Estados, siendo obvia la existencia de diferencias entre los unos y otros Estados, tanto en número como en organización y cometidos.

Los distritos especiales se diferencian de los escolares únicamente por su objetivo. En realidad, si no fuera por la tradición que los mantiene, como una categoría específica del gobierno local, los distritos escolares serían uno más de los especiales. La mayoría, 31.877 de los 35.052 distritos especiales desarrollan una sola función. El número de distritos especiales y cometido se recogen en la siguiente tabla.

---

<sup>198</sup> BRENNAN, Geoffey y BUCHANAN, James M.: *"The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fisical Constitution"*, Washington, 1965. Library of Economics and Liberty, Segunda Edición.

**Tabla 21. Función y Número de Distritos Especiales**

<b>Especialidad</b>	<b>Numero</b>
<b>Conservación Recursos Naturales</b>	7.026
<b>Protección contra incendios</b>	5.743
<b>Suministro de Agua</b>	3.423
<b>Vivienda y desarrollo comunitario</b>	3.413
<b>Alcantarillado</b>	2.020
<b>Cementerios</b>	1.670
<b>Bibliotecas</b>	1.582
<b>Parques, jardines y áreas de ocio</b>	1.313
<b>Autopistas y carreteras</b>	767
<b>Servicios de salud no hospitalarios</b>	743
<b>Construcción de Hospitales</b>	735
<b>Construcción de centros de Enseñanza primaria</b>	530
<b>Aeropuertos</b>	512
<b>Otros</b>	2.679

Fuente. US Census Bureau<sup>199</sup>

Por último, y para ver mejor la diversidad de situaciones que existe entre unos y otros Estados, la tabla siguiente ofrece el número de gobiernos locales que existen actualmente en Cada Estado.

---

<sup>199</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: Government Organization, December 2010

**Tabla 22. Gobiernos Locales por Estados en Estados Unidos**

Estados	CG	MG	TG	ScDG	SpDG	Total
<b>Alabama</b>	67	451	0	128	525	1171
<b>Alaska</b>	12	149	0	0	14	175
<b>Arizona</b>	15	87	0	231	305	638
<b>Arkansas</b>	75	499	0	310	704	1588
<b>California</b>	57	475	0	1047	2830	4409
<b>Colorado</b>	62	270	0	182	1414	1928
<b>Connecticut</b>	0	30	149	17	284	580
<b>Delaware</b>	3	57	0	19	260	339
<b>Distrito Columbia</b>	0	1	0	0	1	2
<b>Florida</b>	66	404	0	95	626	1191
<b>Georgia</b>	156	531	0	180	581	1448
<b>Hawaii</b>	3	1	0	0	15	19
<b>Idao</b>	44	200	0	116	798	1158
<b>Illinois</b>	102	1291	1431	934	3145	6903
<b>Indiana</b>	91	567	1008	294	1125	3085
<b>Iowa</b>	99	948	0	386	542	1975
<b>Kansas</b>	104	627	1299	324	1533	3887
<b>Kentucky</b>	119	424	0	176	720	1439
<b>Louisiana</b>	60	302	0	66	45	473
<b>Maine</b>	16	22	467	99	222	826
<b>Maryland</b>	23	157	0	0	85	265
<b>Massachussetts</b>	5	45	206	82	403	841
<b>Michigan</b>	83	533	1242	580	366	2804
<b>Minnesota</b>	87	854	1793	345	403	841
<b>Mississippi</b>	82	296	0	164	458	1000
<b>Missouri</b>	114	946	312	536	1514	3422
<b>Montana</b>	54	129	0	352	592	1127

<b>Nebraska</b>	93	531	446	575	1146	2791
<b>Nevada</b>	16	19	0	17	158	210
<b>New Hampshire</b>	10	13	221	167	148	559
<b>New Jersey</b>	21	324	242	549	276	1412
<b>New Mexico</b>	33	101	0	96	628	858
<b>New York</b>	57	616	929	683	1135	3420
<b>North Carolina</b>	100	541	0	0	319	960
<b>North Dakota</b>	53	360	1332	226	764	2735
<b>Ohio</b>	88	942	1308	667	631	3636
<b>Oklahoma</b>	77	590	0	571	560	1798
<b>Oregon</b>	36	240	0	236	927	1439
<b>Pennsylvania</b>	66	1018	1546	516	1885	5031
<b>Rhode Island</b>	0	8	31	4	75	118
<b>South Carolina</b>	46	269	0	85	301	701
<b>South Dakota</b>	66	308	940	176	376	1866
<b>Tennessee</b>	92	349	0	14	475	930
<b>Texas</b>	254	1196	0	1089	2245	4784
<b>Utah</b>	29	236	0	40	300	605
<b>Vermont</b>	14	47	237	283	152	733
<b>Virginia</b>	95	229	0	1	196	521
<b>Washington</b>	29	279	0	296	1173	1787
<b>West Virginia</b>	55	234	0	55	342	686
<b>Wisconsin</b>	72	585	1265	442	684	3048
<b>Wyoming</b>	23	98	0	55	546	722
<b>TOTAL</b>	<b>3034</b>	<b>19429</b>	<b>16504</b>	<b>13506</b>	<b>35052</b>	<b>87525</b>

Fuente. US Census Bureau<sup>200</sup>

<sup>200</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: Government Organization, December 2010



### 3. Distribución de Competencias y Funciones de Gasto

El acusado sentido de la libertad, y del espíritu de desconfianza hacia cualquier manifestación de poder centralizado que nació en 1787 la federación, condujo en su origen a una expresa limitación de las competencias asignadas al gobierno federal, que sólo abarcan la defensa nacional, las relaciones internacionales, y aquellas materias que, por necesidades obvias, exigieran una regulación uniforme, como moneda y crédito, comercio y correos.

El ámbito competencial del gobierno federal se ha ido ampliado progresivamente gracias a las generosas interpretaciones que el Tribunal Supremo ha realizado, desde 1937, de la cláusula constitucional que faculta al parlamento federal para dictar las leyes necesarias o convenientes para la ejecución de sus competencias.

En realidad, los Estados han ido sufriendo una progresiva pérdida de poder a favor del gobierno federal desde el final de la Guerra de Secesión en 1865, acentuada durante los mandatos del presidente Grant (1869-1877) y las dos Guerras Mundiales, de la que sólo se han recuperado parcialmente durante las dos últimas décadas, aunque su participación relativa en la gestión del gasto público es actualmente inferior a la de los Gobiernos locales.

Para apreciar con más exactitud el poder que realmente ostenta cada nivel de gobierno, hay que tener presente en el federalismo estadounidense existen numerosas competencias compartidas, tanto entre el gobierno federal y los Estados, como entre éstos y los gobiernos locales y entre el gobierno federal y los gobiernos locales. De la amplitud e importancia de la interrelación que ha habido tradicionalmente entre los tres niveles de gobierno, de buena idea la existencia de la agencia especial ACIR<sup>201</sup> en la que estaban representados los tres era la encargada de supervisar el

---

<sup>201</sup> Nota de Autor: La Advisory Commission on Intergovernmental Relationships tuvo como antecesora la Comisión n organization, fue establecida en 1947. En 1996, bajo la presidencia de Bill Clinton fue eliminada

funcionamiento global del sistema y de aconsejar al gobierno federal sobre métodos de cooperación y procedimientos para hacer más eficaz el federalismo estadounidense.

Por otra parte, una valoración del poder real del Gobierno Federal no puede ignorar el hecho, a menudo inadvertido, de su posición como propietario de suelo público. En efecto, el peculiar sistema de ampliación del territorio hacia el Oeste, unido a las no menos llamativas de las compras federales de terrenos<sup>202</sup>, ha hecho que el Gobierno Federal sea el actual propietario del 29% de las tierras estadounidenses, lo que amplía notablemente su capacidad económica y reguladora. El gobierno federal posee tierras en todos los Estados, y alcanza del exiguo 0.39% de New York hasta el 83.13% de Nevada, alcanza en algunos casos una clara posición de dominio, que le proporciona un poder adicional frente a las autoridades estatales.

Desde el punto de vista legal, las competencias exclusivas del gobierno federal se extienden actualmente a los campos de: relaciones internacionales, defensa, unidad financiera y económica, comercio exterior y entre Estados, actividades realizadas en el territorio de un Estado, patentes y propiedad intelectual, naturalización y política de extranjeros, propiedad federal, organización jurisdiccional, sistema postal, libertades de expresión.

Para atender a todas ellas, el gobierno federal gastó en el año 2011 la cantidad de 1.912 billones de dólares que supone alrededor del 52% del Gasto Público total, y equivale aproximadamente al 19% del PIB nacional.<sup>203</sup>

Los Estados que pueden ejercer su poder en todo aquello no incluido en la lista de competencias federales, actualmente tienen responsabilidades muy

---

<sup>202</sup> Nota de Autor: los dos casos más conocidos son la compra de Louisiana a Francia en 1803, y la de Alaska a Rusia en 1867.

<sup>203</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau. *"Consolidated Federal Funds. Report for Fiscal Year 2011."*

relevantes en el ámbito de la actividad política, ya que son los que regulan los procedimientos electorales y la formación del censo electoral<sup>204</sup>, tanto para sus propios representantes como para los que van a las cámaras federales, en la promoción de la actividad económica, en la construcción y mantenimiento de aeropuertos, diques, autopistas, prisiones, hospitales y universidades.

Su porcentaje de participación en el gasto público total se sitúa en el 22.5% y la distribución funcional de sus gastos se recoge en la siguiente tabla:

**Tabla 23. Composición del Nivel de Gasto Estatal en Estados Unidos**

<b>Concepto</b>	<b>%</b>
<b>Transferencias a Gobiernos Locales</b>	30.17
<b>Construcción de las Infraestructuras</b>	7.03
<b>Educación</b>	12.76
<b>Servicios Sociales y Sanitarios</b>	18.33
<b>Transportes</b>	5.91
<b>Policía, Bomberos y Prisiones</b>	4.37
<b>Vivienda, parques y tratamiento de residuos</b>	2.35
<b>Administración General</b>	3.18
<b>Intereses de Deuda Pública</b>	2.78
<b>Pensiones de Seguridad Social</b>	9.73
<b>Otros</b>	3.39
<b>TOTAL</b>	100

Fuente: US Census Bureau<sup>205</sup>

<sup>204</sup> Nota de Autor. Estos datos del censo electoral puede ser determinantes para la elección de Presidente, como se puso de manifiesto en el Estado de Florida, que otorgaron la presidencia en noviembre de 2000 en la proclamación del presidente George W. Bush.

<sup>205</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: "Compendium of Government Finances 2010-2011, January 2012.

De los gastos estatales destacan sin duda las ayudas a los Gobiernos locales, respecto a las que hay que aclarar que corresponden tanto a las transferencias que ellos directamente estipulan, como algunas de las que el gobierno federal concede a los gobiernos locales, que pasan por la intermediación financiera del gobierno estatal.

A diferencia de lo que veremos en otros países, dicha intermediación sólo se da parcialmente, porque hay una importante relación directa de la Federación con los Gobiernos Locales. Su origen se halla en las ayudas federales a las ciudades durante la gran depresión de la década de 1930, que fueron aumentando poco a poco hasta mitad de la década de 1960. Al margen de otras consideraciones, la robustez de las relaciones federales-locales ha contribuido a la comentada mengua del poder efectivo de los Estados.

En el nivel local, que conjuntamente gestiona el 26% del gasto público total, los distintos tipos de gobiernos locales participan en las siguientes porciones:

**Tabla 24. Composición del Gasto local por Agentes en Estados Unidos.**

<b>Agente de Gobierno</b>	<b>%</b>
<b>Condado</b>	22.80
<b>Municipio</b>	33.21
<b>Ciudades</b>	3.15
<b>Distritos Escolares</b>	31.22
<b>Distritos Especiales</b>	10.55
<b>TOTAL</b>	100

Fuente: US Census Bureau<sup>206</sup>

<sup>206</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: "Compendium of Government Finances 2010-2011, January 2012.

Los principales gestores del gasto local son los gobiernos de municipios y ciudades que manejan algo más del treinta y 36% del total, seguidos por los distritos escolares, los condados y los distritos especiales. Como es lógico, la diversidad de objetivos de cada uno de estos tipos de gobierno local se manifiesta en la diferente importancia relativa de sus funciones de gasto, recogidas en la siguiente tabla:

**Tabla 25. Porcentaje de Gasto en Servicios por nivel de Gobierno**

Concepto	CG	MG	TG	ScDG	SpDG
<b>Construcción de Infraestructuras</b>	9.24	11.63	10.52	9.84	10.27
<b>Educación</b>	13.02	8.48	24.00	88.20	1.70
<b>Servicios Sociales y Sanitarios</b>	27.09	6.79	1.74	0	14.25
<b>Transportes</b>	7.09	7.31	11.77	0	5.42
<b>Policía, Bomberos y prisiones</b>	11.82	14.92	12.49	0	2.40
<b>Vivienda, parques y residuos</b>	7.22	14.92	12.49	0	19.31
<b>Administración General</b>	10.21	5.20	7.82	0	0
<b>Interés de la Deuda</b>	4.88	4.50	3.05	1.96	6.00
<b>Gastos no clasificados</b>	5.89	7.19	11.72	0	3.16
<b>Suministros y Licores</b>	2.10	15.51	4.52	0	37.08
<b>Pensiones y prestaciones Sociales</b>	1.44	3.95	0.75	0	0.42
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100

Fuente: US Census Bureau<sup>207</sup>

Nota. Se ha utilizado las siguientes abreviaturas: CG Country Governments; MG Municipal Governments, TG Township Governments, ScDG School District Governments, SpDG Special District Governments

Por otra parte, y dada la libertad de cada Estado para establecer las funciones a desarrollar por sus gobiernos locales, existen notorias diferencias entre las tareas que desempeñan cada uno de ellos en uno y otro Estado aparte de la obvia coincidencia en el caso de los Distritos Escolares. Un análisis pormenorizado, comparando la composición funcional del gasto de cada tipo de gobierno local entre los 50 Estados, pondría de manifiesto la importancia de mencionadas diferencias, lo que, en cualquier caso, hace difícil la identificación de un modelo tipo de competencias de cada gobierno local.

<sup>207</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: "Compendium of Government Finances 2010-2011, January 2012.

En cuanto a los tributos, la Constitución de los Estados Unidos establece que los Estados pueden ejercer su poder en todos los ámbitos que no han sido expresamente reservados a nivel federal (aranceles y gravámenes sobre el comercio exterior). Este sistema proporciona una autonomía tributaria casi total a los estados e, indirectamente, a los gobiernos locales, porque casi todos los Estados han reproducido esta libertad de concurrencia tributaria en las Leyes estatales que crean sus entidades locales.

Sin embargo, hay algunas diferencias entre el poder normativo asignado a un nivel de gobierno y el que realmente se ejerce en la práctica. En los Estados Unidos, la evolución de la fiscalidad se ha ido especializando a cada nivel de gobierno unas fuentes tributarias concretas, de tal manera que hoy en día el gobierno federal obtiene mediante el impuesto personal sobre la renta casi la mitad de sus recursos no financieros, y otro 34% de las cotizaciones sociales, mientras que la principal fuente tributaria de los Estados en la imposición sobre las ventas, y la de los gobiernos locales es el Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria, tal y como se puso de manifiesto en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

De esta forma ha devenido en la práctica algo más cercano a la separación de fuentes. Esta especialización fiscal, es el fruto de una renuncia al ejercicio del poder tributario o falta de poder, ni mucho menos es una reducción de la autonomía fiscal de que gozan los Estados y Gobiernos Locales estadounidenses, sino todo lo contrario, como muestra de su libertad de para la elección de opciones fiscales.

Por otra parte, recordemos que los ingresos propios del gobierno federal suponen casi el 59% de los ingresos no financieros totales nacionales, mientras que los de los Estados representan poco más del 26% de ese total. Profundizar más en el uso que hacen los estados de su poder fiscal, exige examinar con más detalle la composición de sus ingresos no financieros. Para ello, se van a considerar, siguiendo la clasificación establecida por la US Census Bureau, en cinco categorías:

- Transferencias de otros gobiernos, transfers.

- Impuestos, taxes.
- Tasas, contribuciones y cánones, charges
- Precios, Utilities and Liquor Stores<sup>208</sup>
- Cotizaciones sociales, Insurance Trust.

De acuerdo con esta tipología, los ingresos no financieros del conjunto de los gobiernos estatales presentan esta estructura:

**Tabla 26. Ingresos no financieros estatales en Estados Unidos**

<b>Tributo</b>	<b>%</b>
<b>Transferencias</b>	21.82
<b>Impuestos</b>	42.88
<b>Tasas, contribuciones y cánones</b>	13.57
<b>Precios</b>	0.70
<b>Cotizaciones Sociales</b>	21.03
<b>TOTAL</b>	100

Fuente: US Census Bureau<sup>209</sup>

Dejando a un lado los ingresos asociados con los sistemas de Seguridad Social, es obvio que los tributos son la fuente principal de la financiación estatal, obteniendo con ellos más de la mitad de los ingresos no financieros. Para confirmar la especialización impositiva señalada, la siguiente tabla refleja la importancia relativa de cada uno de ellos.

<sup>208</sup> Nota de Autor. Este tipo de ingresos-precios es el más discordante con otros países. Los Utilities provienen de las actividades empresariales de suministro de agua, electricidad, gas y peajes; mientras que los Liquor Stores son las tiendas de titularidad pública, estatales y locales, dedicadas a la distribución de bebidas alcohólicas, que en 17 Estados actúan en régimen de monopolio.

<sup>209</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: "Compendium of Government Finances 2010-2011, January 2012.



Tabla 27. Tributos Estatales en Estados Unidos

Tributo	%	\$/cápita
<b>Propiedad Inmobiliaria</b>	1.77	32.89
<b>General sobre ventas</b>	33.55	621.76
<b>Consumos Específicos</b>	15.38	284.98
<b>Renta Personal</b>	34.69	122.06
<b>Renta Societaria</b>	4.85	642.93
<b>Tasas y licencias</b>	6.59	89.93
<b>Sucesiones y Donaciones</b>	1.38	25.65
<b>Actos documentados</b>	0.96	17.71
<b>Resto</b>	0.83	15.57
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>1.835,50</b>

Fuente: US Census Bureau<sup>210</sup>

Como se puede observar en la tabla anterior, casi la mitad de los tributos estatales proceden de los impuestos indirectos que gravan las ventas en sus dos modalidades. La imposición sobre la renta, personal y societaria, es la segunda fuente impositiva, que aporta casi el 40% de los recursos tributarios totales. En cualquier caso estas cifras agregadas esconden una realidad muy heterogénea, que implica una distinta importancia relativa de esas figuras tributarias en cada Estado. Por otra parte, constituye un excelente ejemplo de la diferencia que hay entre poder fiscal detentado y ejercicio, como veremos a continuación al repasar cada una de las principales figuras.

- **Imposición General sobre las ventas.** No existe en cinco Estados<sup>211</sup>, y en los que sí, su participación relativa en los ingresos

<sup>210</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: "Compendium of Government Finances 2010-2011, January 2012.

tributarios del año 2011 fue desde el 62.6% del Estado de Washington, al 14% de Vermont<sup>212</sup>.

- **Imposición sobre Consumos Específicos.** Se compone de seis impuestos: bebidas alcohólicas, vino, cerveza, cigarrillos, tabaco y carburantes. Su importancia relativa en 2011 estuvo entre el 32.1% de los ingreso impositivos en Nevada y el 8.6% en Georgia<sup>213</sup>
- **Imposición sobre la Renta Personal.** Hay siete Estados que no aplican este impuesto<sup>214</sup>, y dos que sólo gravan por este concepto los dividendos e intereses bancarios<sup>215</sup>. En el resto, lo normal es que exista un recargo sobre el impuesto federal, con tipos variables según tramos de renta, estos tramos iban desde uno, usado en los Estados de Colorado, Illinois, Indiana, Massachusetts, Michigan y Pennsylvania , a diez en Missouri y Montana, y los tipos oscilaban entre el 0.36% de Iowa al 11% de Montana. Además las diferencias en tramos y tipos, también la hay en las cuantías que configuran los tramos y por supuesto, en las deducciones aplicables. La importancia relativa de este impuesto en el año 2010 se situó entre el 1.9% de los ingresos tributarios de Tennessee hasta el 71.5% de Oregón<sup>216</sup>.
- **Impuesto sobre la Renta de Sociedades.** No se aplica en cinco Estados<sup>217</sup>, y en 2011 representó tan solo el 1.3% de los ingresos tributarios de Rhode Island, frente al 24.7% en Alaska. <sup>218</sup>

---

<sup>211</sup> Nota del Autor. Es un tributo no existente en los Estados de Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire y Oregón.

<sup>212</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Federation of Tax Administrator: "*State and Local Governments Tax Rates Comparison*". Washington DC, 2012.

<sup>213</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Federation of Tax Administrator: "*State and Local Governments Tax Rates Comparison*". Washington DC, 2012.

<sup>214</sup> Nota de Autor. Es un tributo no existente en los Estados de: Alaska, Florida, Nevada South Dakota, Texas, Washington y Wyoming.

<sup>215</sup> Nota de Autor. Este tipo de impuesto se aplica en New Hampshire y Tennessee.

<sup>216</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Federation of Tax Administrator: "*State and Local Governments Tax Rates Comparison*". Washington DC, 2012.

<sup>217</sup> Nota de Autor. Este tipo de tributo no es de aplicación en Michigan, Nevada Texas Washington y Wyoming

- **Tributos per cápita y presión fiscal.** La consecuencia más inmediata de la diversidad existente en cada figura es una gran diferencia en la recaudación estatal per cápita, cuya media nacional fue de 1853 como hemos podido observar con anterioridad. En ese año los cinco estados con mayor recaudación per cápita fueron Hawaii (2.748), Delaware, Connecticut, Minnesota y Vermont, por su parte, los cinco con menores ingresos tributarios per cápita fueron South Dakota (1.283), Texas, Tennessee, South Carolina y Oregon. En cuanto a la presión fiscal, que supuso de media el 6.1% de la renta personal estatal osciló entre el 9.6 de Hawaii, y el 4.4 de New Hampshire<sup>219</sup>.

A la vista de todas estas diferencias, podría pensarse que una cuestión básica para el funcionamiento del federalismo fiscal estadounidense son las consecuencias económicas que tiene este sistema, tanto sobre la eficiencia en la asignación de recursos, como en las decisiones de localización empresarial, o en la distribución de las rentas. Esa idea se refuerza si observamos la literatura especializada que se ha ocupado con plétora de tales cuestiones.<sup>220</sup>

Sin embargo, los trabajos de la ACIR llegaban a la conclusión de que la diversidad tributaria y la competencia fiscal entre estados vecinos no son problemas importantes, ni para el desarrollo económico ni para la propia articulación del federalismo. Las razones que adujo esa institución fue en primer lugar que tales hechos han formado históricamente parte del sistema; y en segundo lugar porque existen mecanismos de coordinación fiscal que atemperan sus posibles efectos negativos.

---

<sup>218</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Federation of Tax Administrator: "*State and Local Governments Tax Rates Comparison*". Washington DC, 2012.

<sup>219</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Federation of Tax Administrator: "*State and Local Governments Tax Rates Comparison*". Washington DC, 2012.

<sup>220</sup> KENYON, Doris y KINCAID, Jonh: "*Competition Among States and Local Governments Efficiency and Equity in American Federalism*". Washington DC, 1991. Urban Institute.

Dos son las vías por las que dicha coordinación se logra:

1. Mediante actuaciones administrativas conjuntas, que incluyen varios acuerdos para el intercambio de información entre los Estados y el Gobierno Federal<sup>221</sup>. En este ámbito, tiene especial relevancia el papel desempeñado por la Federation of Tax Administrators (FTA), organismo que desde 1937 coordina las instituciones estatales dedicadas a la gestión tributaria, y es también el portavoz y defensor de los intereses tributarios estatales ante el gobierno federal. En su actual configuración forman parte de este organismo los representantes de 52 agencias tributarias, 50 Estados más el Distrito de Columbia y la ciudad de Nueva York, y consta de un Consejo Directivo de quince miembros, del que forma parte el director del Internal Revenue Service.
2. En segundo lugar, y especialmente en el caso de aquellos Estados que gravan la renta personal mediante un recargo sobre el Impuesto Federal, lo normal es que la gestión del impuesto sea única, en manos de la agencia tributaria federal, Internal Revenue Service. En este caso, es habitual que aparezca la figura del crédito fiscal, Tax Crédit, que no es más que la posibilidad de deducir, en la cuota federal, una parte de las cuotas estatales pagadas por el contribuyente.

Para que el gobierno federal acepte tal deducción, es obligado que ese Estado emplee los mismos elementos tributarios que el impuesto federal, con lo que se elimina un aspecto fundamental de las distorsiones económicas a que pueden dar lugar las diferencias fiscales entre Estados. En el año 2011, sólo cinco Estados<sup>222</sup> no adoptan la misma base imponible que el impuesto federal.

---

<sup>221</sup> DUNCAN, Harley t. y McLURE Jr., Charles E.: *“La Administración tributaria en Estados Unidos de América. Un sistema descentralizado”* Madrid, 1998. Hacienda Pública Española n  146

<sup>222</sup> Nota de Autor. Los Estados de Alabama, Arkansas, Mississippi, New Jersey y Pennsylvania no adoptaron la misma base imponible

En esa misma línea de amornización tributaria, algunos Estados también admiten Tax Credit, dejando que sus ciudadanos deduzcan en el impuesto estatal, parte de las cuotas federales. En el caso de la imposición sobre la renta, este mecanismo se aplica, para el año 2011, en nueve Estados<sup>223</sup>. En el Impuesto sobre la Renta de Sociedades, se aplica en cinco Estados<sup>224</sup>, entre los que destacan Iowa y Missouri, donde el crédito fiscal aplicable es igual al 50% de la cuota federal.

Conviene remarcar que, en todos estos casos, nos hallamos en presencia de una renuncia voluntaria al ejercicio del poder fiscal de los Estados, que encuentran ventajoso renunciar a parte de su capacidad normativa a cambio de que el gobierno federal corra los costes de la gestión tributaria.

A continuación pasaremos a ocuparnos de los ingresos no financieros locales, cuyo monto global equivale al 16% de los ingresos no financieros totales. Lo podemos observar en la tabla siguiente:

---

<sup>223</sup> Nota de Autor Los Estados que aplican este mecanismo son: Alabama, Iowa, Louisiana, Missouri, Montana, North Dakota, Oklahoma, Oregon y Utah.

<sup>224</sup> Nota de Autor. Este precepto se utiliza en los Estados de Alabama, Iowa, Louisiana, Missouri y North Carolina

Tabla 28. Ingresos no Financieros Locales Estados Unidos (Año 2010)

Concepto (% relativo)	CG (23.52)	MG (33.20)	TG (3.19)	ScDG (30.01)	SpDG (10.08)	TOTAL
<b>Transferencias Federales</b>	2.46	4.16	1.23	0.69	11.80	<b>3.36</b>
<b>Transferencias Estatales</b>	32.10	16.32	19.03	53.95	6.90	<b>30.30</b>
<b>Impuesto s/propiedad</b>	23.66	16.34	53.87	36.45	9.42	<b>24.13</b>
<b>Impuesto s/venta</b>	7.58	9.68	0.31	0.43	2.08	<b>5.30</b>
<b>Otros Impuestos</b>	2.83	7.53	4.13	0.76	0.82	<b>3.64</b>
<b>Tasas y Contribuciones</b>	25.86	23.08	15.62	7.72	41.24	<b>20.56</b>
<b>Precios</b>	1.47	15.51	4.53	0	26.99	<b>8.10</b>
<b>Cotizaciones Sociales</b>	4.04	7.39	1.28	0	0.76	<b>4.61</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: US Census Bureau<sup>225</sup>.

Nota. Se ha utilizado las siguientes abreviaturas: CG Country Governments; MG Municipal Governments, TG Township Governments, ScDG School District Governments, SpDG Special District Governments

De la Tabla anterior podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. En términos relativos, los municipios son los protagonistas de la hacienda local. La suma de gobiernos municipales y ciudades supone el 36.5% de los Ingresos locales.
2. Los School District son el segundo tipo de gobierno local en importancia, según los ingresos relativos. Se trata de una institución que sin ella sería difícil entender el mundo local estadounidense.
3. Se confirma la dependencia financiera que anunciaba la **iError! No e encuentra el origen de la referencia..** Los Gobiernos locales obtienen casi el 34% de sus ingresos vía transferencias.
4. Dentro de los ingresos propios locales, la imposición sobre la propiedad y las tasas son pilares básicos.

<sup>225</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: "Compendium of Government Finances 2010-2011, January 2012.

5. La imposición sobre la propiedad prácticamente monopoliza los ingresos impositivos, ya que supone el 73% de los Ingresos locales totales.
6. Existen lógicos y apreciables contrastes entre la composición de los ingresos de cada uno de los gobiernos locales. La dependencia financiera es bastante más acusada en los distritos escolares; el impuesto sobre la propiedad alcanza mayor protagonismo en el caso de las ciudades; y las tasas y cánones son los ingresos predominantes de los Special Districts.

Como en el campo de los Gastos locales, existen importantes diferencias entre las respectivas estructuras de ingresos de unos y otros gobiernos locales concretos, no reflejadas en las cifras de las tablas anteriormente vistas. Como es lógico, las más acusadas se dan entre las grandes ciudades<sup>226</sup> y los pequeños municipios, o entre los condados densamente poblados y los casi desérticos. Incide también en esa diversidad la libertad de cada Estado para permitir a sus gobiernos locales el uso de unos u otros instrumentos tributarios, que genera diferencias incluso dentro de un mismo Estado.

Como muestra de la heterogeneidad a la que se está insistentemente aludiendo, puede tomarse el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en las principales ciudades del país. Para determinar las cuotas, casi todos los gobiernos locales establecen un valor fiscal de la propiedad<sup>227</sup>, al que se aplica el tipo impositivo.

En cuanto al valor fiscal, que suele estar relacionado con el valor de mercado de los bienes, la propia administración local proporciona el ratio entre ambos, que oscilaba entre el 107% en Manchester New Hampshire y el 4% de Columbia, South Carolina.

---

<sup>226</sup> Nota de Autor. Este hecho se pone de manifiesto en la ciudad de Nueva York, que tiene su propio Impuesto sobre la Renta

<sup>227</sup> Nota de Autor. Tal y como ocurre en España, con el valor Catastral.

Por lo que respecta a los tipos nominales aplicados iban del 48% en Fargo, Nevada al 0.46% en Honolulu, Hawaii.

Un cálculo de la cuantía de los tipos efectivos, definidos como la relación entre el impuesto pagado y valor de mercado de la propiedad oscilaron entre el 4.59% de Bridgeport, Connecticut y el 0.46% de Honolulu, Hawaii.<sup>228</sup>

#### **4. Desequilibrios financieros y Transferencias.**

Bien sea por que los Estados y Gobiernos locales no ejercen todo el poder fiscal que posee, o porque la tradición así lo ha impuesto, el federalismo fiscal estadounidense ha utilizado siempre un importante volumen de transferencias intergubernamentales. El auge de estas ayudas se produjo a finales de la década de 1970, y se redujo sensiblemente con los gobiernos republicanos de Reagan y Bush (1981-1992) que, persiguiendo por un lado un recorte de los gastos federales y por otro un nuevo federalismo, que aumentara los recursos propios de los gobiernos estatales y locales y redujera el desequilibrio financiero.

Como ya se indicó anteriormente, las transferencias recibidas suponen actualmente el 21.8% de los Ingresos no Financieros de los Estados, y del 38.7% de los gobiernos locales. Desde el punto de vista del gobierno federal, las transferencias pagadas alcanzaron el año 2011 la suma de 362.388 millones de dólares, que equivalen el 18% de su gasto total no financiero, canalizada a través de 300 programas, gestionado por 18 Departamentos y Agencias Federales. Entre todos ellos destaca el de asilencia médica (Medicaid) que absorbe casi el 42% de todas las transferencias.<sup>229</sup>

---

<sup>228</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Federation of Tax Administrator: "*State and Local Governments Tax Rates Comparison*". Washington DC, 2012.

<sup>229</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Federation of Tax Administrator: "*State and Local Governments Tax Rates Comparison*". Washington DC, 2012.



Esas cifras incluyen tanto las transferencias incondicionales, usualmente instrumentadas a través de programas de ayudas generales<sup>230</sup>, como las condiciones ligadas a proyectos específicos. Estas suelen ser subvenciones graduadas y se corresponden perfectamente con la existencia de competencias compartidas a que nos referimos antes.

En el análisis de estas transferencias, hay que tener presente que una buena parte de las subvenciones federales a los Estados va finalmente destinada a los Gobiernos locales, mediante la ya comentada intermediación financiera.

Con respecto al uso de las transferencias para solucionar los problemas del desequilibrio financiero horizontal, es destacable, y muy característico del federalismo fiscal estadounidense, la debilidad de los componentes relacionados con la nivelación horizontal.<sup>231</sup>

Ni las obvias diferencias de capacidad fiscal, ni las desigualdades que puedan producirse en el nivel de prestación de servicios públicos han conducido a un sistema específico de transferencias de nivelación. Esto no significa que el federalismo estadounidense ignore el problema: en realidad, desde mediados de la década de 1950 no han dejado de aparecer trabajos relacionados con la cuestión.

Pero el intenso debate académico se tradujo finalmente en un vago compromiso federal de que los programas de subvenciones condicionadas tendrían como objetivo de un nivel mínimo nacional de ciertos servicios públicos básicos, sin que ello implicara que los gobiernos estatales y locales encargados de su provisión tuvieran que realizar esfuerzos fiscales similares.

---

<sup>230</sup> Nota de Autor. Hasta 1986, bajo la forma de participación general en Ingresos Federales, Revenue Sharing, y desde su supresión, mediante las llamadas Block Grants y las puntuales participaciones en ingresos federales que han permanecido vigentes.

<sup>231</sup> SCOTT, Antony: *"The Goals of Federal Finance"*. New York, 1964. Public Finance vol. 19 núm. 3

Para finalizar el contenido de tales programas y cuantificar el volumen de transferencias que implicaban, la ACIR desarrolló el método del sistema fiscal representativo, a partir del cual se media el esfuerzo relativo de cada gobierno subcentral. En realidad, lo más frecuente fue tomar como indicador de la capacidad fiscal la renta per cápita, y modular en función de ella las subvenciones. No obstante, la propia agencia, afirmaba que en los Estados Unidos la nivelación horizontal se discute más que se aplica<sup>232</sup> destacando la ausencia de un sistema específico de transferencias niveladoras.

En definitiva, puesto que no se persiguen de forma sistemática objetivos de nivelación, ya que no hay obligación constitucional para ello, su alcance e importancia queda al arbitrio de la Administración federal.

### **III. Suiza**

#### **1. Introducción**

El 1 de agosto de 1291, tres territorios feudales<sup>233</sup> decidieron unirse en una confederación, con el objeto de defender sus derechos y libertades, amenazadas por la reinante dinastía de los Habsburgo. Al núcleo inicial se fueron incorporando otros territorios, hasta que finalmente el tratado de Basilea, en 1499, reconoció la independencia de la Confederación Suiza que ya contaba con once Cantones. En los primeros años del s.XVI se asociaron cinco cantones más, que sobrevivieron hasta 1802 pese a las Guerras religiosas derivadas de la Reforma y a los conflictos inducidos por la revolución francesa. La invasión napoleónica de 1793 y su posterior derrota en 1813, fue acompañada de nuevas incorporaciones, de manera que en 1815 cuando el Congreso de Viena fija las fronteras definitivas de la Confederación. Los graves conflictos, sociales, institucionales y políticos que siguieron a la paz y a la industrialización, y que posteriormente condujeron

---

<sup>232</sup> UNITED STATES OF AMERICA, Advisory Commission on Intergovernmental Relationships. *“Studies in Comparative Federalism”* Washington DC, 1981. Government Printing Office

<sup>233</sup> Nota de Autor. Los territorios feudales, corresponden a los actuales cantones de Nidwald, Obwald, Schwytz y Uri.

al país a la guerra en 1847, desembocaron finalmente en su transformación, en septiembre de 1848, en una República federal, aunque manteniendo el nombre tradicional de Confederación Helvética.

La reforma constitucional de 29 de mayo de 1874 reforzó el carácter federal de este país, al tiempo que fortaleció el poder del gobierno central, que se vio también sustancialmente incrementando con ocasión de las dos Guerras Mundiales, y con la adopción de los compromisos básicos del Estado de Bienestar. Aparte de otras modificaciones constitucionales, un hito relevante en la configuración actual de Suiza fue la cuestión del Jura bernés, parte septentrional del cantón de Berna, que logro separarse de él y formar un cantón propio tras un proceso de consultas populares<sup>234</sup>. La última reforma constitucional se produjo en 1999, entrando en vigor el 1 de enero de 2000. El país se caracteriza por los contrastes, las divisiones y la coexistencia: católicos y protestantes, y los tres idiomas oficiales se combinan en una ajustada distribución de fuerzas políticas, sin claro predominio de ninguna<sup>235</sup>. Políticamente, es destacable la combinación de elementos de democracia directa e indirecta, de representación ciudadana y territorial, de soberanía popular y fortaleza institucional, de separación y concurrencia de poderes, en un país donde perviven, sobre todos algunas ciudades y villas con los fueros concedidos en los siglos XIII y XIV.

---

<sup>234</sup> Nota de Autor. Un primer referéndum sobre la cuestión, en 1959, no obtuvo el necesario respaldo popular. El referéndum de 1970, planteado en otros términos, abrió la puerta a un proyecto de autonomía, materializado en 1972. Puesto que se trataba de segregar una parte del cantón de Berna, en todas estas consultas populares votaban todos los ciudadanos de dicho cantón, apareciendo con total claridad la división entre fancoparlantes católicos, favorables a la segregación, y protestantes germanoparlantes, partidarios de continuar integrados en el Cantón de Berna. Un nuevo referéndum en 1974, favorable por la escasa mayoría a las posiciones separatistas mantenidas por los primeros, condujo finalmente, cuatro años después, a la constitución del nuevo cantón de Jura, tras el referéndum nacional de 1978 y la Ley Federal de 1979, que inició así su existencia legal

<sup>235</sup> Nota de Autor. Tal y como se demuestra en los resultados en sillas (o escaños) en las dos Cámaras Suizas, en el Consejo Nacional: Unión Democrática de Centro 54, Partido Nacionalista Suizo 46, Partido Liberal Radical 30 y Partido Demócrata Cristiano 28 y el Resto de fuerzas menores 42. Por su parte, en el Consejo de Estados: Partido Demócrata Cristiano 13, Partido Liberal Radical 11, Partido Socialista Suizo 11, Unión Democrática de Centro 6, y el resto de fuerzas 5.

No menos acusadas son las disparidades geográficas y económicas: elevadas montañas y grandes planicies y zonas casi inaccesibles junto a importantes puertos fluviales con elevado tráfico naviero.

Desde el punto de vista económico, Suiza se ha beneficiado siempre de una situación privilegiada, como intersección de las grandes rutas comerciales entre la Renania y el norte de Italia, y entre Francia y el sur de Alemania y Austria, pero que ha producido grandes desigualdades entre las distintas zonas del país. Su potencial económico, y una flexibles normas inmigratorias, explican por qué el 20% de la población suiza sea de origen extranjero, reforzando un carácter multicultural de su sociedad.

A la vista de este panorama, no es de extrañar que el federalismo fiscal suizo, sea especialmente complejo, probablemente el que más de los actuales, y que en algunos de sus principales componentes estén en continuo ajuste y revisión buscando un equilibrio entre federación, cantones y municipios por un lado, y entre grupos lingüísticos, culturales y religiosos por otro.

## **2. Estructura Institucional**

Suiza tiene un Gobierno federal, que a menudo se llama confederal, 7 regiones, 26 Cantones, 173 Distritos y 2873 Municipios<sup>236</sup>

### **2.1 Nivel Federal o Confederal – Central**

El Parlamento Federal, es el órgano legislativo de la Confederación, compuesto de dos Cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados. La presidencia de cada Cámara es un cargo rotatorio limitado a un único año, al cabo del cual, pasa obligatoriamente a otro grupo parlamentario. El Presidente del Consejo Nacional es el máximo cargo público, a los que los helvéticos llaman Máximo Suizo. Las dos Cámaras

---

<sup>236</sup> Nota de Autor. Datos a fecha 1 de enero de 2010, consulta realizada en SUIZA, Office Fédéral de la statistique: *Chiffres clés de la Suisse*. 2011

tienen similares poderes, tanto en iniciativa como de aprobación y celebran sesiones conjuntas al menos una vez al año (Asamblea Federal).

Las iniciativas legislativas y la probación de determinadas leyes, pueden también pasar por la celebración de los oportunos referéndums, elemento vital de la actividad política suiza. La petición de 50.000 ciudadanos con derecho a voto, dentro de los 100 días a la publicación de las normas listadas en el art. 141 de la Constitución federal, obliga a someter esa norma a un referéndum nacional, y son suficientes cien mil firmas para impulsar una reforma de la Carta Magna, de acuerdo con los artículos 138 y 139 de la Constitución Federal.

El Consejo Nacional se compone de 200 miembros, elegidos directamente por los votantes de cada Cantón, que es la circunscripción electoral, para un periodo de 4 años. En cada Cantón se elige como mínimo un representante, y el resto se distribuye en proporción a la población de los cantones<sup>237</sup>

El consejo de los Estado consta de 46 miembros: dos por cada uno de los 20 cantones y uno por cada semi-cantón<sup>238</sup>, siendo los propios cantones los que establecen sus procedimientos electorales. Se trata por tanto de una genuina cámara de representación territorial, en la que, teóricamente, priman los intereses cantonales a los partidistas.

Los miembros del Parlamento Federal son militantes de los partidos políticos, sin sueldo parlamentarios, aunque reciben dietas y otras compensaciones anuales. Son profesionales y empresarios que se dedican principalmente a sus asuntos privados y, sólo en un segundo plano, desempeñan su cargo público como mandatarios del pueblo.

---

<sup>237</sup> Nota de autor. En las últimas elecciones Zurich eligió a 34 representantes y los cinco cantones menos poblados sólo uno.

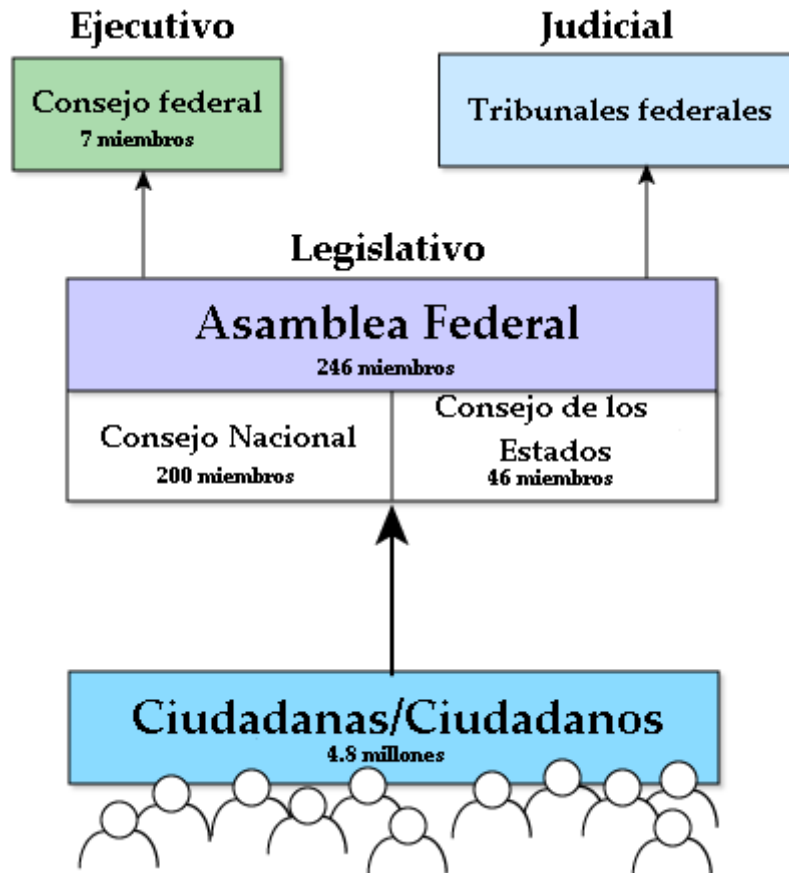
<sup>238</sup> Nota de Autor. Los semi-cantones, son cantones que administrativamente se han desdoblado en dos: Basilea-Cantón y Basilea-Ciudad es el ejemplo más claro. Puesto que, fuera de la elección del Consejo de los Estados, no hay diferencias entre ellos, se habla siempre de 26 Cantones.

La Asamblea federal elige a los jueces del Tribunal Federal, o Constitucional, y a los miembros del Consejo Federal, gobierno, cuyo núcleo está constitucionalmente fijado en siete miembros, para mandato de cuatro años. Cada uno de ellos es el máximo dirigente de su Ministerio o Departamento, pero todas las decisiones y resoluciones se toman por consenso, lo que hace que en el Consejo de Ministros todos tengan el mismo peso. Mediante elección de la Asamblea Federal, pero en la práctica con un turno rotatorio, uno de ellos ostenta el título de Presidente Federal, cargo meramente representativo de duración anual. Ni la Constitución, ni las leyes dicen cual ha de ser la composición del Consejo Federal, pero desde 1959 se aplica esta *fórmula mágica*<sup>239</sup>, fruto del compromiso parlamentario para garantizar la estabilidad del gobierno y cumplir con la representación ciudadana de las regiones y de las lenguas nacionales a que se refiere la Constitución. Para asistir y asesorar al Consejo Federal, existe un ministerio llamado Cancillería Federal, a cuyo frente se encuentra el Canciller Federal, que asiste a las reuniones semanales del gabinete, por lo que es conocido como el *octavo Consejero* y que es elegido por la Asamblea Federal para un periodo de cuatro años.

---

<sup>239</sup> Nota del Autor: Como consecuencia de esa fórmula el gobierno actual está compuesto por 2 ministros liberales, 2 socialdemócratas, 2 demócrata-cristianos y 1 demócrata del centro.

Ilustración 10. Esquema Sistema Político Suizo



Fuente. Elaboración Propia

## 2.2 Nivel Cantonal - Regional

Cada Cantón tiene su propia Constitución, su Gobierno cantonal, Consejo Ejecutivo, y su Consejo Legislativo electo, aunque en los más pequeños se sustituye por una Asamblea General de ciudadanos, la Landsgemeinde. El contenido de las Constituciones Cantonales y la organización política y administrativa de cada Cantón varía sustancialmente de unos a otros, haciendo casi imposible la identificación de un tipo estándar, o de características comunes a todos ellos, salvo quizás por el reconocimiento que hacen del derecho ciudadano a solicitar la celebración de referéndum y lo usual de su práctica. Además de las diferencias políticas que pueden derivarse de las Constituciones y leyes cantonales, existen importantes

desigualdades en el tamaño geográfico, población y renta de unos y otros cantones, tal como recoge la siguiente tabla:

**Tabla 29. Datos Cantonales Básicos de Suiza**

Cantón	Población	Sup. (km <sup>2</sup> )	Densidad	Renta per Cápita (Francos Suizos)
Argovie	550898	1404	392.49	46920
Appenzell Rh. Ext.	53233	243	219.25	41554
Appenzell Rh. Int.	14984	173	86.86	44023
Bale Ville	261449	37	7066.19	88477
Bale Campagne	186677	518	360.66	51654
Berne	947079	5959	158.93	39339
Fribourg	239102	1671	143.12	36954
Geneve	414259	282	1467.44	58641
Glaris	38326	685	55.95	57763
Grisons	185676	7105	26.13	41650
Jura	69065	839	82.37	34174
Lucerne	350640	1494	234.78	39285
Neuchâtel	166469	803	207.33	43250
Nidwald	38563	276	139.77	61360
Obwald	32735	491	66.72	32872
Saint-Gall	452641	2026	223.45	49364
Schaffhouse	73395	299	245.88	47554
Schwytz	131441	908	144.73	40769
Soleure	245546	791	310.58	40983
Tessin	311887	2812	110.90	37795
Thurgovie	228209	991	230.28	40285
Uri	34996	1077	32.50	41854
Vaud	626208	3212	194.98	49562
Valais	278212	5225	53.25	34216
Zoug	100892	239	422.67	79962
Zurich	1228628	1729	719.64	64378
<b>TOTAL SUIZA</b>	<b>7261210</b>	<b>41284</b>	<b>710.64</b>	<b>48840</b>

Fuente. Office Fédéral de la Statistique<sup>240</sup>

<sup>240</sup> Office Fédéral de la statistique: *Chiffres clés de la Suisse*. 2011



Como se puede observar, junto al cantón de Grisons con una extensión superior a los 7.000 km<sup>2</sup> y una densidad de 26.13 habitantes por kilómetro cuadrado, aparece en Basilea-ciudad, cuya superficie es de tan sólo 37km<sup>2</sup> y una densidad superior a los 7.000.

El cantón más rico, Zoug, alcanza casi los 80.000 Francos Suizos de renta per cápita mientras que Oswald, el más pobre, apenas llega a los 33.000.

En 1999, las autoridades federales, en su empeño de poner en línea la política nacional con las directrices generales europeas, y para abordar los problemas que plantean las diferencias intercantonales, crearon una división regional, sin poderes normativos, que agrupa a los 26 cantones en siete regiones, mas o menos relacionadas con algún gran centro urbano.

### **2.3 Nivel Local**

Aunque algunos cantones se dividan geográficamente y administrativamente en Distritos, dedicados a la provisión de servicios públicos concretos, la institución básica del gobierno local son los municipios (Gemeinden) que a su vez se dividen en Ciudades (Stadt) si tienen más de 10.000 habitantes y Villas (Dorf) si no llegan a esa cifra.

Pese al alto grado de política y administrativa de que gozan los municipios, no dejan de ser entidades sometidas a la autoridad cantonal, que delimita en realidad sus competencias.

La libertad con que el gobierno cantonal puede modificar las normas y funcionamiento de los entes locales, marca las diferencia entre cantones, que son los que tienen la última palabra en cuanto a creación segregación o reagrupamiento de las entidades locales.

La conveniencia y oportunidad de la reforma local se viene discutiendo en Suiza desde hace dos décadas, sin que se haya producido aún resultados concretos, si bien casi todos los análisis coinciden en señalar la dispersión

municipal como el problema más importante. Lo podemos observar en la siguiente Tabla:

**Tabla 30. Dimensión Municipal Suiza**

Cantón	< 100 h.	100-500 h	500-1000 h	1000-2000 h	2000-5000 h	5000 - 10000 h	10000 - 50000 h	50000 - 100000 h	>100000 h	TOTAL	Nº Distritos	Población Media	Superficie Media
<b>Argovie</b>	0	31	53	60	62	20	6	0	0	232	11	2374.6	6.1
<b>Appenzell Rh. Ext.</b>	0	0	0	4	1	1	0	0	0	6	0	2497.3	28.8
<b>Appenzell Rh. Int.</b>	0	1	4	8	5	1	1	0	0	20	3	2661.7	12.1
<b>Bale Ville</b>	13	119	85	73	77	19	13	0	1	400	26	2367.7	14.9
<b>Bale Campagne</b>	0	0	0	1	0	0	1	0	1	3	0	87149.7	12.3
<b>Berne</b>	0	20	20	19	11	8	8	0	0	86	5	2170.7	6.0
<b>Fribourg</b>	9	109	47	39	15	5	2	0	0	226	7	1058.0	7.4
<b>Geneve</b>	0	2	9	8	11	7	7	0	1	45	0	9205.8	6.3
<b>Glaris</b>	0	12	6	4	6	1	0	0	0	29	0	1321.6	23.6
<b>Grisons</b>	36	101	30	21	19	3	2	0	0	212	11	875.8	33.5
<b>Jura</b>	8	44	14	9	6	1	1	0	0	83	3	832.1	10.1
<b>Lucerne</b>	0	16	22	27	28	8	5	1	0	107	5	3277.0	14.0
<b>Neuchâtel</b>	1	15	17	13	11	2	3	0	0	62	6	2685	13.0
<b>Nidwald</b>	0	0	0	4	6	1	0	0	0	11	0	3505.7	25.1
<b>Obwald</b>	0	0	0	1	4	2	0	0	0	7	0	4676.4	70.1
<b>Saint-Gall</b>	0	2	5	23	33	20	6	1	0	90	14	5029.3	22.5
<b>Schaffhouse</b>	0	13	10	6	3	1	1	0	0	34	6	2158.7	8.8
<b>Schwytz</b>	4	27	32	31	23	6	3	0	0	126	10	1948.8	6.3
<b>Soleure</b>	1	2	6	2	10	5	4	0	0	30	6	4381.4	30.3
<b>Tessin</b>	0	3	13	27	28	5	4	0	0	80	6	2852.6	12,4
<b>Thurgovie</b>	33	80	47	41	24	10	3	0	0	238	8	1310.4	11.8
<b>Uri</b>	0	6	5	5	3	1	0	0	0	20	0	1749.8	53.8
<b>Vaud</b>	28	180	78	27	29	12	9	0	1	384	19	1630.8	8.4
<b>Valais</b>	9	60	27	30	20	9	5	0	0	160	13	1738.8	32.7
<b>Zoug</b>	0	0	0	1	3	4	3	0	0	11	0	9172.0	21.7
<b>Zurich</b>	0	7	28	30	54	27	23	1	1	171	12	7185.0	10.1
<b>TOTAL SUIZA</b>	<b>142</b>	<b>850</b>	<b>558</b>	<b>524</b>	<b>502</b>	<b>179</b>	<b>110</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2873</b>	<b>173</b>	<b>2527.4</b>	<b>14.4</b>

Fuente. Office Fédéral de la Statistique<sup>241</sup>

<sup>241</sup> Office Fédéral de la statistique: *Chiffres clés de la Suisse*. 2011

## **2.4 Relaciones entre Niveles de Gobierno**

A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, en Suiza no existen relaciones directas entre la Federación y Municipios. Cualquier asunto federal que los conociera pasa necesariamente a través del gobierno cantonal correspondiente. Los municipios son libres para establecer acuerdos entre ellos y cooperar en todas las áreas de su interés, lo que suelen hacer con cierta amplitud.

También hay un elevado grado de colaboración entre los cantones que ha consolidado un modelo propio de federalismo cooperativo. Su manifestación más importante es la existencia de las conferencias de ministros cantonales, que agrupan a los 26 responsables de cada una de las áreas gubernativas. Esta conferencia, que se celebra cada dos meses, persigue además de la obvia coordinación e intercambio de experiencias, es la elaboración de propuestas comunes con vistas a sus negociaciones con el gobierno federal.

Pese a no tener un respaldo constitucional, la práctica ha impuesto la presencia en todas estas conferencias intercantionales, hasta el punto de que el gobierno federal no decide casi nada sin la previa consulta con ella.

Así pues a pesar de la fortaleza del gobierno federal, los cantones son, para muchas cuestiones, la referencia fundamental y el elemento básico de la organización política y social del país, que en ciertos aspectos sigue teniendo mentalidad confederal.

## **3. Distribución de Competencias**

Tras siglos de experiencia confederal y habiendo llegado al sistema federal como consecuencia de un enfrentamiento armado entre cantones, no es de extrañar que haya existido una tradicional aversión al poder central.

Por otra parte, el arraigo que tiene en Suiza el federalismo cooperativo resta importancia a la cuestión de delimitar con exactitud las competencias

de uno u otro nivel de gobierno, ya que es frecuente encontrar actividades compartidas por los tres niveles de gobierno.

Como aproximación a la importancia relativa que tiene cada uno de ellos las principales funciones que desarrolla el sector público se pueden utilizar las cifras relativas al gasto gestionado por cada nivel de gobierno, tal y como aparece en los presupuestos del año 2010 que recogemos en la siguiente Tabla:

**Tabla 31. Función de Gasto y niveles de Gobierno en Suiza**

Funciones	Federal	Cantonal	Local
<b>Asuntos Exteriores</b>	100	0	0
<b>Defensa Nacional</b>	86.98	6.74	6.28
<b>Transportes</b>	66.37	21.57	12.07
<b>Pensiones</b>	59.80	32.87	7.35
<b>Agricultura y Bosques</b>	49.40	39.73	10.86
<b>Educación Universitaria</b>	40.03	59.32	0.65
<b>Carreteras</b>	29.39	45.04	25.03
<b>Asistencia Social</b>	14.45	38.19	47.36
<b>Medio Ambiente</b>	11.61	27.37	61.01
<b>Cultura, Deporte y Ocio</b>	8.33	31.72	59.95
<b>Orden Público</b>	6.92	65.87	27.21
<b>Educación no Universitaria</b>	5.97	52.59	41.44
<b>Sanidad</b>	1.09	55.32	43.58

**Fuente. Département fédéral des finances<sup>242</sup>**

Según estas cifras el gobierno federal domina los campos típicos de la representación exterior y la defensa nacional; tiene una gran preponderancia en los transportes, ya que es titular de la extensa red ferroviaria y gestiona la mayoría de las pensiones.

<sup>242</sup> SUIZA, Département fédéral des finances: Finances publiques en Suisse, 2010.

Por otra parte el gobierno federal es el principal responsable del gasto destinado a la protección y fomento de la agricultura, las zonas boscosas y ganadería.

Los gobiernos cantonales gestionan más de la mitad del total del gasto público en funciones tan relevantes como la educación universitaria y no universitaria, asistencia sanitaria y el orden público; además, son los principales responsables de las carreteras, gestionando el 45% del gasto total en esta competencia.

En cuanto a los gobiernos locales, a parte del papel principal en la asistencia social, gestionan importantes parcelas de gastos en protección del medio ambiente y competencias culturales y deportivas.

#### **4. Reparto del Poder Tributario**

En el punto de partida para distribuir el poder tributario en Suiza es el imperativo constitucional quien establece que todas las competencias no expresamente reservadas a la Federación se atribuyen a los cantones. En realidad, el poder fiscal cantonal se ha visto reducido a lo largo del siglo XX, mediante enmiendas constitucionales y reformas fiscales.

En la actualidad, coexisten impuestos de poder exclusivo con impuestos de poder compartido. Esta dualidad se extiende también al ámbito de la gestión tributaria y al de recaudación, y se mezcla con un complejo sistema de nivelación horizontal, todo lo cual dificulta a veces la identificación del poder tributario que realmente tiene cada nivel de gobierno. En términos generales, la tributación del gobierno federal se basa en el consumo y las ventas, mientras que en los cantones y municipios tienen un sistema fiscal cimentado en la renta y la propiedad.

Según los artículos 130 a 133 de la Constitución Suiza, los impuestos reservados en exclusiva a la Federación son el IVA, los impuestos especiales, impuestos sobre timbre y aduanas y el impuesto anticipado. De

esta forma y según los presupuestos federales de 2010 sus ingresos no financieros tienen la siguiente composición porcentual, tal y como muestra la siguiente tabla:

**Tabla 32. Ingresos relativos Federales en Suiza (2010)**

Tipo de Gravamen	%
<b>Impuesto sobre el Valor Añadido</b>	34.91
<b>Impuesto Federal Directo</b>	26.33
<b>Impuesto sobre Aceites Minerales</b>	9.48
<b>Impuesto Anticipado</b>	7.54
<b>Derechos de Timbre</b>	6.36
<b>Imposición sobre el Tabaco</b>	3.35
<b>Impuestos de Circulación</b>	2.01
<b>Derechos Aduaneros</b>	1.98
<b>Otros Ingresos Tributarios</b>	1.47
<b>Otros Ingresos No Tributarios</b>	6.58

Fuente. Département fédéral des finances<sup>243</sup>

A raíz de la tabla que hemos podido observar, detallaremos a continuación el tipo de gravamen aplicado y una sucinta disquisición:

- **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).** Entró en vigor el 1 de enero de 1995<sup>244</sup>, se ha convertido en la fuente impositiva más importante del gobierno federal, con un crecimiento espectacular en su recaudación que se ha duplicado desde su implantación pese a lo reducido de sus tarifas: 7,5% para el tipo normal, 2,5% para el reducido y el 3,5% en un tipo especial para el alquiler y la propiedad inmobiliaria.

<sup>243</sup> SUIZA, Département fédéral des finances: Finances publiques en Suisse, 2010.

<sup>244</sup> SUIZA, Gobierno: Ordenanza de 22 de junio de 1994

- **Impuesto Federal Directo:** Este impuesto está vigente desde 1941, engloba hoy día<sup>245</sup>, el gravamen sobre la Renta Personal y el Impuesto sobre los Beneficios de las Personas jurídicas, siendo correspondiente un 61% de la recaudación el correspondiente al gravamen personal.
- **Impuestos sobre aceites minerales<sup>246</sup>:** es el encargado de impositar el comercio de todo tipo de derivados petrolíferos.
- **Derechos de timbre<sup>247</sup>:** se encuentra vigente desde 1918, gravan determinadas operaciones jurídicas. Comprende tres tipos de tributos: emisión de títulos, transmisión onerosa de títulos, y primas de seguros.
- **El "impuesto anticipado"<sup>248</sup>:** se encuentra implantado desde 1944, y grava las rentas del capital mobiliario (intereses y dividendos), premios de loterías y prestaciones y reembolsos pagados por las aseguradoras.

Otros impuestos federales son los que gravan el tabaco, cerveza, bebidas alcohólicas, el transporte por carretera y la circulación de automóviles, además de la singular tasa de exención de la obligación de servir, sustituta de la que libraba del servicio militar a quienes la pagaban.

En la partida de otros ingresos se incluyen el producto obtenido del patrimonio federal, los beneficios del banco central y las tasas por concesiones administrativas, entre las que no se incluyen las correspondientes a las licencias UMTS.

En cuanto al nivel cantonal, sus ingresos no financieros para el año 2010 los podemos apreciar en la siguiente Tabla:

---

<sup>245</sup> NOTA DE AUTOR: Fue modificado mediante la Ley Federal de 14 de diciembre de 1990, para su aplicación.

<sup>246</sup> NOTA DE AUTOR: en la actualidad se rige por la Ley Federal de 21 de junio de 1996

<sup>247</sup> NOTA DE AUTOR: se rige en la actualidad por la Ley Federal de 27 de junio de 1973c

<sup>248</sup> NOTA DE AUTOR: Este impuesto en la actualidad se encuentra regulado por la Ley Federal de 13 de octubre de 1965

**Tabla 33. Ingresos Relativos a los Cantones en Suiza (2010)**

Tipo de Gravamen	%
<b>Impuestos sobre la renta y Riqueza</b>	45.68
<b>Impuestos sobre el consumo</b>	5.16
<b>Ingresos Patrimoniales</b>	4.00
<b>De concesiones y Explotaciones</b>	13.50
<b>Otros Ingresos</b>	0.82
<b>Participaciones en Ingresos Federales</b>	7.00
<b>Subvenciones Federales condicionadas</b>	23.84

Fuente. Département fédéral des finances<sup>249</sup>

Tal y como hemos realizado anteriormente con el Nivel Federal, vamos a detallar en qué consiste cada impuesto y sus diferencias entre los diferentes cantones.

**Impuestos sobre la renta y riqueza.** Se incluyen aquí el impuesto sobre la renta personal, el impuesto sobre patrimonio de las personas físicas, el impuesto sobre beneficios de las sociedades, el impuesto sobre el patrimonio de las sociedades, el impuesto sobre la propiedad de los inmuebles, sobre las ganancias de capital, sobre sucesiones y donaciones, y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

El tipo más elevado se aplica en Bâle-Ville con un 29%, y el más reducido en Obwald, que sólo es del 2,4%, en la renta personal, mientras que en el impuesto sobre patrimonio, los tipos van desde el 0.35% de Nidwald al 9% de Bâle-Ville, por su parte, el impuesto sobre el impuesto sobre beneficio societarios son 8 los cantones que aplican el tipo mínimo del 2,1% mientras que como el caso de Grisons se llega hasta el 15%.

Si bien todos los anteriores impuestos existen en todos los cantones, no sucede lo mismo con otros: en Schwyz no existe el Impuesto sobre sucesiones, también en Schwyz junto con Lucerne tampoco existe el

---

<sup>249</sup> SUIZA, Département fédéral des finances: Finances publiques en Suisse, 2010.



Impuesto sobre donaciones; mientras que en 11 cantones no hay imposición sobre la propiedad inmobiliaria.

**Impuestos sobre el consumo.** El principal impuesto es el de circulación, que grava a todos los vehículos a motor y que existe en todos los cantones, si bien con diferentes tipos.

La consecuencia de las diferencias de estos dos tipos de gravamen en Suiza según cada cantón, tiene como consecuencia inmediata de toda la heterogeneidad, es una apreciable diferencia en la presión fiscal que soportan los contribuyentes de cada cantón y que a continuación detallamos en la siguiente tabla:

Tabla 34. Índices de Presión Fiscal Cantonal en Suiza (2010)<sup>250</sup>

Cantón	Imposición sobre las Personas Físicas	Imposición de Sociedades	Imposición de Vehículos	TOTAL
Argovie	78.9	108.5	74.8	82.3
Appenzell Rh. Ext.	98.4	64.5	96.9	94.2
Appenzell Rh. Int.	111.4	74.9	116.1	108.1
Bale Ville	111.9	95.9	137.7	112.0
Bale Campagne	91.9	115.1	111.1	95.6
Berne	118.4	122.7	107.7	119.2
Fribourg	136.1	112.9	107.9	132.7
Geneve	82.7	128.0	69.0	91.8
Glaris	111.6	113.3	102.3	111.5
Grisons	102.5	140.0	136.2	110.8
Jura	133.3	108.6	125.6	130.5
Lucerne	127.9	102.5	95.8	124.4
Neuchâtel	128.7	115.6	99.6	125.6
Nidwald	76.0	73.4	81.6	75.9
Obwald	150.7	101.1	89.9	144.4
Saint-Gall	101.6	95.2	104.0	100.9
Schaffhouse	118.5	86.1	65.0	112.8
Schwytz	63.7	48.5	96.3	62.8
Soleure	114.2	109.6	88.5	112.6
Tessin	101.6	110.5	70.5	101.4
Thurgovie	81.5	95.8	92.7	85.2
Uri	138.7	116.9	80.7	133.1
Vaud	111.9	106.1	130.5	111.9
Valais	134.7	114.1	53.6	129.9
Zoug	48.1	52.9	82.7	50.7
Zurich	85.60	106.4	95.60	89.90
<b>TOTAL SUIZA</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente. Office Fédéral de la Statistique<sup>251</sup>

<sup>250</sup> NOTA DE AUTOR: Se toma como referencia la media y Suiza representa el 100% de presión Fiscal.

Analizados el nivel Federal y Cantonal pasamos ahora a tratar la fiscalidad de los Gobiernos Municipales, sus ingresos no financieros para el año 2010 se pueden representar en la siguiente Tabla:

**Tabla 35. Ingresos Relativos Locales Suiza (2010)**

Tipo de Gravamen	%
<b>Impuesto sobre la Renta y Riqueza</b>	47.62
<b>Impuestos sobre el Consumo</b>	0.22
<b>Ingresos Patrimoniales</b>	6.90
<b>Concesiones y Explotaciones</b>	24.60
<b>Participaciones de Ingresos Cantonales</b>	3.07
<b>Subvenciones Cantonales Condicionadas</b>	16.77
<b>Otros Ingresos</b>	0.82

**Fuente. Département fédéral des finances<sup>252</sup>**

Todos los municipios aplican Impuestos sobre la Renta Personal y sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, normalmente en forma de un recargo sobre el impuesto cantonal. Lo mismo sucede con los que gravan el beneficio de las sociedades y su patrimonio. De esta forma que la fiscalidad municipal esta "tutorizada" por los cantones dejando únicamente a los gobiernos locales la libertad de fijar los tipos estableciendo unos topes máximos y mínimos.

Los cantones tienen la potestad de intervenir en la hacienda municipal si consideran que su situación financiera no es adecuada, que presupuesta un déficit excesivo o que su deuda sobrepasa los límites.

## 5. Desequilibrios financieros y transferencias

Las divergencias en el desarrollo económico y en la distribución y en la distribución de la población y los recursos naturales tienen obvias implicaciones para la desigualdad entre cantones. Las diferencias en la

<sup>251</sup> Office Fédéral de la statistique: *Chiffres clés de la Suisse*. 2011

<sup>252</sup> SUIZA, Département fédéral des finances: *Finances publiques en Suisse*, 2010.

estructura de la ocupación según sectores productivos, suponen que los seis cantones más ricos tengan la proporción más baja en población activa en el sector agrícola.

El federalismo suizo aborda los desequilibrios financieros verticales y horizontales utilizando un complejo entramado de transferencias. Tal complejidad se debe tanto a la naturaleza de los problemas como a las dificultades que supone su encaje en un sistema que, como se ha visto proporciona relevantes poderes tributarios a los dos niveles de gobierno implicado en estas cuestiones. En este apartado sólo se van a exponer los elementos básicos de la nivelación horizontal cantonal, que tiene su origen en la Ley Federal de 19 de junio de 1959. En este sistema nivelador, no existen pagos de los cantones ricos a los pobres sino una ponderación ad hoc en el cálculo de la mayor parte de las transferencias.

El elemento crucial de la nivelación es la determinación del Índice definitivo de capacidad financiera cantonal. Dicho índice se fija y aplica cada dos años, lo que obliga a la revisión, negociación y cálculo casi continuos. El procedimiento que se expone a continuación es el establecido en la ordenanza de 7 de noviembre de 2011, vigente para los años 2012 y 2013, y que como sus predecesores está sometido a diferentes discusiones.

Se calculan cuatro índices corregidos:

### **Renta Cantonal.**

La renta Cantonal por habitante se transofrma primero en índices relativos a la media nacional, siendo ésta base 100. A los índices relativos obtenidos se les aplica la siguiente fórmula:

### Ecuación 1. Índice Corrección de la Renta Cantonal per Cápita

$$\frac{30 \cdot (\text{Índice Relativo Cantonal} - 100)}{100 - \text{Índice Relativo Menor}} + 100$$

Puesto que el menor de los índices relativos cantonales era, en este caso 30, esta fórmula implica:

- El índice corregido mínimo es igual a 70
- Los cantones con índices relativos menores que 100 obtienen índices corregidos superiores a los relativos
- Los cantones con índices superiores a 100, tendrán índices corregidos inferiores a sus relativos.
- La media nacional de índices corregidos sigue siendo igual a 100.
- Para el bienio 2010-2011, el índice corregido máximo correspondió a Zoug (158.32) y el mínimo a Jura (70)

### Carga Fiscal.

A partir de la media aritmética de la recaudación de los cuatro últimos años, se calculan los índices relativos, con la media nacional a 100, tal y como hemos visto en la Tabla 34. Índices de Presión Fiscal Cantonal en Suiza (2010). Como se trata de un elemento inversamente proporcional, se utiliza la siguiente fórmula:

### Ecuación 2. Índice de Corrección de la Carga Fiscal

$$\frac{30 \cdot (\text{Índice Relativo Cantonal} - 100)}{100 - \text{Índice Relativo Mayor}} + 100$$

Se obtienen así los Índices corregidos de la Carga Fiscal Cantonal. El mínimo correspondió a Fribourg (70) y el máximo a Zoug (142.33)

### Esfuerzo Fiscal

A partir de la media aritmética de la recaudación efectiva de los dos últimos años, se calcula la recaudación potencial de cada cantón<sup>253</sup>. Se divide por la población y se obtiene el esfuerzo fiscal per cápita. Se elaboran seguidamente los índices relativos con base nacional 100. Y se aplica la siguiente fórmula:

### Ecuación 3. Índice Corregido de Esfuerzo Fiscal

$$\frac{30 \cdot (\text{Índice Relativo Cantonal} - 100)}{100 - \text{Índice Relativo Menor}} + 100$$

Se han obtenido los siguientes Índices Corregidosde esfuerzo fiscal, el máximo lo ha obtenido Zoug (161,02) y el mínimo Valais (70)

### Zona de Montaña

Se calcula la media artimética entre:

- La proporción de superficie cultivable no situada en zona montañosa y superficie cultivable total y
- El número de habitantes por kilómetro cuadrado

El valor obtenido se transforma a Índices relativos siendo la base nacional media 100 y se aplica la siguiente fórmula:

### Ecuación 4. Índice Correccional Zona Montañosa Cantonal

$$\frac{30 \cdot (\text{Índice Relativo Cantonal} - 100)}{100 - \text{Índice Relativo Menor}} + 100$$

A partir de esta fórmula el máximo lo obtuvieron Bâle-Campagne y Genève (110.1) y el mínimo Grisons (70)

---

<sup>253</sup> NOTA DE AUTOR: Consideramos recaudación potencial a aquella que se hubiera conseguido si se hubiera aplicado con relación a la media nacional en base 100.

El siguiente paso es calcular el índice provisional de capacidad. Para ello se calcula en primer lugar la media ponderada de los cuatro índices corregidos<sup>254</sup>, para posteriormente aplicarle la siguiente fórmula para obtener el Índice Provisional de Capacidad.

#### **Ecuación 5. Índice Provisional de Capacidad**

$$100 + [(Media Ponderada Cantonal - 100) \cdot 2.7]$$

A este Índice provisional de capacidad se le aplica la fórmula siguiente para obtener el Índice Definitivo de Capacidad Financiera Cantonal:

#### **Ecuación 6. Índice Definitivo de Capacidad Financiera Cantonal**

$$\frac{30 \cdot (\text{Índice Relativo Cantonal} - 100)}{100 - \text{Índice Relativo Menor}} + 100$$

A estos efectos, los cantones se pueden agrupar en tres bloques según su capacidad financiera: fuerte, media y débil, que son las que sirven de base para modular las transferencias y ayudas federales a los cantones. Los aplicables en el bienio 2012-2013 aparecen en la siguiente Tabla:

---

<sup>254</sup> NOTA DE AUTOR: Se establece una ponderación de 1.5 para la renta cantonal y el índice de presión fiscal y de 1 para la carga fiscal y zona de montaña

**Tabla 36. Índices Definitivos de Capacidad Cantones Suiza (2012-2013)**

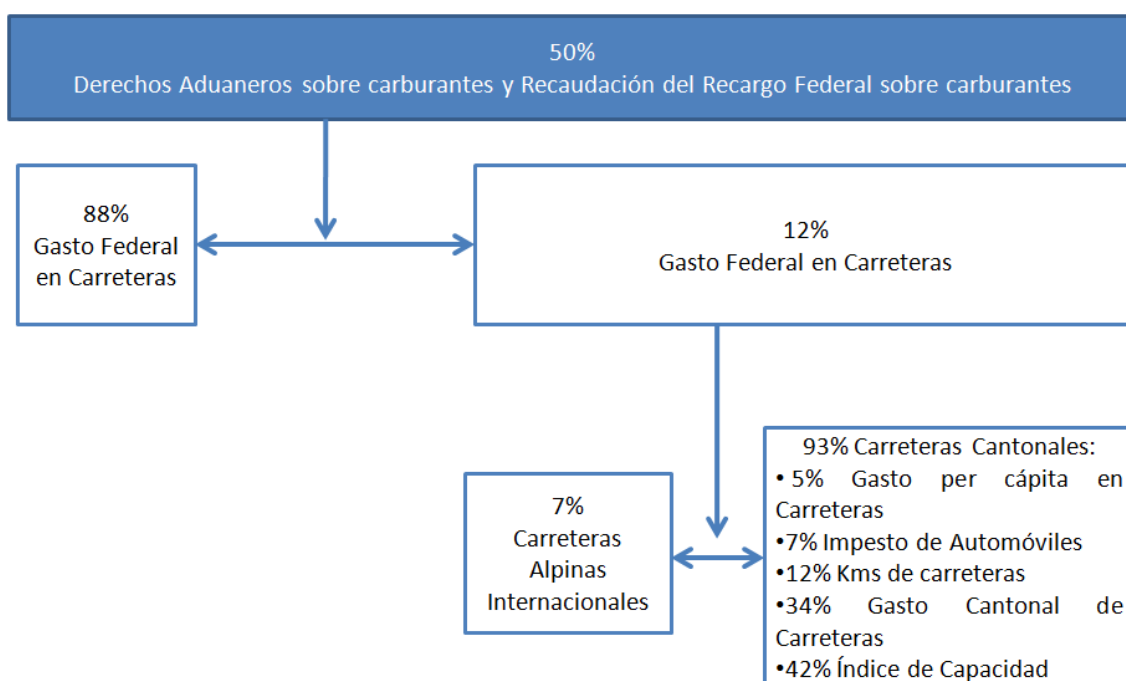
Capacidad	Cantón	Índice
<b>FUERTE</b>	Zoug	216
	Bâle-Ville	173
	Zurich	160
	Genève	141
	Nidwald	129
	Bâle-Campagne	120
	<b>MEDIA</b>	Schwytz
Schauffhouse		107
Argovie		97
Vaud		94
Thurgovie		83
Soleure		82
Glaris		82
Tessin		82
Saint Gall		80
Grisons		77
Lucerne		67
Uri		64
Appenzell Rh. Ext		63
Appenzell Rh. Int		62
<b>DÉBIL</b>		Berna
	Neuchâtel	55
	Fribourg	51
	Obwald	35
	Jura	34
	Valais	30



Los índices definitivos de capacidad financiera así establecidos se utilizan de forma diferente y con distinta importancia según el tipo de transferencia de que se trate

- **Participación cantonal en los ingresos federales:** supone aproximadamente el 7% de los ingresos no financieros cantonales totales, está compuesta por: el 30% de la recaudación del Impuesto Federal Directo de los cuales el 17% se distribuye según criterio de recaudación totalizada y el resto en función de la población ponderada según el índice definitivo de capacidad financiera
- **Transferencias federales condicionadas:** suponen aproximadamente el 24% de los ingresos no financieros cantonales y suelen instrumentarse mediante subvenciones graduadas o participación en el coste de proyectos específicos, se detalla a continuación en el siguiente gráfico:

**Ilustración 11. Ejemplo de Afectación Impositiva y Distribución Cantonal en Suiza**



**Fuente. Elaboración Propia**

- **Contribución nacional a los Gastos Federales:** La federación recibe una parte de los ingresos fiscales cantonales, en concepto de la contribución cantonal al sistema de Seguridad Social, que se canaliza a través de tres participaciones:
  - El 3% de las pensiones de jubilación

- El 12.5% de las de invalidez y
- Un tercio del déficit anual del programa de ayudas familiares a los agricultores.

## IV. Canadá

### 1. Introducción

Canadá hoy en día es el segundo país más extenso del mundo con una superficie total de 9.984760 km<sup>2</sup> de los que el nueve por ciento son lagos y cursos fluviales. La superficie de sus 52.455 islas equivale al 16.09% del territorio total y de ellas sólo 152 tienen una extensión superior a los 130km<sup>2</sup>.

Los territorios del norte canadiense fronterizos con el Océano Ártico (Yukon, Northwest y Nunavut) suponen el 39.28% del territorio nacional, pero solo albergan al 0.32% de la población. Sirva como ejemplo que el territorio de Nunavut, equivale al 20,96% del territorio mientras que la provincia más pequeña, Isla del Príncipe Edward, sólo supone el 0.06<sup>255</sup>.

La densidad poblacional media nacional es de 3.45 habitantes por km<sup>2</sup>, con una distribución extremadamente desigual, que concentra al 51.85% en las diez ciudades más numerosas. Cinco capitales de provincia se encuentran a notable distancia de la capital federal, Ottawa; además coexisten dos idiomas oficiales, el inglés y francés, declarándose francoparlantes el 25% de la población, de la que el 96% se concentra en la provincia de Québec y áreas adyacentes.

El segundo elemento que ha marcado de forma decisiva la organización institucional y la práctica política de esta federación es el dilatado y complejo proceso de independencia. El nacimiento formal de Canadá suele

---

<sup>255</sup> NOTA DE AUTOR: A modo de comparación, la superficie de Nunavut equivale a la suma de Francia, Italia, Alemania y Reino Unido mientras que el tamaño de la Isla del Príncipe Edward es aproximadamente la mitad del tamaño de la provincia de Valencia

situarse en 1663, cuando Luis XIV firma un edicto mediante el que se reincorpora a la corona francesa las colonias y asentamientos comerciales que, establecidos alrededor de Port Royal y Québec, habían sido cedidos por Richelieu a la Compañía de Nueva Francia.

En 1713, el tratado de Utrech obligó a Francia a ceder a Inglaterra la colonia de Port Royal, acabándose definitivamente el dominio francés sobre el resto del territorio con el Tratado de París de 1763. Temerosa de que la rebelión de las colonias estadounidenses se extendiera hacia el norte, la corona británica intentó asegurarse la lealtad de su nueva colonia canadiense aprobando el Quebec Act en 1774, mediante el que impuso el derecho penal británico pero autorizó el uso de las leyes civiles francesas y permitió el libre ejercicio del catolicismo.

La eficacia de esta medida se puso inmediatamente de manifiesto ya que los francocanadienses impidieron que los anglocanadienses siguieran los pasos de los Estados Unidos en 1776 y los años posteriores, pese a la gran cantidad de colonos británicos que, disconformes con la independencia estadounidense, pasaron a establecerse en Canadá. La coexistencia de dos comunidades, con lenguas, leyes civiles, religión y costumbres claramente diferentes es el factor de todas las posteriores ordenaciones territoriales, administrativas y políticas y en los enfrentamientos que van sucediéndose hasta que en el parlamento británico en 1867, acepta la creación de un nuevo Estado, la Confederación de Canadá, formado por las actuales provincias de New Brunswick, New Scotia, Ontario y Québec.

En realidad, se trataba de una Federación altamente centralizada, que unificó la legislación, estableció la cooficialidad de las dos lenguas en la provincia de Québec, hizo una distribución elemental de poderes entre el gobierno federal y las provincias y mantuvo importantes vínculos y dependencias con la corona británica. El territorio del Noroeste y Manitoba se unieron a la confederación en 1870, Yukon y la actual British Columbia lo hicieron en 1871 y Prince Edward Island en 1873.

En 1949, el Tribunal Supremo de Canadá, existente desde 1875, dejó de depender de Londres en instancia Judicial final y se produjo la incorporación de Newfoundland, hasta entonces colonia británica, a la federación.

Las reivindicaciones y negociaciones para la total independencia prosiguieron hasta que finalmente, el 17 de abril de 1982, se proclamó la Constitution Act, que permitía a los canadienses modificar su propia constitución sin necesitar el visto bueno británico. A partir de esa fecha, el lazo político se limita a que la Reina de Inglaterra ostenta la Jefatura del Estado Canadiense.

En todo este proceso, la especial situación de Québec ha marcado también sus pautas y ha supuesto el tercer elemento condicionante de la estructura institucional y política actual, que han defendido siempre su derecho a ser reconocidos como una sociedad diferente dentro de la federación tras el Acta de 1774.

En 1980, se celebró un referéndum por la independencia de Québec, cuyos partidarios sólo obtuvieron el 40% de los votos. La confrontación entre Québec y la Federación se hizo más aguda con las reformas incluidas en la Constitución de 1982, que condujo a una profunda crisis política. La disconformidad de Québec, alentada por los resultados del referéndum de 1980, hizo que esta Provincia se negara legalmente a reconocer la validez de algunas cláusulas constitucionales, por lo que recurrió sistemáticamente ante el Tribunal Supremo muchas normas federales.

El 12 de junio de 1995, los partidos independentistas alcanzaron un acuerdo sobre la vía a la independencia, que pasaba por la fórmula de Estado asociado y que se sometió al referéndum de la población de Québec el 30 de octubre de 1995. Esta vez el rechazo a la eventual independencia de la provincia no triunfó por un escaso margen, el 49.4% dijo sí a la independencia, levantando un alboroto político sobre las condiciones que

deberían cumplirse para que Québec pudiera salir de la Federación<sup>256</sup>. Finalmente el asunto llegó al Tribunal Supremo (Constitucional) a instancia del Gobierno, que con una ambigüedad típicamente canadiense, dictó sentencia el 19 de agosto de 1998.

Según esta sentencia, Québec no tiene derecho a la autodeterminación, tal y como se define este término en el derecho internacional público, porque ni es una colonia, ni está militarmente ocupada por una potencia extranjera, aunque Québec puede separarse de Canadá si a una pregunta clara<sup>257</sup> sobre la secesión, hay una clara mayoría de quebequeses que votan afirmativamente y se negocian adecuadamente con el resto de Canadá los términos de la ruptura, que ha de prestar especial atención a los derechos de las minorías quebequesas.

En junio de 2000, y tras largos debates, se aprobó la Ley de Claridad en la que el gobierno fija las líneas maestras por las que debe discurrir, en el futuro, la negociación entre Québec y el gobierno federal en un supuesto proceso de secesión.

## **2. Estructura Institucional**

### **2.1 Nivel Federal - Central**

La Jefatura del Estado la ostenta la Reina de Inglaterra, siendo su representante el Gobernador General, nombrado por la Reina y actúa siempre con el beneplácito del Gobierno Canadiense.

El poder legislativo federal, configurado según el modelo británico reside en el Parlamento, formado por la Cámara de los Comunes y el Senado.

---

<sup>256</sup> NOTA DE AUTOR: Los representantes independentistas de Québec formulaban una cuestión clave, si en 1949 el 52% sirvió para que Terranova formara parte de la Federación ¿Por qué no sirve un 52% para que Québec abandone la Federación

<sup>257</sup> NOTA DE AUTOR: La pregunta del referéndum de 1995 era literalmente la siguiente: ¿Aceptaría usted que Québec fuera soberano, tras haber ofrecido formalmente a Canadá una nueva asociación económica y política, en el marco de la Ley sobre el futuro de Québec y del acuerdo de 12 de junio de 1995?

La Cámara de los Comunes consta de 301 miembros, elegidos por sufragio universal para legislaturas de 5 años, según una cláusula de representación mínima.

El Senado se asemeja a la Cámara de los Lores británica, se compone de 105 miembros, nombrados por el Gobernador General a propuesta del Primer Ministro. Los senadores poseen el cargo de forma prácticamente vitalicia, hasta los 75 años, y teóricamente representan los intereses de los territorios, aunque el procedimiento de elección hace muy discutible este hecho.

En cuanto al poder ejecutivo, la tradición canadiense es que el Gobierno sea numeroso<sup>258</sup>, intentando dar cabida a los intereses de provincias territorios y grupos étnicos. Lo usual es que los ministros oriundos de Ontario y Québec copen la mayoría parte de las carteras ministeriales en correspondencia a su mayoría poblacional<sup>259</sup>, pero que haya al menos un miembro del gobierno por cada provincia.

Respecto al poder judicial, se encuentra organizado nacionalmente dentro de una única estructura jerárquica, en el plano federal destaca el Tribunal Supremo, el cual ejerce funciones de Tribunal Constitucional.

## **2.2 Nivel Estatal – Regional**

Con la incorporación de Terranova en 1949 a la Federación, y la creación existen actualmente 10 Provincias y 3 Territorios. Desde el punto de vista político-institucional, no existen diferencias entre esas dos categorías, ya que en todas existe una Asamblea Legislativa o Parlamento y sus correspondientes Órganos de Gobierno.

---

<sup>258</sup> NOTA DE AUTOR: El actual gobierno de Stephen Harper está compuesto 37 ministros

<sup>259</sup> Nota de Autor: Ontario y Québec representan el 62% de la población, de los 37 ministerios 14 pertenecen a ministros de Ontario y 9 de Québec

Junto a los Parlamentos territoriales y provinciales aparece la figura del Subgobernador que nombrado por el Gobernador Central del Canadá, ejerce similares funciones protocolarias a las desempeñadas por éste en el Gobierno Federal.

Las diferencias básicas entre Provincias y Territorios radican en las competencias atribuidas a esos últimos, las cuales son sustancialmente menores que las provincias, además debemos tener en cuenta la situación de Québec tiene una especial situación dentro de las provincias, puede afirmarse que Canadá es un claro ejemplo de Federalismo asimétrico.

Una de las razones que explican el menor poder de los Territorios es su bajísima densidad de población, tal y como reflejan los datos de la siguiente Tabla:

**Tabla 37. Distribución poblacional y superficie por Provincias**

Territorio	Superficie Km <sup>2</sup>	Población Hab.	Superficie (%)	Población (%)	Densidad
<b>Alberta</b>	661848	3113600	6.63	9.91	4.85
<b>British Columbia</b>	944735	4141300	9.46	13.18	4.48
<b>Manitoba</b>	647797	1150800	6.49	3.66	2.08
<b>Nanavut Territory</b>	2093190	28700	20.96	0.09	0.01
<b>New Brunswick</b>	72908	756700	0.73	2.41	10.59
<b>Newfoundland</b>	405212	531600	4.06	1.69	1.42
<b>Northwest Territories</b>	1346106	41400	13.48	0.13	0.03
<b>Nova Scotia</b>	55284	944800	0.55	3.01	17.71
<b>Ontario</b>	1076395	12068300	10.78	38.48	13.15
<b>Prince Edward Island</b>	5660	139900	0.06	0.45	24.72
<b>Québec</b>	1542056	7455200	15.44	23.73	5.46
<b>Saskatchewan</b>	651036	1011800	6.52	3.22	1.71
<b>Yukon Territory</b>	482443	29900	4.83	0.10	0.06
<b>TOTAL</b>	<b>9984670</b>	<b>30491294</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>3.45</b>

Fuente. Statics Canada<sup>260</sup>

Como se ve, el 75.33% de la población se concentra en tres provincias (Québec, Ontario y British Columbia), mientras que el 39.28% de la superficie total, correspondiente a los tres territorios está prácticamente desierto. Pero no es únicamente una cuestión de densidad de población, los tres territorios, que físicamente se diferencian muchísimo entre sí<sup>261</sup>, tienen varias cosas en común: parte de su territorio está dentro del círculo polar ártico, poseen importantes recursos, su ecosistema es especialmente frágil y su población indígena es muy importante<sup>262</sup>.

<sup>260</sup> CANADA, Government Statics Department: Census 2011.

<sup>261</sup> NOTA DE AUTOR: Nunavut es una inmensa tundra desértica con un clima extremo; Yukon es un continuo bosque montañoso, y el Northwest depende en todo el río Mackenzie poderosa arteria de 1800 kilómetros de longitud.

<sup>262</sup> NOTA DE AUTOR: En Nunavut, el 85% son Inuit; mientras que los aborígenes suponen el 23% de la población de Yukon y el 49% en el Northwest.



Por todo ello, los problemas de desarrollo económico sostenible, de participación política, y de respeto a las minorías indígenas son en estas regiones especialmente relevantes. Existe un Ministerio federal especial<sup>263</sup> que se encarga de todas estas cuestiones, junto con las Asambleas legislativas territoriales. Además Canadá es miembro del Consejo Ártico, sucesor de la Conferencia de 1989, donde se estudiaron y propusieron las primeras medidas proteccionistas conjuntas e impulsor del Acuerdo sobre estrategias medioambientales en el Ártico.

### 2.3 Nivel Local

La libertad de que gozan las Provincias para organizar administrativamente su territorio se ha traducido en una elevada heterogeneidad de tipos de entidades locales, aunque la complejidad de este nivel de gobierno es algo menor que en la práctica. Como es habitual, un gobierno local se identifica, en primer lugar, porque hay un proceso democrático de elección de sus miembros, los miembros de los Consejos Escolares, así como los Consejos Directivos de numerosos parques y empresas públicas locales, son elegibles mediante votación popular.

Los municipios canadienses se clasifican según su tamaño en Ciudades, Pueblos, Villas, y entes Rurales, aunque casi todas las grandes aglomeraciones urbanas canadienses tienen ahora gobiernos metropolitanos que incluso van sustituyendo en algunas provincias a los anteriores Condados. Tomando en consideración las 4 principales figuras la distribución municipal en Canadá se puede apreciar en la tabla:

---

<sup>263</sup> NOTA DE AUTOR: Corresponden al Ministerio de Personas Aborígenes y del Norte

**Tabla 38. Distribución de los Gobiernos Municipales en Canadá**

Territorio	Cities	Towns	Village	Rural	TOTAL
<b>Alberta</b>	15	110	105	0	230
<b>British Columbia</b>	44	15	40	0	99
<b>Manitoba</b>	8	52	23	120	203
<b>Nanavut Territory</b>	0	1	0	0	1
<b>New Brunswick</b>	7	27	69	0	103
<b>Newfoundland</b>	3	286	0	0	289
<b>Northwest Territories</b>	1	4	1	0	6
<b>Nova Scotia</b>	0	31	0	0	31
<b>Ontario</b>	51	356	11	0	418
<b>Prince Edward Island</b>	2	7	0	0	9
<b>Québec</b>	2	590	358	0	950
<b>Saskatchewan</b>	14	147	307	297	765
<b>Yukon Territory</b>	1	3	4	0	8
<b>TOTAL</b>	<b>148</b>	<b>1629</b>	<b>918</b>	<b>417</b>	<b>3112</b>

Fuente. Statics Canada<sup>264</sup>

Además de éstos datos mencionados en la Tabla anterior, hemos de tener en cuenta la existencia de más de un millar de *reservas de población aborígen*, entidades territoriales que a menudo son directamente gestionados por el gobierno federal, o conjuntamente entre este y el respectivo gobierno provincial.

<sup>264</sup> CANADA, Government Statics Department: Census 2011.

## 2.4 Relaciones entre niveles de Gobierno<sup>265</sup>

Las especiales condiciones en que ha de funcionar el federalismo a nivel fiscal en Canadá, han propiciado históricamente el desarrollo de prácticas políticas que no pasan necesariamente por normas constitucionales o de rango similar. En esta línea, es obligado destacar la existencia de Conferencias Intergubernamentales, que se reúnen sistemáticamente con el objetivo de intercambiar ideas, negociar políticas, armonizar normas y coordinar sus actividades; estas conferencias usualmente son preparadas por un Secretario federal, reúnen tanto a Primeros Ministros, federal y provinciales, como a ministros de las áreas específicas.

## 3. Distribución de Competencias.

Aunque la distribución de poderes entre Federación-Provincia establecidos en 1867, de acusado carácter centralista, no ha sido formalmente modificada más que en cuatro ocasiones, la articulación de vías alternativas para la toma de decisiones, la interpretación flexible de las normas, y la institucionalización de foros intergubernamentales de negociación, ha producido un reparto real de poderes que difiere de lo estrictamente establecido en la Constitución.

Como principio general, todo lo que la Constitución no atribuye expresamente a las provincias es competencia Federal. La Federación tiene competencias exclusivas en materias de interés general y nacional: defensa, correos, moneda y legislación penal, mientras que las provincias tienen la potestad para la creación de hospitales, gestión de tierras, recursos para su propiedad, educación, instituciones locales y derechos civiles.

A su vez existen diversas competencias compartidas, de acuerdo con la Constitución: pensiones y prestaciones sociales, agricultura, inmigración y algunas cuestiones relativas a la explotación y conservación de los recursos

---

<sup>265</sup> NOTA DE AUTOR: Para la mejor comprensión de este apartado es recomendable la lectura previa de BRODWAY, Robin W.: Intergovernmental Fiscal Relations in Canada. Primera Edición. Ontario: Canadá Tax Foundation

naturales. La tabla que a continuación detallamos recoge los porcentajes de cada función para el año 2011 en términos de Contabilidad Nacional:

**Tabla 39. Funciones de Gasto Público en Canadá(2011)**

Servicio (Importancia Relativa %)	Federal	Provincia	Local
<b>Servicios Generales (3.46)</b>	40.90	25.65	33.44
<b>Defensa y Policía (8.48)</b>	56.37	22.96	20.67
<b>Transportes y Comunicaciones (4.46)</b>	9.87	41.15	48.98
<b>Sanidad (19.20)</b>	2.77	95.87	1.36
<b>Servicios Sociales (34.95)</b>	61.52	33.29	5.19
<b>Educación (16.01)</b>	5.13	58.87	35.99
<b>Recursos Naturales (3.88)</b>	39.17	54.84	5.99
<b>Abastecimiento y Residuos (2.30)</b>	14.42	14.176	70.82
<b>Cultura y Espectáculos (2.67)</b>	29.77	19.38	50.84
<b>Trabajo, Empleo e Inmigración (0.75)</b>	73.73	26.27	0
<b>Asuntos Exteriores (1.06)</b>	100.00	0	0
<b>Planificación y Desarrollo (0.45)</b>	21.99	46.68	31.33
<b>Investigación (0.51)</b>	21.99	46.68	31.33
<b>Otros (0.60)</b>	0.08	92.53	7.38
<b>TOTAL</b>	<b>31.09</b>	<b>49.96</b>	<b>7.38</b>
<b>Fuente: Statics Canada<sup>266</sup></b>			

Como puede apreciarse el 70% del gasto total corresponde al Gasto Social o Estado del Bienestar –sanidad, prestaciones sociales y educación – confirmándose por otra parte lo dicho acerca del papel de las provincias en Educación y Sanidad.

<sup>266</sup> CANADA, Government Statics Department: Government Revenues, Expenditures and Debt 2011

Dada la libertad con que las provincias pueden ejercer sus competencias, aparecen lógicas diferencias entre ellas que se reflejan en las cifras de la tabla que veremos a continuación, y en la que, para homogeneizar la comparación, se han omitido los Territorios, dadas sus menores competencias en materias educativas, sociales y sanitarias.

**Tabla 40. Gasto provincial por funciones en Canada (2011)**

Servicio	Alberta	British Columbia	Manitoba	New Bruswick	Newfoundland	Nova Scotia	Ontario	Prince Edward Island	Québec	Saskatchesan
<b>Servicios Generales</b>	1.23	1.03	2.31	1.68	1.77	1.01	1.60	5.10	2.44	2.07
<b>Defensa y Policía</b>	2.79	3.76	4.18	3.16	4.14	4.46	4.50	3.27	3.45	4.64
<b>Transportes y Comunicaciones</b>	5.33	4.88	3.38	8.30	8.26	4.05	3.15	8.56	3.56	4.80
<b>Sanidad</b>	30.27	38.45	38.99	34.82	38.11	40.12	41.65	35.19	30.61	34.77
<b>Servicios Sociales</b>	11.12	17.01	17.51	12.82	14.29	11.49	17.63	7.40	26.22	16.99
<b>Educación</b>	29.91	27.19	24.76	29.63	25.28	30.43	26.26	25.96	24.01	22.08
<b>Recursos Naturales</b>	6.56	5.27	4.84	5.02	4.04	5.29	1.92	9.42	4.90	9.14
<b>Abastecimiento y Residuos</b>	1.16	0.45	0.64	0.77	1.14	0.57	0.54	1.25	0.72	0.98
<b>Cultura y Espectáculos</b>	1.16	0.98	1.57	0.97	1.04	0.95	0.52	1.54	1.39	1.29
<b>Trabajo, Empleo e Inmigración</b>	0.25	0.24	0.33	0.79	0.39	0.25	0.15	0.48	0.97	0.25
<b>Vivienda</b>	0.56	0.36	0.92	0.89	1.07	1.03	1.63	0.38	0.83	2.08
<b>Planificación y Desarrollo</b>	0.15	0.32	0.55	0.63	0.48	0.35	0.40	0.38	0.57	0.67
<b>Investigación</b>	0.45	0.05	0.01	0	0	0	0.06	0	0.32	0.12
<b>Otros</b>	9.06	0.01	0	0.51	0	0	0	1.06	0	0.12
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Statics Canada<sup>267</sup>

<sup>267</sup> CANADA, Government Statics Department: Government Revenues, Expenditures and Debt 2011

De igual manera, la siguiente tabla recoge la importancia relativa que, para los gobiernos locales de cada provincia, tiene cada una de las funciones de gasto que ellos acometen.

**Tabla 41. Funciones de Gasto Público Local por funciones (2011)**

Servicio	Alberta	British Columbia	Manitoba	New Bruswick	Newfoundland	Nova Scotia	Ontario	Prince Edward Island	Québec	Saskatchewan
<b>Servicios Generales</b>	6.97	5.85	7.16	11.58	7.11	6.22	5.71	3.42	7.37	6.18
<b>Defensa y Policía</b>	8.19	11.04	10.29	21.95	2.08	12.00	8.56	6.14	10.08	8.82
<b>Transportes y Comunicaciones</b>	16.20	9.64	12.23	21.09	12.59	10.11	11.62	5.70	16.38	15.87
<b>Sanidad</b>	0.89	1.06	1.14	0.47	0.03	0.08	2.26	0.04	0.13	0.31
<b>Servicios Sociales</b>	0.89	0.14	0.16	0	0.08	2.68	15.84	0	0.84	0.27
<b>Educación</b>	47.02	45.09	52.11	0.02	60.92	50.91	37.45	74.47	45.53	50.87
<b>Recursos Naturales</b>	1.94	0.81	1.25	2.51	0.31	0.50	1.03	0.44	1.70	1.82
<b>Abastecimiento y Residuos</b>	7.94	11.97	9.11	26.46	9.71	10.05	8.51	3.37	7.24	7.70
<b>Cultura y Espectáculos</b>	7.86	11.46	4.93	13.24	6.36	6.40	5.58	5.81	7.46	7.11
<b>Vivienda</b>	0.38	0.34	0.22	0.36	0.25	0.14	3.22	0	1.74	0.19
<b>Planificación y Desarrollo</b>	1.73	1.33	1.18	2.07	0.53	0.91	0.08	0.62	1.51	0.83
<b>Otros</b>	0	1.27	0.22	0.26	0.01	0	0.14	0	0.02	0.04
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Statics Canada<sup>268</sup>

#### 4. Reparto del Poder Tributario

La Constitución otorga al Gobierno Federal la facultad de recaudar cualquier tipo impositivo, y sólo permite a las Provincias el uso de la imposición directa.

<sup>268</sup> CANADA, Government Statics Department: Government Revenues, Expenditures and Debt 2011

Como es habitual en Canadá, las flexibles interpretaciones dadas a la Constitución, y acuerdos intergubernamentales, han conducido a una realidad fiscal diferente, más parecida a un sistema de libre concurrencia que a una reserva exclusiva de fuentes.

El panorama general de los ingresos no financieros en el año 2011 viene recogido en la siguiente tabla:

**Tabla 42. Ingresos no financieros en Canadá (2011)**

Impuesto	Importancia Relativa	Federal	Provincia	Local
<b>Imposición sobre Rentas</b>	39.97	64.16	35.84	0
<b>Imposición sobre Consumos</b>	19.22	44.86	55.06	0.08
<b>Impuestos sobre la Propiedad</b>	8.84	0	20.64	79.36
<b>Otros Impuestos</b>	3.29	46.30	0	53.70
<b>Imposición sobre primas de seguros</b>	0.48	0	100	0
<b>Cotizaciones Sociales</b>	12.84	73.19	26.81	0
<b>Imposición sobre Ventas</b>	7.42	11.71	54.99	33.30
<b>Rentas Patrimoniales</b>	7.11	20.79	71.89	7.32
<b>Otros Ingresos no tributarios</b>	0.82	23.75	59.92	16.32
<b>Transferencias Incondicionadas</b>	0	2.09	93.91	4.00
<b>Transferencias Condicionadas</b>	0	0.04	17.51	82.45
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Statics Canada<sup>269</sup>

Como se ve, las dos terceras partes de lo recaudado con los Impuestos sobre la Renta – Personal y Societaria – quedan en manos del Gobierno Federal; lo mismo ocurre con las cotizaciones sociales, cuyas tres cuartas partes son ingresadas a las arcas federales.

Los gobiernos provinciales dominan con claridad en el campo de los Impuestos sobre ventas, tanto en la modalidad general como en los de consumos específicos, mientras que los gobiernos locales son los dueños de la imposición sobre la propiedad.

<sup>269</sup> CANADA, Government Statics Department: Government Revenues, Expenditures and Debt 2011

De esta manera, el modelo canadiense se asemeja mucho al estadounidense, y sigue muy de cerca las recomendaciones más convencionales y ortodoxas del federalismo fiscal en cuanto al reparto de las fuentes tributarias. Como complemento a esta primera aproximación, en la siguiente tabla vamos a apreciar la estructura de los ingresos no financieros de cada nivel de Gobierno.

**Tabla 43. Estructura de Ingresos no Financieros por niveles de Gobierno en Canadá**

Tipo Impuesto	Federal	Provincia	Municipio
<b>Imposición sobre Rentas</b>	61.32	29.16	0
<b>Imposición sobre Consumos</b>	20.62	21.55	0.09
<b>Impuestos sobre la propiedad</b>	0	3.71	40.21
<b>Otros Impuestos</b>	0.25	0	0.69
<b>Imposición sobre primas de seguros</b>	0	0.98	0
<b>Cotizaciones Sociales</b>	11.25	3.51	0
<b>Imposición sobre las ventas</b>	2.22	8.85	15.09
<b>Rentas Patrimoniales</b>	3.45	10.16	2.91
<b>Otros ingresos no tributarios</b>	0.59	1.26	0.97
<b>Transferencias Incondicionadas</b>	0.31	11.66	1.46
<b>Transferencias Condicionadas</b>	0.01	2.91	38.64
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Statics Canada<sup>270</sup>

A partir de estas cifras pueden calcularse los índices de autonomía y dependencia de los conjuntos provinciales y locales, los cuales señalan que las provincias tienen un grado de dependencia menor al 15% mientras que los gobiernos locales reciben transferencias por valor del 40% de sus ingresos no financieros totales.

Si nos centramos por ahora en los ingresos tributarios, podemos observar, que, en lógica correspondencia con la anterior Tabla 42, el gobierno federal concentra su poder tributario en la imposición sobre la renta, con la que obtiene más del 61% de sus ingresos no financieros. En cuanto a las provincias, los impuestos sobre las ventas tienen prácticamente el mismo

<sup>270</sup> CANADA, Government Statics Department: Government Revenues, Expenditures and Debt 2011



peso relativo que la imposición sobre la renta. Por lo que respecta a los gobiernos locales su tributo más importante sigue siendo el Impuesto sobre el patrimonio que les proporciona el 40% de sus ingresos no financieros.

Para finalizar, las tablas que a continuación detallamos reflejan las diferencias que se dan entre las provincias y entre los respectivos gobiernos locales.

**Tabla 44. Porcentaje de Ingresos Tributarios Provinciales en Canadá (2011)**

Impuesto	Alberta	British Columbia	Manitoba	New Brunswick	Newfoundland	Nova Scotia	Ontario	Prince Edward Island	Québec	Saskatchewan
<b>Renta Personal</b>	32.8	26.8	30.8	28.7	26.1	31.0	28.8	24.8	36.3	25.4
<b>Sociedades</b>	12.8	7.5	5.6	5.7	2.3	4.6	10.1	3.5	5.4	2.9
<b>General Ventas</b>	0	17.8	18.8	20.7	22.8	21.1	21.1	24.8	14.4	16.6
<b>Bebidas Alcoholicas</b>	2.6	2.3	2.5	1.9	4.5	2.6	1.7	4.4	1.8	2.6
<b>Carburantes</b>	4.2	4.4	4.0	5.9	5.5	5.3	4.3	5.1	3.4	7.5
<b>Otros Consumos</b>	0.4	0.6	0	0	0	0	0	0	1.7	0
<b>General sobre propiedad</b>	7.6	7.3	3.6	8.5	0	0	0	7.6	0.7	0
<b>Otros sobre propiedad</b>	0	1.4	0.2	0.1	0	0	1.2	0	0	0
<b>Vehículos a motor</b>	1.6	1.7	1.4	2.3	2.3	1.2	1.4	1.7	1.8	2.4
<b>Recursos Naturales</b>	2.7	0.1	0.2	0.1	0.1	0	0	0	0.1	2.4
<b>Seguros</b>	5.1	1.2	0	0	0	0.2	0	0	1.2	0
<b>Cotizaciones Sociales</b>	3.1	6.6	2.5	3.3	5.5	3.9	4.4	2.9	6.6	2.4
<b>Selectivo sobre ventas</b>	13.8	7.9	13.9	13.6	18.4	18.6	13.5	18.6	7.9	16.4
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Fuente: Statics Canada<sup>271</sup></b>										

<sup>271</sup> CANADA, Government Statics Department: Government Revenues, Expenditures and Debt 2011

**Tabla 45. Porcentaje de Ingresos Trituarios Locales en Canadá (2011)**

Impuesto	Alberta	British Columbia	Manitoba	New Bruswick	Newfoundland	Nova Scotia	Ontario	Prince Edward Island	Québec	Saskatchesan
<b>Consumos</b>	0	0.3	1.3	0	0.2	0	0	0	0.2	2.6
<b>Propiedad</b>	60.9	60.4	72.7	68.1	74.2	80.1	73.6	68.9	75.2	77.4
<b>Otros</b>	2.1	2.8	1.0	0.6	1.3	0.1	1.3	0.6	0.3	0.6
<b>Ventas</b>	37.0	36.6	25.0	31.4	24.3	19.7	25.1	30.5	24.3	19.4
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Fuente: Statics Canada<sup>272</sup></b>										

## 5. Acuerdos Fiscales

Desde que en 1941 se establecieron los Tax Rental Agreements entre la Federación y las Provincias, el marco para la cooperación tributaria entre los dos niveles de gobierno ha estado continuamente evolucionando. Los acuerdos fiscales firmados en 1962, que remplazaron a los de 1941, definen su estructura básica, cuyos objetivos generales son:

- Servir al interés nacional
- Reducir la Complejidad y las duplicaciones fiscales
- Promover la armonización y en consecuencia, la libre circulación de personas y capitales y la prosperidad económica.
- Ayudar a los canadienses a identificar adecuadamente qué gobierno tienen las responsabilidades respecto a sus pagos tributarios
- Proporcionar autonomía y flexibilidad tributaria a las provincias.

<sup>272</sup> CANADA, Government Statics Department: Government Revenues, Expenditures and Debt 2011

La última versión de los acuerdos fue establecida en la reunión de los ministros de hacienda celebrada en 1998, que incorporó los trabajos previos elaborados por la comisión fiscal intergubernamental. El contenido de los actuales acuerdos de manera muy resumida son los siguientes:

- **Ámbito impositivo de aplicación.** Imposición sobre la renta, tanto personal como societaria.
- **Ámbito territorial de aplicación.** En el impuesto sobre la renta, todas las Provincias y Territorios con la excepción de Québec, que desde 1954 tiene su propio impuesto.
- **Capacidad Normativa.** Las provincias firmantes del Acuerdo se obligan a utilizar la misma base imponible que el impuesto federal sobre la que se aplican las tarifas provinciales. Estos tramos se pueden observar en la siguiente tabla:

**Tabla 46. Tramos de Impuesto sobre la Renta Personal en las Provincias de Canadá**

Provincia / Territorio	Tipo Mín.	Tipo Máx.	Tramos
<b>Alberta</b>		10.00	1
<b>British Columbia</b>	6.05	14.07	5
<b>Manitoba</b>	10.90	17.40	3
<b>New Bruswick</b>	9.68	17.84	4
<b>Newfoundland</b>	10.57	18.02	3
<b>Nortwest Territories</b>	7.20	13.05	4
<b>Nova Scotia</b>	9.77	16.67	3
<b>Nunavut</b>	4.00	11.50	4
<b>Ontario</b>	6.05	11.16	3
<b>Prince Edward Island</b>	9.80	16.70	3
<b>Sakatchewan</b>	11.00	15.00	3
<b>Yukon</b>	7.04	12.72	3
<b>FEDERAL</b>	<b>16.00</b>	<b>29.00</b>	<b>4</b>

Fuente: Statics Canada<sup>273</sup>

<sup>273</sup> CANADA, Government Statics Department: Government Revenues, Expenditures and Debt 2011

- **Administración Tributaria.** La Agencia Tributaria federal gestiona gratuitamente aquellos impuestos provinciales sobre renta personal y societaria que tengan una razonable similitud. A medida que va aumentando la disparidad, la Agencia va cobrando un porcentaje creciente del coste de gestión del impuesto<sup>274</sup>.
- **Entregas a cuenta y liquidación.** La Agencia Tributaria federal recauda los impuestos acordados y va remitiendo cantidades a cuenta a las provincias y territorios.

## 6. Desequilibrios financieros y Transferencias

Aunque su cuantía no es demasiado importante, ya que globalmente sólo equivalen al 15% de los ingresos no financieros totales provinciales, las transferencias federales son uno de los elementos básicos del federalismo fiscal canadiense.

Siguiendo la clasificación utilizada por el Ministerio de Hacienda canadiense, existen actualmente cinco grandes grupos o programas de transferencias federales.

El primero de ellos es el *Quebec Abatement* en la década de 1960, el gobierno federal cedió parte de su espacio fiscal a Quebec, reduciendo la tarifa federal sobre la renta personal en esta provincia en un 13.5%, espacio ocupado por el impuesto federal. Esta cesión, todavía vigente, aparece integrada de forma contable en la CHST

En segundo lugar nos encontramos con la CHST, Canada Health and Social Transfer. La cantidad total de CHST se establece para periodos quinquenales, aunque es habitual que los presupuestos federales aumenten anualmente la cifra. La cuantía anual se reparte entre las provincias en estricta proporción a la población. Esta asignación per cápita formalmente

---

<sup>274</sup> NOTA DE AUTOR: Las contribuciones personales a los partidos políticos pueden deducirse del impuesto federal si son partidos de ámbito nacional. Casi todas las provincias admiten este tipo de deducciones para los partidos de ámbito provincial. Puesto que hay más partidos provinciales que nacionales, la Agencia cobra un coste extra según el número de partidos de cada provincia.

consta de dos componentes: la mitad en un pago monetario del gobierno federal a la provincia y la otra mitad son tax transfers en los impuestos federales sobre la renta personal y de sociedades.

En tercer lugar vamos a analizar The Equalization Program, el sistema canadiense de nivelación horizontal, su objetivo aparece en la Constitución de 1982, el cual es, ayudar a las provincias más débiles de forma que todas puedan proporcionar a sus ciudadanos niveles razonablemente similares de bienes y servicios públicos, aplicando niveles razonablemente similares de imposición. Los pagos correspondientes a cada provincia se calculan mediante un complejo procedimiento, cuyos principales elementos se resumen a continuación:

1. Se toman en consideración 33 figuras impositivas (i) propias de las provincias, a continuación y para cada figura i
2. Se calcula la recaudación obtenida en el conjunto de las 10 provincias.  $REC^{10}$
3. Se estima la base tributaria del conjunto de las 10 provincias  $BI^{10}$
4. Se define el tipo impositivo promedio nacional del impuesto i, igual a

#### **Ecuación 7. Definición del Tipo Impositivo Promedio Nacional en Canadá**

$$\frac{REC^{10}}{BI^{10}} = TG^{10}$$

5. Se estima la Base Tributaria de cada provincia, tanto si se aplica o no el impuesto i  $BI^{\wedge}$
6. El estándar de referencia se define como el valor medio correspondiente a las cinco provincias representativas.<sup>275</sup>
7. Se calcula la recaudación potencial que podría obtener cada provincia, si se aplicase el tipo medio nacional a su base imponible estimada.

---

<sup>275</sup> NOTA DE AUTOR: La elección de las 5 provincias representativas se realiza tras la eliminación de las cuatro con peor  $BI^{\wedge}$  per cápita y la de mayor  $BI^{\wedge}$  per cápita, para el periodo 2011-2012 las cinco provincias medias son Ontario, Québec, British Columbia, Manitoba y Saskatchewan

**Ecuación 8. Cálculo de la Recaudación Potencial en Canadá**

$$REC^{\lambda} = TG^{10} \cdot BI^{\lambda}$$

8. Se calcula la recaudación potencial per cápita de las cinco provincias estándar

**Ecuación 9. Cálculo de la recaudación potencial per cápita de las Provincias Estándar**

$$\frac{REC^5}{POB^5} = \frac{TG^{10} \cdot BI^5}{POB^5}$$

9. Se calcula la diferencia de recaudaciones potenciales per cápita y la de cada provincia

**Ecuación 10. Cálculo diferencia de Recaudaciones Canadá**

$$\frac{REC^5}{POB^5} - \frac{REC^{\lambda}}{POB^{\lambda}}$$

10. Se multiplica la cifra anterior por la población de cada provincia. El resultado es la cifra correspondiente al impuesto i, y que es igual a:

**Ecuación 11. Cálculo de la cifra correspondiente al impuesto i**

$$TN_i^{\lambda} = POB^{\lambda} \cdot TG_i^{10} \left( \frac{REC^5}{POB^5} - \frac{REC^{\lambda}}{POB^{\lambda}} \right)$$

11. El proceso se repite para cada uno de las 33 figuras seleccionadas, obteniéndose así 33 cifras  $TN_i$  para cada provincia
12. Se suman las cantidades  $TN_i$  de cada provincia
13. Las provincias que reciben fondos, conocidas como las carentes son aquellas para las que se cumple esta función

## Ecuación 12. Fórmula de Contraste de las Provincias Carentes

$$\sum_{i=1}^{33} TN_i^\lambda > 0$$

14. Finalmente se ajusta la cuantía a percibir por cada provincia teniendo en cuenta dos restricciones: la cifra máxima total de equalization y un mínimo estimado de ingresos provinciales per cápita

En cuarto lugar abordaremos las Revenue Guarantee, que es la transferencia protectora a las provincias de eventuales reducciones del impuesto personal sobre la renta, debido a modificaciones federales de dicho impuesto.

Finalizaremos con el Territorial Formula Financing, que es una transferencia anual para cada uno de los tres territorios cuya cuantía viene determinada por negociaciones bilaterales entre los respectivos ministros de Hacienda en el marco de un plano quinquenal.

Así pues la cuantía a percibir por cada Provincia y Territorio, con cargo a cada una de las cinco transferencias reseñadas para el ejercicio fiscal 2011-2012, se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla 47. Transferencia Estado-Provincias en Canadá (2011-2012)<sup>276</sup>**

Provincia / Territorio	CHST Directo	CHST Tax Transfer	Equalization	Territorial Formula	Transferencia per Cápita
<b>Alberta</b>	1777	1876			1225
<b>British Columbia</b>	2966	2174			1367
<b>Manitoba</b>	815	597	1239		2173
<b>New Bruswick</b>	535	392	1184		2619
<b>Newfoundland</b>	375	275	866		2662
<b>Nortwest Territories</b>	22	29		581	
<b>Nova Scotia</b>	669	491	1209		2371
<b>Nunavut</b>	25	11		664	
<b>Ontario</b>	7499	7422			1225
<b>Prince Edward Island</b>	99	72	240		2747
<b>Québec</b>	5279	3870	4543		1758
<b>Sakatchewan</b>	716	525	355		1424
<b>Yukon</b>	23	14	409		
<b>TOTAL FEDERAL</b>	<b>20800</b>	<b>17768</b>	<b>10498</b>	<b>1654</b>	

Fuente: Statics Canada<sup>277</sup>

En definitiva las provincias canadienses tienen una elevada autonomía financiera y un sistema de garantías basado en las transferencias federales, que asegura unos recursos mínimos por habitante, calculados no en función de las necesidades de gasto de cada una, sino a partir de una estimación ad hoc de las capacidades fiscales.

## V. Australia

### 1. Introducción

El Continente Australiano y la Isla de Tasmania forman la Commonwealth of Australia, o Federación Australiana, nacida mediante Ley del Parlamento Británico. A diferencia de las otras colonias, los distritos que integraban ésta

<sup>276</sup> NOTA DE AUTOR: Datos Expresados en Millones de Dólares

<sup>277</sup> CANADA, Government Statics Department: Government Revenues, Expenditures and Debt 2011



no lucharon por su independencia, ni estaban especialmente interesados en ella y este origen poco romántico<sup>278</sup>. Estos hechos explican algunas de las características políticas e institucionales de este país, cuando en 1999 ratificó mediante referéndum su deseo de seguir siendo una monarquía constitucional, teniendo como soberana a la Reina de Inglaterra.

Algunos historiadores australianos afirman que esta Federación reglada, no era más que un artificio para la defensa de los intereses coloniales británicos en el pacífico sur. El diseño de este sistema federal estuvo claramente inspirado en el modelo canadiense aunque incorporó algunos elementos típicos de los Estados Unidos.<sup>279</sup>

Señalan también estos autores<sup>280</sup>, que la conciencia y el sentimiento de *identidad nacional* sólo empezaron a arraigar entre los australianos después de la primera guerra mundial, consolidándose tras la segunda, lo que explicaría en medida la significativa ausencia de debates políticos y académicos sobre logros, deficiencias y perspectivas futuras del propio federalismo australiano.

En los primeros años de la década de 1930, existió un intento secesionista por parte del Estado de Western Australia, apoyado por Tasmania y South Australia, llevándose a un referéndum en 1933 y siendo apoyado el sí a la secesión por 2/3 del electorado, pero ante la falta de previsiones constitucionales al respecto junto con la negativa del Parlamento Británico esta separación nunca se llegó a producir, provocando desde entonces una fuente de desconfianza entre el Estado hacia la Federación.

---

<sup>278</sup> HEADON, David, WILLIAMS, Jonh: *Makers of Miracles: the Cast of the Federation Story*. Primera Edición. Melbourne: Melbourne University Press, 1996

<sup>279</sup> HIRTS, Jonh: *The Sentimental Nation: The Making of the Australian Commonwealth*. Primera Edición. Oxford: Orford University Press, 2000.

<sup>280</sup> , Jonh: *The Sentimental Nation: The Making of the Australian Commonwealth*. Primera Edición. Oxford: Orford University Press, 2000.

Junto a estas cuestiones políticas, la geografía y demografía son también en Australia como en Canadá, elementos clave para la configuración y funcionamiento del federalismo australiano. Australia es el continente menos poblado del mundo, con una densidad media de 2.55 por kilómetro cuadrado, siendo la población urbana superior al 85%, con una especial distribución espacial, concentrada en una reducida franja al sudeste del país y en las cinco grandes áreas metropolitanas, fuera de las cuales no existe ninguna urbe con más de medio millón de habitantes.

Aunque es el continente más pequeño del mundo, Australia es el sexto país por extensión del mundo, de los que la mayoría son inmensas planicies y desiertos.

## **2. Estructura Institucional**

### **2.1 Nivel Federal**

Hasta 1986, la pertenencia australiana a la Commonwealth británica implicaba que ciertas leyes emanadas del parlamento británico eran aplicables en Australia.

Desde esa fecha, el país es totalmente independiente de las normas británicas y puede modificar su Constitución sin necesidad de su placet, aunque continua formando parte de la Commonwealth, por lo que la Jefatura de Estado recae sobre Isabel II, reina de Inglaterra. El representante de la reina en Australia es el Gobernador General, nombrado por ella a propuesta del Primer Ministro Australiano y actúa siempre con el beneplácito del gobierno australiano.

El poder legislativo federal reside en el Parlamento, formado por dos Cámaras: la de los Representantes y el Senado. Ambas Cámaras tienen capacidades de iniciativa legislativa bastante similar y los proyectos legislativos adquieren el rango de ley si reciben la aprobación de la mayoría de ambas Cámaras y tienen finalmente la protocolaria Aprobación Real.

Por último cabe reseñar, que la inscripción en el Censo Electoral, y el ejercicio efectivo del voto en las convocatorias electorales son obligatorios para todo ciudadano mayor de 18 años, siendo multado el infractor.

En cuanto al poder ejecutivo, el Gobierno o Consejo de Ministros, está presidido por el Primer Ministro, siguiendo la tradición británica, son miembros del Parlamento, ante el que comparecen y rinden cuentas de su gestión.

## 2.2 Nivel Estatal

Existen seis Estados y dos Territorios, cuyas diferencias radican esencialmente en la menor representación de los Territorios en las Cámaras federales, teniendo por lo demás similares competencias políticas y económicas.<sup>281</sup> Tanto los Estados como sus propios órganos legislativos, que se rigen por sus normativas respectivas. La tabla que a continuación detallamos señala el número de miembros de las Cámaras de este nivel de gobierno, mayoritariamente denominadas Legislative Assembly y Legislative Council recogiendo la inexistencia de Cámara alta tanto en los Territorios como el Estado de Queensland.

---

<sup>281</sup> NOTA DE AUTOR: Como muestra de la poca importancia de dichas diferencias, puede mencionarse que los votantes del Northern Territory rechazaron en referéndum su transformación en Estado.

**Tabla 48. Representantes y Senadores regionales en Australia**

<b>Territorio</b>	<b>Assembly</b>	<b>Council</b>
<b>New South Wales</b>	93	42
<b>Victoria</b>	88	44
<b>Queensland</b>	89	
<b>South Australia</b>	47	22
<b>Western Australia</b>	57	34
<b>Tasmania</b>	25	25
<b>Northern Territory</b>	25	
<b>Australian Capital Territory</b>	17	

**Fuente: Australia Bureau Statics<sup>282</sup>**

Junto a los Parlamentos estatales y territoriales aparece la figura del Gobernador del Estado que, nombrado por el Gobernador General de Australia, ejerce funciones protocolarias a las desempeñadas por éste en el nivel federal.

En cuanto al poder ejecutivo, cada región tiene su propio gobierno y Primer Ministro, responsables de la Administración Estatal y de la ejecución de sus respectivas políticas y normas.

Además de las que afectan a su organización política, existen diferencias apreciables entre Estados en cuestiones tales como extensión, población, densidad, Productor Interior Bruto y Renta familiar bruta disponible, como pone de manifiesto esta tabla:

---

<sup>282</sup> AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011

**Tabla 49. Población, superficie y Renta en Australia (2011)**

Territorio	Superficie	% de Sup	Población	% de Pob	Densidad	PIB Cápita	Renta Familiar Cápita
<b>New South Wales</b>	801352	10.40	6640385	33.81	8.29	37557	33030
<b>Victoria</b>	227590	2.95	4872538	24.81	21.41	37781	31863
<b>Queensland</b>	1734189	22.51	3707175	18.87	2.14	32696	27633
<b>South Australia</b>	985324	12.79	1520242	7.74	1.54	30950	28176
<b>Western Australia</b>	2532442	32.87	1902814	9.69	0.75	40527	31279
<b>Tasmania</b>	67914	0.88	478078	2.43	7.04	25853	25117
<b>Northern Territory</b>	1352212	17.55	198013	1.01	0.15	44529	31640
<b>Australian Capital Territory</b>	2349	0.03	321819	1.64	136.98	44187	42948
<b>TOTAL</b>	7703354	100	19641064	100	2.55	36378	31140

Fuente: Australia Bureau Statics<sup>283</sup>

Como se puede observar en la anterior tabla, el 77.49% de la población se halla concentrada en tres Estados, cuya superficie únicamente supone el 35.68 del total, mientras que las tres regiones continentales menos pobladas, sólo albergan al 18.44% de la población y suman el 63.21% del territorio. En cuanto al PIB y la Renta Familiar disponible por habitante, las mayores se dan entre Tasmania y Australia Capital Territory.

### 2.3 Nivel Local

El tercer nivel de gobierno se encuentra bajo el nivel regional. En Australia, el sistema de gobiernos locales es muy similar al de Estados Unidos, del que se inspiró. En consonancia con estos principios, los Estados tienen la capacidad legal para crear gobiernos locales, y para fijar sus competencias, que suelen ser escasas.

El censo de Gobiernos Locales se identifica en doce: cities, areas, towns, municipalities, boroughs, shires, districts, rural cities, aboriginal councils,

<sup>283</sup> AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011

island councils, regional councils y communities, según el respectivo Estado, siendo el número total de 717, muy desigualmente distribuidos entre Estados.

Dejando a un lado las 56 comunidades aborígenes rurales del Northern Territory, la siguiente tabla muestra, para cada Estado y Territorio el número de Gobiernos Locales y su población por estratos, lo que proporciona una imagen bastante clara de la concentración o dispersión y de las asimetrías existentes en cada Estado entre la distribución de la población y el número de Gobiernos Locales.

Gasto	GOBIERNO FEDERAL	New South Wales	Victoria	Queensland	South Australia	Western Australia	Tasmania	Northern Territory	Australian Capital Territory	TOTAL ESTATAL	TOTAL LOCAL
<b>Administración General</b>	<b>550</b>	176	135	140	389	263	307	722	1703	<b>218</b>	<b>130</b>
<b>Defensa</b>	<b>669</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Orden Público</b>	<b>107</b>	501	495	534	550	676	531	1192	581	<b>536</b>	<b>33</b>
<b>Educación</b>	<b>628</b>	1352	1401	1432	1385	1659	1592	2550	1551	<b>1433</b>	<b>0</b>
<b>Sanidad</b>	<b>1514</b>	1225	1312	1177	1401	1536	1253	2348	1448	<b>1297</b>	<b>16</b>
<b>Seguridad Social</b>	<b>3654</b>	370	427	233	260	307	366	424	472	<b>346</b>	<b>41</b>
<b>Vivienda y Bienestar</b>	<b>88</b>	225	238	274	443	369	326	202	326	<b>272</b>	<b>187</b>
<b>Cultura</b>	<b>107</b>	119	149	129	155	123	192	1061	90	<b>142</b>	<b>106</b>
<b>Energía</b>	<b>177</b>	12	7	169	19	53	2	232	59	<b>47</b>	<b>0</b>
<b>Agricultura y Pesca</b>	<b>99</b>	83	104	207	76	158	132	227	6	<b>120</b>	<b>24</b>
<b>Minería</b>	<b>77</b>	14	3	29	70	158	15	444	3	<b>37</b>	<b>16</b>
<b>Comunicaciones</b>	<b>115</b>	482	489	627	379	553	504	364	351	<b>507</b>	<b>236</b>
<b>Otras Act. Económicas</b>	<b>202</b>	277	70	203	182	168	383	343	165	<b>195</b>	<b>16</b>
<b>Otros Gastos</b>	<b>693</b>	306	337	311	496	123	439	2025	510	<b>336</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8683</b>	<b>5142</b>	<b>5169</b>	<b>5466</b>	<b>5804</b>	<b>6144</b>	<b>6043</b>	<b>12151</b>	<b>7249</b>	<b>5485</b>	<b>806</b>

Fuente: Australia Bureau Statics<sup>284</sup>

- La Reforma Fiscal implantada en Australia en el año 2000, la New Tax System, con importantes efectos financieros tanto para la Federación y los Estados como para las relaciones intergubernamentales, también ha alterado la estructura de la contabilidad nacional australiana, modificando subsectores y categorías de ingresos y gastos.

<sup>284</sup> AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011

Como indicador de la importancia de cada gobierno en las diferentes funciones de gasto, la siguiente tabla recoge el gasto per cápita efectuado por cada uno:

**Tabla 50. Gasto por habitante y función de Gasto en Australia por nivel de Gobierno**

Gasto	GOBIERNO FEDERAL	New South Wales	Victoria	Queensland	South Australia	Western Australia	Tasmania	Northern Territory	Australian Capital Territory	TOTAL ESTATAL	TOTAL LOCAL
<b>Administración General</b>	<b>550</b>	176	135	140	389	263	307	722	1703	<b>218</b>	<b>130</b>
<b>Defensa</b>	<b>669</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Orden Público</b>	<b>107</b>	501	495	534	550	676	531	1192	581	<b>536</b>	<b>33</b>
<b>Educación</b>	<b>628</b>	1352	1401	1432	1385	1659	1592	2550	1551	<b>1433</b>	<b>0</b>
<b>Sanidad</b>	<b>1514</b>	1225	1312	1177	1401	1536	1253	2348	1448	<b>1297</b>	<b>16</b>
<b>Seguridad Social</b>	<b>3654</b>	370	427	233	260	307	366	424	472	<b>346</b>	<b>41</b>
<b>Vivienda y Bienestar</b>	<b>88</b>	225	238	274	443	369	326	202	326	<b>272</b>	<b>187</b>
<b>Cultura</b>	<b>107</b>	119	149	129	155	123	192	1061	90	<b>142</b>	<b>106</b>
<b>Energía</b>	<b>177</b>	12	7	169	19	53	2	232	59	<b>47</b>	<b>0</b>
<b>Agricultura y Pesca</b>	<b>99</b>	83	104	207	76	158	132	227	6	<b>120</b>	<b>24</b>
<b>Minería</b>	<b>77</b>	14	3	29	70	158	15	444	3	<b>37</b>	<b>16</b>
<b>Comunicaciones</b>	<b>115</b>	482	489	627	379	553	504	364	351	<b>507</b>	<b>236</b>
<b>Otras Act. Económicas</b>	<b>202</b>	277	70	203	182	168	383	343	165	<b>195</b>	<b>16</b>
<b>Otros Gastos</b>	<b>693</b>	306	337	311	496	123	439	2025	510	<b>336</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8683</b>	<b>5142</b>	<b>5169</b>	<b>5466</b>	<b>5804</b>	<b>6144</b>	<b>6043</b>	<b>12151</b>	<b>7249</b>	<b>5485</b>	<b>806</b>

Fuente: Australia Bureau Statics<sup>285</sup>

Lo más destabale de estas cifras es la gran diferencia existente entre el North Territory y el resto de Estados, explicable tanto por sus peculiaridades

<sup>285</sup> AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011



como por el empeño político en asistir a las comunidades aborígenes que lo habitan.

### **3. Reparto del Poder Tributario.**

Aunque la Constitución Australiana establece un sistema de concurrencia en las fuentes, la evolución histórica, y las sucesivas reformas fiscales han conducido a la separación tributaria, con una apreciable centralización del poder fiscal.

El proceso tuvo sus orígenes en las dificultades fiscales de la Federación durante la I Guerra Mundial, que la condujo a plantar un Impuesto Federal sobre la Renta, en clara competencia con los entonces impuestos estatales. Esta centralización se agudizó durante la II Guerra Mundial y sus posteriores años, que la Federación aprovechó para monopolizar la imposición sobre la renta personal.

De forma pareja, los Estados se han visto paulatinamente excluidos del ámbito de la imposición sobre las ventas, con decisiones judiciales basadas en el argumento de que cualquier impuesto sobre la producción o distribución de bienes es un impuesto específico y, en consecuencia reservado a la Federación<sup>286</sup>. En la actualidad y como parte de la ambiciosa reforma fiscal, New Tax System, los estados firmaron el 1 de junio de 1999 un Acuerdo con el Gobierno Federal, el Intergovernmental Agreement on Principles for the Reform of Commonwealth-State Financial Relations, en adelante IGA, que ha supuesto entre otras, una simplificación de la tributación estatal. El resultado de todas estas negociaciones puede verse, en primer lugar, atendiendo a la recaudación obtenida por cada nivel de gobierno en cada una de las figuras tributarias, recogida en la siguiente tabla:

---

<sup>286</sup> SMITH, Julie P.: Taxing Popularity: The Story of Taxation in Australia. Primera Edición. Canberra: Australia National University Federalism Research Centre: 1993

**Tabla 51. Recaudación por impuestos y nivel de Gobierno<sup>287</sup>**

Impuesto	Federal	Estatal	Local
Renta Personal	91533		
Renta de Sociedades	36357		
<b>TOTAL S/RENTA</b>	<b>127890</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
General s/ Salarios		10212	
Otros s/Salarios	3412		
<b>TOTAL S/SALARIOS</b>	<b>3412</b>	<b>10212</b>	<b>0</b>
Propiedad inmobiliaria		2750	6400
Trasmisiones patrimoniales	13	9837	
<b>TOTAL S/PROPIEDAD</b>	<b>13</b>	<b>12587</b>	<b>6400</b>
General s/Ventas	32130		
Combustibles	21222		
Aduanas	5630		
Juego		3783	
Seguros		2996	
Otros		210	
<b>TOTAL S/CONSUMO</b>	<b>58982</b>	<b>6989</b>	<b>0</b>
Vehículos a motor		4575	
Concesiones y Aprovechamientos		26	
Otros	750	207	
<b>TOTAL</b>	<b>191047</b>	<b>34596</b>	<b>6400</b>

Fuente: Australia Bureau Statics<sup>288</sup>

En resumen: la imposición sobre la renta que es la de mayor rendimiento, es exclusiva del nivel federal, que tiene también una posición de predominio en el ámbito de la tributación sobre el consumo. Los estados recaudan en exclusiva el impuesto general sobre los salarios, los tributos sobre actos

<sup>287</sup> NOTA DE AUTOR: Datos expresados en millones de Dólares Australianos

<sup>288</sup> AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011

jurídicos documentados, los que gravan el juego<sup>289</sup>, los vehículos a motor y el valor del suelo. En cuanto a los gobiernos locales, su única fuente de financiación es el gravamen sobre la propiedad inmobiliaria, dentro del marco reglado por el respectivo Estado.

Por lo que respecta a la imposición sobre las ventas y consumos específicos, es necesario señalar que el mencionado acuerdo IGA supuso la abolición del Impuesto Federal sobre las ventas al por mayor, así como la de varios impuestos estatales y la implantación simultánea de un Impuesto General sobre las ventas, Good and Services Tax, GST en adelante, que con un único tipo del 10%, grava la entrega de todos los bienes y servicios no exentos. El impuesto es de normativa federal, gestionado y recaudado por la federación aunque su recaudación neta total se transfiere posteriormente a los Estados.

Desde el punto de vista del poder fiscal, parece claro que los Estados han perdido atribuciones, ya que no toman decisiones acerca de ningún elemento del nuevo GST, y han desaparecido alguno de sus impuestos propios. Desde la perspectiva recaudatoria el GST se configura como un impuesto con cesión total del rendimiento neto, sin que se trate de una participación territorializada, debido a que la cantidad correspondiente al Estado, depende de un sistema de nivelación horizontal.

Parece evidente que este panorama de reparto del poder tributario implica poco poder estatal.

Es por ello que consideramos que cada Estado ha utilizado su poder tributario de la forma que ha considerado oportuna, lo que ha generado diferencias entre ellos, tanto en valores absolutos como en la recaudación per cápita como recogemos en la siguiente tabla:

---

<sup>289</sup> NOTA DE AUTOR. Para algunos Estados, el juego y los casinos son un negocio fundamental, que atrae numerosos turistas. La importancia de este asunto no radica tanto en la recaudación como en la actividad económica que conlleva, hasta el punto de existir en algunos estados Ministerio para el Juego.

Tabla 52. Recaudación Tributaria Estatal en Australia<sup>290</sup>

Tabla 53. Número de Gobiernos Locales por tamaño de población y población (en miles de habitantes) correspondiente en Australia.

Tramo Población (hab)		New South Wales	Victoria	Queensland	South Australia	Western Australia	Tasmania	Northern Territory	Australian Capital Territory	TOTAL	%
		>200.000	Núm.	2	0	2	0	0	0	0	1
	Pob.	485	0	1355	0	0	0	0	321	<b>2162</b>	<b>11.01</b>
100.000	Núm.	17	21	7	5	2	0	0	0	<b>52</b>	<b>7.87</b>
200.000	Pob.	2639	2931	913	574	334	0	0	0	<b>7973</b>	<b>37.64</b>
50.000	Núm.	25	15	8	4	10	1	1	0	<b>64</b>	<b>9.68</b>
100.000	Pob.	1732	1099	561	263	743	62	68	0	<b>4532</b>	<b>23.08</b>
25.000	Núm.	26	14	7	6	10	5	2	0	<b>70</b>	<b>10.59</b>
50.000	Pob.	950	466	247	232	324	195	74	0	<b>2493</b>	<b>12.69</b>
10.000	Núm.	30	19	25	19	17	9	2	0	<b>121</b>	<b>18.31</b>
25.000	Pob.	478	313	360	302	247	142	38	9	<b>1883</b>	<b>9.59</b>
5.000	Núm.	29	7	18	11	14	9	1	0	<b>89</b>	<b>13.46</b>
10.000	Pob.	211	53	120	85	107	61	8	0	<b>648</b>	<b>3.30</b>
2.000	Núm.	39	2	33	14	21	4	2	0	<b>115</b>	<b>17.40</b>
5.000	Pob.	134	8	106	45	78	13	5	0	<b>469</b>	<b>2.39</b>
1.000	Núm.	5	0	18	10	29	1	2	0	<b>65</b>	<b>9.83</b>
2.000	Pob.	7	0	23	14	40	1	2	0	<b>90</b>	<b>0.46</b>
< 1.000	Núm.	0	1	39	0	39	1	0	0	<b>80</b>	<b>12.10</b>
	Pob.	0	1	17	0	24	1	0	0	<b>43</b>	<b>0.22</b>
TOTAL	Núm.	173	79	157	69	142	30	10	1		
	Pob.										

Fuente: Australia Bureau Statics<sup>291</sup>

<sup>290</sup> NOTA DE AUTOR: Los datos que a continuación se presentan se expresan en millones de Dólares Australianos

<sup>291</sup> AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011

#### 4. Desequilibrios financieros y transferencias

Las transferencias federales han existido prácticamente desde el inicio de la federación<sup>292</sup>, tanto en su variante incondicional como en forma de subvenciones condicionadas. La forma de instrumentar estas ayudas ha ido pasado por casi todos los tipos posibles: cantidad fija por habitante, participación general en los ingresos federales, recaudación compartida en el impuesto sobre la renta, subvenciones condicionadas globales y graduadas, programas de coste compartido, entre otros.

La situación actual de las transferencias a los Estados viene definida por el citado acuerdo IGA, firmado por todos los Estados y el Gobierno Federal, convirtiéndose posteriormente en Ley, según el cual existen tres grandes grupos de transferencias.

El primer grupo son las transferencias incondicionadas, compuesta por tres grupos:

- Budget Balancing Assistance (BBA): Garantiza que el nuevo sistema no perjudique a ningún Estado. Se trata de un pago único, cuya cuantía se fija en la reunión del Ministerial Council for Commonwealth-State Financial Relations.
- National Competition Policy Payments (NCP): su objetivo es ayudar a los Estados en sus políticas de mejorar la competencia en el mercado. Para que un estado tenga derecho a cobrar esta subvención, debe demostrar que cumple con las directrices marcadas por el Consejo Nacional de Defensa de la Competencia.
- Special Revenue Assistance (SRA): Es una transferencia exclusiva para Australia Capital Territory, que pretende compensar algunos costes derivados de su peculiar estatus como sede de los organismos federales, y de los costes adicionales que implica la capitalidad.

---

<sup>292</sup> NOTA DE AUTOR: La Constitución de 1901, que dio a la Federación el control absoluto de los Derechos aduaneros y los impuestos sobre las ventas mayoristas, obligaba a que las tres cuartas partes de lo recaudado con estas figuras fueran transferencias a los Estados.

El segundo bloque, encontramos las transferencias condicionadas, las cuales están compuestas por:

- Specific Purpose Payments to the States (SPPTS): destinadas a los Estados para financiar servicios concretos como la asistencia sanitaria, Health Care Grants (HGC), o la educación.
- Specific Purpose Payments through the States (SPPTRS): son las transferencias que reciben los Estados para que actuando como meros cajeros, las abonene a sus destinatarios finales, empresas, individuos, gobiernos locales, ... se trata en realidad de una intermediación financiera que, en el caso de los Gobiernos Locales, no tiene nada que ver con las transferencias que directamente realiza la Federación.

Finalizaremos con las Good and Services Tax (GST), las cantidades correspondientes a cada estado por su participación en la recaudación de este impuesto son transferencias incondicionadas, con pagos federales mensuales, puestas al servicio de la nivelación horizontal. Para calcular la cifra correspondiente a cada estado se utiliza la siguiente fórmula:

**Ecuación 13. Cálculo de la Nivelación Horizontal para el GST en Australia**

$$GST^{\alpha} = \frac{POB^{\alpha} \cdot IP^{\alpha}}{\sum POB} \cdot \left( \sum GST + \sum HCG \right) - HCG^{\alpha}$$

En esta fórmula GST es el impuesto que buscamos calcular la nivelación horizontal, POB la población, HCG son las transferencias federales para asistencia sanitarias, el IP es el Índice (relatives) de nivelación horizontal<sup>293</sup>

Para fijar el valor anual de dichos índices, la Comisión utiliza un procedimiento ad hoc, que toma en consideración el valor medio que, en el

---

<sup>293</sup> NOTA DE AUTOR: Este Índice es calculado por periodos quinquenales por la Commonwealth Grants Commission.

quinquenio precedente, han alcanzado, para el conjunto del país, las capacidades fiscales y las necesidades de gasto de los Estados.<sup>294</sup>

Para estimar la capacidad fiscal de cada Estado se tienen en cuenta diversos factores tales como las normas tributarias, los recursos económicos, el nivel de salarios, el desempleo, los valores del suelo, el valor añadido y la renta familiar. Por lo que hace a las necesidades de gasto su estimación se realiza a partir de 11 funciones de gasto, cada una de las cuales incluye un conjunto de variables relevantes, como ejemplo: bienestar social, cultura y espectáculos, educación y sanidad entre otros.

El resultado final es un índice de ponderación IP per cápita, fijado anualmente para cada estado y cuyo valor para cada Estado y cuyo valor para los cuatro ejercicios fiscales que siguieron al Acuerdo de 2004 recoge la siguiente tabla:

**Tabla 54. Índices de ponderación Estatal en Australia**

	2005	2006	2007	2008
Territorio	2006	2007	2008	2009
<b>New South Wales</b>	0.90913	0.92032	0.90631	0.89130
<b>Victoria</b>	0.87049	0.87539	0.86624	0.87021
<b>Queensland</b>	1.01830	1.00269	1.01174	1.01914
<b>South Australia</b>	1.18258	1.17941	1.19447	1.21227
<b>Western Australia</b>	0.98365	0.97516	0.97592	0.96959
<b>Tasmania</b>	1.51091	1.50095	1.55419	1.59962
<b>Northern Territory</b>	4.16285	4.02166	4.24484	4.38665
<b>Australian Capital Territory</b>	1.11289	1.14633	1.15216	1.14230

Fuente: Australia Bureau Statics<sup>295</sup>

<sup>294294</sup> NOTA DE AUTOR: Los detalles del procedimiento, con referencias particulares a cada uno de los Estados, puede verse en AUSTRALIA, Commonwealth Grants Commision: Report State Revenue Sharing Relativities. 2008

En resumen, como no podía ser de otra forma, dada la gran diferencia entre un gasto estatal per cápita de 5485 dólares australianos como refleja en la Tabla 50. Gasto por habitante y función de Gasto en Australia por nivel de Gobierno y unos ingresos tributarios per cápita de sólo 1761 dólares como fija en la Tabla 52. Recaudación Tributaria Estatal en Australia, es un obvio indicador del desequilibrio financiero vertical existente, el nivel estatal de gobierno recibe diversas transferencias, con las que el sistema pretende asegurar la suficiencia y proceder a una nivelación horizontal. Las previsiones para el ejercicio fiscal 2012-2013 lo podemos apreciar en la siguiente tabla:

**Tabla 55. Transferencias Federales en Australia 2012-13**

Territorio	INCONDICIONADAS			CONDICIONADAS		NIVEL.
	BBA	NCPP	SRA	SPPTS	SPPTRS	GST
<b>New South Wales</b>	563	257		5578	1943	9234
<b>Victoria</b>	209	190		3741	1504	6650
<b>Queensland</b>	0	146		3063	1073	231
<b>South Australia</b>	0	75		1914	604	3009
<b>Western Australia</b>	48	58		1347	434	3005
<b>Tasmania</b>	0	18		395	138	1321
<b>Northern Territory</b>	0	8		291	73	1613
<b>Australian Capital Territory</b>	0	13	15	264	127	637
<b>TOTAL</b>	<b>820</b>	<b>765</b>	<b>15</b>	<b>16593</b>	<b>5896</b>	<b>31700</b>

Fuente: Australia Bureau Statics<sup>296</sup>

Es evidente que la transferencia más importante es la referida a la recaudación del impuesto GST, suponiendo casi el 60% del total transferido por la Federación hacia los Estados. Dado que esta transferencia es la única de nivelación horizontal, puede afirmarse que la importancia futura de la nivelación horizontal en Australia dependerá directamente de la cuantía

<sup>295</sup> AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011

<sup>296</sup> AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011



relativa que vaya alcanzando la recaudación del impuesto en cuestión, y de la bondad de los índices de ponderación elaborados por la Comisión.

A los recursos que obtienen los Estados por vía tributaria y por medio de las transferencias, hay que añadir los que consiguen de la explotación de su patrimonio y de sus rentas de las empresas públicas. De esta forma si clasificamos los ingresos no financieros en tres categorías: tributos, transferencias e ingresos patrimoniales podemos obtener una imagen más real de la metodología de financiación de los estados australianos, a partir de los datos recogidos en la siguiente tabla:

**Tabla 56. Ingresos no financieros estatales en Australia**

Territorio	Tributos	Transferencias	Patrimoniales
<b>New South Wales</b>	36.61	47.50	15.89
<b>Victoria</b>	35.20	44.79	20.01
<b>Queensland</b>	27.90	52.60	19.50
<b>South Australia</b>	26.09	51.88	22.03
<b>Western Australia</b>	28.47	48.89	22.63
<b>Tasmania</b>	18.16	61.67	20.17
<b>Northern Territory</b>	10.65	80.91	8.43
<b>Australian Capital Territory</b>	25.55	40.58	33.87
<b>TOTAL</b>	31.66	49.23	19.11

Fuente: Australia Bureau Statics<sup>297</sup>

Como puede observarse, las transferencias suponen, agregadamente, casi el 50% de los ingresos no financieros totales de nivel estatal de gobierno, que existan apreciables diferencias entre estados en cuanto al grado de dependencia financiera, exceptuando Northern Territory. Más acusadas son las que se dan en el ámbito tributario y en los ingresos patrimoniales, con los casos peculiares de Tasmania y el Territorio Capitalino, que obtienen más recursos de su patrimonio que de los propios tributos. Por último

<sup>297</sup> AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011

procedemos a calcular los ingresos no financieros per cápita que obtiene cada Estado, mostrándolos en la siguiente Tabla:

**Tabla 57. Ingresos no financieros Estatales per Cápita en Australia**

Territorio	Inf/Pob
<b>New South Wales</b>	5290.58
<b>Victoria</b>	5390.81
<b>Queensland</b>	5329.01
<b>South Australia</b>	5982.54
<b>Western Australia</b>	6007.58
<b>Tasmania</b>	6220.74
<b>Northern Territory</b>	12039.61
<b>Australian Capital Territory</b>	7687.25
<b>TOTAL</b>	5575.84

Fuente: Australia Bureau Statics<sup>298</sup>

En cuanto a los ingresos no financieros locales, su composición se refleja en la siguiente Tabla, que recoge las cifras para el ejercicio fiscal vigente:

Territorio	Tributos	Transferencias	Patrimoniales
<b>New South Wales</b>	37.65	9.57	52.78
<b>Victoria</b>	45.12	17.49	37.40
<b>Queensland</b>	26.88	10.19	62.93
<b>South Australia</b>	57.43	13.70	28.87
<b>Western Australia</b>	44.22	18.77	37.07
<b>Tasmania</b>	35.27	14.62	50.11
<b>Northern Territory</b>	26.88	25.63	47.50
<b>Australian Capital Territory<sup>299</sup></b>	-	-	-
<b>TOTAL</b>	37.73	25.63	47.50

Fuente: Australia Bureau Statics<sup>300</sup>

<sup>298</sup> AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011

<sup>299</sup> NOTA DE AUTOR. El Estado Capitalino no tiene gobiernos locales.

<sup>300</sup> AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011

No deja de ser curioso, que a pesar de la total dependencia política que este nivel de gobierno tiene respecto a los Estados, su grado de autonomía financiera, tanto global como particular, sea superior al de ellos, y que su dependencia de las transferencias sea bastante menor incluso contando las que reciben directamente del gobierno federal.

## **VI. Alemania**

### **1. Introducción**

Los antecedentes del federalismo alemán pueden situarse en 1648, cuando la paz de Westfalia divide al Sacro Imperio en 350, dando pie a lo que en la bibliografía histórica se conoce como *república de monarquías* pero no es hasta el Congreso de Viena en 1815, donde se estableció formalmente una Confederación de 39 Estados, dominada por la gran rivalidad austro-prusiana. Más cercana en el tiempo, y más alejada a las fronteras contemporáneas de Alemania, la paz de Versalles en 1871, además de lograr la unificación alemana, dio paso a un sistema federal compuesto por 26 Estados miembros, cada uno de los cuales tenía su propia asamblea legislativa, en el que también existía un Senado Federal, o Bundesrat, formado por los representantes de los Estados.

La derrota alemana en la I Guerra Mundial produjo un cambio político sustancial, puesto que en la Constitución de la República de Weimar se implantó un régimen centralizado, con la desaparición del Bundesrat y que tuvo su mayor esplendor con la dictadura de Adolf Hitler, pero tras la derrota en la II Guerra Mundial dejó al país entre 1945-1949 sin gobierno propio, siendo sometido a la administración del Consejo de Comandantes de los ejércitos de ocupación.

En 1949, se consagra la división Alemania en dos repúblicas, Federal y Democrática, rigiéndose la federal por la Ley Fundamental de 1949, su Constitución. La república federal constaba de un Gobierno federal y 3

Ciudades-Estado<sup>301</sup>. Es una idea usualmente aceptada que este sistema federal fue una imposición de los gobiernos aliados, recelosos del poder que una nueva Alemana podría conseguir, sobre todo a nivel miliar. De esta forma, el modelo político de la república de Weimar, el preferido por los propios alemanes, fue desechado a favor de un sistema federal que, inspirado en el de 1871, equilibrara los poderes territoriales y los de la federación, asegurando además la unidad económica y la uniformidad de las condiciones de vida.<sup>302</sup>

El 9 de noviembre de 1989 desaparece el muro de Berlín, y el 3 de octubre de 1990 nace un nuevo país con la reunificación y se incorpora a la República Federal de Alemania los territorios de la antigua República Democrática organizados en 5 Estados.<sup>303</sup>

La Ley Fundamental de 1949, con sus varias reformas y la normativa básica generada extendieron su vigencia a la totalidad del nuevo país, aunque su aplicación real se fuera escalonando con el objeto de facilitar el proceso de unificación política y de integración económica y social de las dos anteriores repúblicas.<sup>304</sup> Si en 1949 la búsqueda del equilibrio entre el gobierno federal y los regionales, y la preocupación por limitar el poder centralización del nivel federal, eran las claves de la articulación del sistema original, no es de extrañar que esas cuestiones adquieran nuevos bríos con la unificación, marcando la pauta de muchas de las reformas habidas desde entonces, y

---

<sup>301</sup> NOTA DE AUTOR: Los Estados que formaron esta República Federal fueron Baden-Württemberg, Bayern (Baviera), Hessen, Niedersachsen (Baja Sajonia), Nordrhein-Westfalen (Renania del Norte - Westfalia), Rheinland-Pfalz (Renania - Palatinado), Saarland (sarre) y Schleswig-Holstein, por su parte las Ciudades-Estado, que son políticamente idénticas a los Estados las formaban: Berlín Occidental, Bremen y Hamburgo)

<sup>302</sup> MUÑOZ DEL BUSTILLO, Rafael y RUIZ HUERTA, Jesús: Estado Federal / Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas. Primera Edición. Salamanca: Servicio de Publicaciones de la Diputación de Salamanca, 1992.

<sup>303</sup> NOTA DE AUTOR: Los cinco Estados que se incorporan son: Brandenburg (Brandemburgo), Mecklenburg-Vorpommern (Mecklenburgo-Pomerania Occidental) Sachsen (Sajonia) Sachsen-Anhalt (Sajonia-Anhalt) y Thüringen (Turingia)

<sup>304</sup> FÖTTINGER, Wolfgang y SPAHN, Paul B: German Unification and its Consequences for Intergovernmental Financial Relations. Primera Edición. Bruselas: Current Politics and Economics of Europe, vol.4: 1994.

modelando la situación actual de este país de más de ochenta y dos millones de habitantes.

Entre las reformas experimentadas por la Ley Fundamental, merece especial atención la ocurrida en 1969 que supuso un importante avance en la corresponsabilidad fiscal, mejorando la situación de los Estados y reforzando la hacienda local. Otras reformas posteriores, como las debidas al proceso de reunificación o la realizada en el año 2000 no han tenido apenas incidencia en las cuestiones hacendísticas.

## **2. Estructura Institucional**

Como en todo estado democrático, la Ley Fundamental establece la soberanía en el pueblo. La población elige por sufragio universal sus representantes, tanto para el Congreso, Bundestag, como para las Asambleas Legislativas de los diferentes Estados.

La Cámara legislativa federal, es el Bundestag regulado por el Título III de la Ley Fundamental y por la Ley Electoral. Se compone actualmente de 603 diputados, elegidos para un periodo de cuatro años. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno Federal, a los miembros del Congreso y al Senado. Por su parte cada uno de los 16 Estados tiene su propio órgano legislativo, regulado por la respectiva Constitución.

El Senado es una genuina Cámara de representación territorial, a través de la que se institucionaliza la participación de los Estados en la política federal. El Bundesrat está formado por miembros de los gobiernos de los Lander, en proporción a su número de Landers sin que cada uno pueda tener menos de tres representantes ni más de seis.<sup>305</sup> El número total de miembros en la actualidad es de 69. Los representantes de cada Estado han

---

<sup>305</sup> NOTA DE AUTOR: Tendrán tres representantes si su población es menor a 2 millones de habitantes, 4 representantes si su población tiene entre 2 y 6 millones de habitantes, si tiene entre 6 y 7 millones de habitantes le corresponden 5 representantes y 6 si su población supera los 7 millones.

de votar obligatoriamente en bloque, reforzando así la primacía de los intereses territoriales frente a la de los partidos.

La importancia política del Bundesrat queda patente al tener en cuenta que más de la mitad de las Leyes Federales requieren su expresa aprobación, especialmente en el caso de que afecten a los intereses estatales.<sup>306</sup> Por otra parte, el artículo 76 de la Ley Fundamental obliga a que todo proyecto Federal elige a la mitad de los miembros del Tribunal Constitucional, siendo la otra mitad elegidos por el Bundestag<sup>307</sup>.

Los Estados también intervienen directamente en la Elección del Presidente de la República<sup>308</sup>, a través de la Asamblea Federal órgano compuesto por la totalidad de los miembros del Bundestag, más un número igual de miembros designados por las Asambleas Legislativas de los Lander, en proporción a su población y cuya única función es la elección del Presidente para un periodo de 5 años.

Como es apreciable, todo este entramado institucional reserva un papel importante y activo a los Estados, que comparten con el gobierno central las principales responsabilidades políticas. Alemania es un caso paradigmático de federalismo cooperativo, que combina la idea de una fuerte unidad hacia fuera del país, con la multiplicidad y salvaguarda interna de la diversidad regional.

Aunque una primera aproximación al federalismo alemán puede dar la impresión de que el poder normativo pertenece a la federación, y los Lander son meros ejecutores y administradores de políticas federales, una

---

<sup>306</sup> NOTA DE AUTOR: El art. 105.3 de la Ley Fundamental dice literalmente que "Las Leyes Federales sobre impuestos cuyo producto corresponda total o parcialmente a los Lander o a los municipios, requieren la aprobación del Bundesrat"

<sup>307</sup> REUTER, Konrad. The Bundesrat of the Federal Republic of Germany. Undécima edición. Berlín: Servicio de Publicaciones del Bundesrat, 2001.

<sup>308</sup> NOTA DE AUTOR: a diferencia de otras repúblicas, donde el presidente es elegido por sufragio universal. El Título V de la Ley Fundamental regula todo lo relativo a este cargo.

consideración más detallada del papel del Bundesrat conduciría sin duda a apreciar el verdadero poder que tienen los Estados. Se trata pues, de un sistema indirecto de ejercicio del poder canalizado y armonizado a través del Bundesrat, pero que otorga una buena parcela de capacidad política y de poder normativo fiscal a los Estados.

Además el quehacer político cotidiano ha consolidado la existencia de reuniones periódicas de primeros ministros regionales y sobre todo, de ministros regionales, y sobre todo, las de ministros regionales que, además de perseguir obvias metas de coordinación, son un medio para evitar acuerdos bilaterales entre la federación y un Estado concreto.

En cualquier caso, el poder legislativo de los Estados para organizar su propia actividad legislativa, disponer su gobierno y reformar su Constitución es absoluto, y tiene unas manifestaciones más obvias en la disparidad de diputados que componen las respectivas Asambleas Legislativas, que reseñamos en la siguiente Tabla:

**Tabla 58. Composición de los Parlamentos de los Länder en Alemania**

Estado	Diputados	Hab./Diputado
<b>Baden-Württemberg</b>	146	72082
<b>Bayern</b>	204	59951
<b>Berlín</b>	241	14033
<b>Brandenburg</b>	88	29568
<b>Bremen</b>	100	6600
<b>Hamburg</b>	121	14174
<b>Hensen</b>	110	55164
<b>Mecklenburg-Vorpo</b>	71	25014
<b>Niedersachen</b>	161	49230
<b>Nordrhein-Westflen</b>	221	81493
<b>Rheinland Pfalz</b>	191	39950
<b>Saarland</b>	51	20691
<b>Sachsen</b>	120	36883
<b>Sachsen-Anhalt</b>	99	26414
<b>Schleswig-Holstein</b>	89	31348
<b>Thüringen</b>	88	27625
<b>TOTAL</b>	<b>2011</b>	<b>40905</b>

Fuente. Elaboración propia a partir de datos legislativos de los Land

Como puede verse, la ratio de representación política difiera substancialmente de unos Estados a otros: un diputado por cada 6.600 habitantes en Bremen y uno por cada 81.493 habitantes en Nordrhein-Westfalen, en términos medios son datos muy superiores al nivel federal, ya que un diputado estatal *representa* 135.000 del Bundestag frente a los 40.905 de los Parlamentos Estatales. En cualquier caso, esas diferencias no son más que una consecuencia de las preferencias políticas, históricas y tradicionales de cada región, junto a las que cabe situar las que se dan en superficie población y asentamientos recogidos en la siguiente tabla:



**Tabla 59. Superficie, población y densidad en Alemania (2011)**

Estado	Población	% Pob	Superficie	%Sup.	Densidad
<b>Baden-Württemberg</b>	10524000	12.79	35800	10.01	294.4
<b>Bayern</b>	12230000	14.87	70500	19.76	173.4
<b>Berlín</b>	3382000	4.11	900	0.25	3792.8
<b>Brandenburg</b>	2602000	3.16	29500	8.26	88.33
<b>Bremen</b>	660000	0.80	400	0.11	1632.7
<b>Hamburg</b>	1715000	2.08	29500	8.26	88.3
<b>Hessen</b>	6068000	7.38	21100	5.91	287.4
<b>Mecklenburg-Vorpo</b>	1776000	2.16	23200	6.49	76.6
<b>Niedersachen</b>	7926000	9.64	47600	13.34	166.5
<b>Nordrhein-Westflen</b>	18010000	21.89	34100	9.55	528.4
<b>Rheinland Pfalz</b>	4035000	4.91	19800	5.56	203.3
<b>Saarland</b>	1069000	1.30	2600	0.72	416.2
<b>Sachsen</b>	4426000	5.38	18400	5.16	240.4
<b>Sachsen-Anhalt</b>	2615000	3.18	20400	5.73	127.9
<b>Schleswig-Holstein</b>	2790000	3.39	15800	4.42	177.0
<b>Thüringen</b>	2431000	2.96	16200	4.53	150.3
<b>TOTAL</b>	<b>58259000</b>	<b>100</b>	<b>357000</b>	<b>100</b>	<b>230.4</b>

Fuente: Statistisches Bundesamt Deutschland<sup>309</sup>

En esta tabla se puede observar algunas asimetrías significativas entre la importancia relativa de cada estado en cuanto a población y superficie, como Nordrhein-Westfalen, el estado más extenso (21.89% de la superficie) pero con sólo el 9.55% de la población. En cuanto a la densidad de población las mayores diferencias aparecen entre las tres Ciudades-Estado – Berlín, Bremen y Hamburgo – y el resto, lo que es lógico dadas las peculiares características de aquellas.

En cuanto al nivel local, la larga tradición alemana de autogobierno municipal, que se remonta a los privilegios concedidos a los *burgos libres*

<sup>309</sup> ALEMANIA, Statistisches Bundesamt: Anuario Estadístico 2011

medievales, la Ley Fundamental garantiza expresamente su autonomía, entendida como el derecho a ejercer el poder que le otorguen las normas emanadas del Land.

Esto hace que nos encontremos con una notable diversidad de situaciones. Según el respectivo Land, pueden existir Regiones, Condados, Distritos, Ciudades, Ciudades Hanseáticas, Municipios de administración propia, Municipios de administración delegada. La tabla que a continuación exponemos recoge el número de gobiernos locales, que para cada tipo, existe en cada Estado.

**Tabla 60. Gobiernos Locales en Alemania**

Estado	Condados	Ciudades	Distritos	Municipios	TOTAL
<b>Baden-Württemberg</b>	4	9	35	1111	1159
<b>Bayern</b>	7	25	71	2056	2159
<b>Berlín</b>	0	1	0	1	2
<b>Brandenburg</b>	0	4	14	1092	1110
<b>Bremen</b>	0	2	0	2	4
<b>Hamburg</b>	0	1	0	1	2
<b>Hessen</b>	3	5	21	426	455
<b>Mecklenburg-Vorpo</b>	0	6	12	989	1007
<b>Niedersachen</b>	4	8	38	1026	1076
<b>Nordrhein-Westflen</b>	5	23	31	396	455
<b>Rheinland Pfalz</b>	0	12	24	2306	2346
<b>Saarland</b>	0	0	6	52	58
<b>Sachsen</b>	3	7	22	539	571
<b>Sachsen-Anhalt</b>	3	3	21	1272	1299
<b>Schleswig-Holstein</b>	0	4	11	1130	1145
<b>Thüringen</b>	0	6	17	1017	1040
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>116</b>	<b>323</b>	<b>13416</b>	<b>13884</b>

Fuente: Statistisches Bundesamt Deutschland<sup>310</sup>

<sup>310</sup> ALEMANIA, Statistisches Bundesamt: Anuario Estadístico 2011

Como se puede apreciar, los gobiernos locales más numerosos son los municipios (Gemeinden o Kommune) y el tipo de gobierno local menos cuantioso es el Condado, no existente en nueve Estados. Para poder seguir analizando los Gobiernos Locales vamos a analizar la distribución de la población en los municipios alemanes recogida en la siguiente tabla:

Tramos pobl.	Municipios	Población	% Mun.	% Pob.	Densidad
<b>Menos de 100 hab.</b>	336	14000	1.63	0.02	16.8
<b>100-200 hab.</b>	774	120000	5.59	0.15	22.1
<b>200-500 hab.</b>	2680	912000	19.37	1.11	33.4
<b>500-1000 hab.</b>	2521	1818000	18.22	2.21	50.6
<b>1000-2000 hab.</b>	2306	3273000	16.67	3.98	76.9
<b>2000-5000 hab.</b>	2503	5931000	18.03	9.65	109.6
<b>5000-10000 hab.</b>	1288	9000000	9.31	10.94	158.4
<b>10000-20000 hab.</b>	857	11910000	6.19	14.48	238.9
<b>20000-50000 hab.</b>	491	14754000	3.55	17.94	399.9
<b>50000-100000 hab.</b>	109	7331000	0.79	8.91	750.8
<b>100000-200000 hab</b>	43	5662000	0.31	6.88	1216.9
<b>200000-500000 hab.</b>	27	7704000	0.20	9.37	1545.7
<b>Más de 500000 hab</b>	12	11284000	0.09	14.37	2756.5
<b>TOTAL</b>	<b>138837</b>	<b>82259000</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>233.3</b>

Fuente: Statistisches Bundesamt Deutschland<sup>311</sup>

También aquí se reflejan una claras asimetrías distributivas: el 44.81% de los municipios tienen una dimensión reducida, y en ellos sólo viven el 3.48% de la población, estas diferencias se van manteniendo a medida que crece el tamaño municipal.

En el otro extremo, las 12 ciudades con más de 500.000 habitantes <sup>312</sup> concentran el 15% de la población total ocupando únicamente el 0.09% del suelo alemán.

<sup>311</sup> ALEMANIA, Statistisches Bundesamt: Anuario Estadístico 2011

### 3. Distribución de competencias y funciones de gasto.<sup>313</sup>

De acuerdo con el Título VII de la Ley Fundamental, hay que distinguir entre competencias legislativas exclusivas y sometidas a bases generales. En consecuencia y teniendo en cuenta que la Ley Fundamental garantiza condiciones similares de vida para todos los alemanes, independientemente de su lugar de residencia, existen:

- Poderes normativos exclusivos de la Federación: todos aquellos incluidos en el catálogo expreso del artículo número 73.<sup>314</sup>
- Poderes normativos exclusivos de los Lander: pueden legislar sobre todo lo que no está expresamente reservado a la federación.
- Poderes normativos compartidos: listados en el artículo 74<sup>315</sup>. En estas materias los Lander pueden legislar libremente siempre y cuando la Federación no haya hecho uso previo de su competencia.
- Legislación marco de la Federación: sometida a las mismas exigencias justificativas que en el apartado anterior, la federación

---

<sup>312</sup> NOTA DE AUTOR: Estas ciudades son: Berlín, Hamburgo, Munich, Koln, Frankfurt am Main, Essen, Dortmund, Stuttgart, Dusseldorf, Bremen, Duisburg, Hannover.

<sup>313</sup> NOTA DE AUTOR: Para la realización de este nos hemos basado en las siguientes obras de las cuales se recomienda su lectura para ampliar una perspectiva general:

- SPIEKERMANN, Bernd: Administración Fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los lander. Primera Edición. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmic, 1995.
- FÖTTINGER, Wolfgang; SPAHN, Paul B. y STEINMETZ, Imke: Cesión de impuestos y administración tributaria en el modelo alemán de federalismo cooperativo. Hacienda Pública Española número 146, 1988.
- ZIMMERMANN, Horst: Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral content? En FOSSATI, Amedeo y PANELLA, Giorgio (eds.): Fiscal Federalism in the European Union. Primera Edición. Londres: Routledge, 1999.

<sup>314</sup> NOTA DE AUTOR: El artículo 73 incluye las materias de: Asuntos Exteriores, Nacionalidad, Inmigración, Extradición, Régimen cambiario, acuñación de moneda, pesos y medidas, hora oficial, unidad aduanera y comercial, tratados comerciales, policía de aduanas, tráfico aéreo, ferrocarriles federales, correos y telecomunicaciones, propiedad intelectual, propiedad industrial y estadísticas federales.

<sup>315</sup> NOTA DE AUTOR: Prácticamente todo lo no incluido en el artículo 73.

puede establecer normas marco para la legislación estatal, en una serie de materias especificadas en el artículo 75.<sup>316</sup>

- Vía coactiva federal: si un Land no cumple sus deberes federales, el Gobierno Federal, con aprobación del Bundesrat, puede obligarlo a ello (art. 37).

Los gobiernos locales son los encargados de las funciones típicas de este nivel: carreteras locales, abastecimientos de agua energía, recogida y tratamiento de residuos, museos, educación de adultos, instalaciones deportivas, etc..., si bien las administración local es la encargada de ejecutar numerosas tareas estatales e incluso federales, lo que da a este nivel administrativo una relevancia especial.

En este marco distributivo competencial, destaca la seguridad social, cuyo volumen de gasto equivale aproximadamente al 20% del PIB, incluyendo tanto los pagos monetarios y en especie a individuos y familias, ayudas a empresas. La mitad de sus ingresos proceden de cotizaciones sociales, y el resto de transferencias. El sistema de seguridad social ha gozado siempre de una elevada autonomía presupuestaria y administrativa, abarcando desde la perspectiva territorial, a los tres niveles de gobierno, implicados todos ellos en la gestión del sistema, si bien el poder normativo pertenece a la federación. Por todo ello, la seguridad social suele aparecer separada del resto de administraciones públicas, como subsector específico y así se hace referencia en la tabla siguiente que refleja la distribución porcentual del gasto total entre agentes:

---

<sup>316</sup> NOTA DE AUTOR. Estas materias a las que hace referencia son situación jurídica de los empleados públicos, principios generales de la enseñanza superior, régimen jurídico general de la prensa, caza, protección de la naturaleza y el paisaje, ordenación del territorio y régimen hidráulico, empadronamiento y documentos de identidad, protección del patrimonio cultural alemán.

**Tabla 61. Gasto consolidado por agentes en Alemania.**

Nivel de Gobierno	%
<b>Gobierno Federal</b>	24.90
<b>Gobiernos de los Lander</b>	23.88
<b>Gobiernos Locales</b>	13.67
<b>Seguridad Social</b>	37.55

**Fuente. Deutsche Bundesbak<sup>317</sup>**

Esta distribución del gasto no refleja adecuadamente el peso que tiene en la práctica cada nivel de gobierno. La importancia relativa de cada administración pública se percibe mejor, o al menos así lo hace el ciudadano alemán, acudiendo al número de empleados públicos, que es un indicador más fiable de cómo se reparte en realidad la gestión del gasto, y que recoge una mayor fidelidad el complejo mundo de competencias compartidas y corresponsabilidad en los asuntos públicos. En esa línea, la tabla siguiente muestra el porcentaje de empleados públicos que corresponde a cada función de gasto y su distribución entre los tres niveles de gobiernos para una cifra total de 4.142.000 empleados públicos:

---

<sup>317</sup> ALEMANIA, Deutsche Bundesbank: Monthly Report, may 2012.

**Tabla 62. Trabajadores por función de gasto y nivel de Gobierno**

Función	Importancia Relativa	Federal	Estatal	Local
<b>Administración y Servicios Generales</b>	9.48	9.25	32.10	58.65
<b>Defensa</b>	7.59	100	0	0
<b>Seguridad y Orden</b>	10.57	9.75	65.64	24.61
<b>Justicia</b>	4.64	2.18	97.82	0
<b>Administración Tributaria</b>	6.19	18.25	58.13	23.63
<b>Enseñanza e Investigación</b>	33.14	0.87	85.00	14.12
<b>Seguridad Social</b>	9.61	1.08	18.12	80.80
<b>Sanidad y Medio Ambiente</b>	9.61	1.31	12.63	86.06
<b>Vivienda y Bienestar Comunitario</b>	4.83	0	13.50	86.50
<b>Agricultura</b>	0.69	1.40	92.63	5.96
<b>Gestión del Agua y la Energía</b>	0.71	6.76	44.26	48.98
<b>Transportes y Comunicaciones</b>	2.43	25.92	48.26	25.82
<b>Otras</b>	1.81	0	44.46	55.54
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>11.92</b>	<b>52.60</b>	<b>35.48</b>

Fuente: Statistisches Bundesamt Deutschland<sup>318</sup>

Según estas cifras, la función de gasto con mayor número de empleados públicos es la de Enseñanza e Investigación; por su parte la administración de los Lander emplea al 52.60% de los empleados públicos, mientras que la local y federal al 35.48% y 11.92% respectivamente.

Funciones como Justicia, Ordenación agrícola y Enseñanza, están prácticamente en manos de la administración estatal, mientras que seguridad social, sanidad, medio ambiente, vivienda y bienestar comunitario quedan casi al completo en manos locales.

Para completar la información sobre la distribución del empleo público, observaremos en la siguiente tabla muestra su reparto por Lander, especificando el porcentaje que corresponde a los respectivos niveles de gobierno.

<sup>318</sup> ALEMANIA, Statistisches Bundesamt: Anuario Estadístico 2011

**Tabla 63. Trabajadores por Lander y nivel de Gobierno**

Estado	% de Estado sobre el Total	% Federal en cada Estado	% Estatal en cada Estado	% Local en cada Estado
<b>Baden-Württemberg</b>	12.13	6.59	51.15	42.26
<b>Bayern</b>	15.03	11.73	49.05	39.22
<b>Berlín</b>	5.38	12.53	87.47	0
<b>Brandenburg</b>	3.53	12.86	49.25	37.89
<b>Bremen</b>	1.04	7.41	92.59	0
<b>Hamburg</b>	2.11	12.33	87.67	0
<b>Hessen</b>	6.54	10.12	45.38	44.50
<b>Mecklenburg-Vorpo</b>	2.66	17.60	49.64	32.76
<b>Niedersachen</b>	10.05	15.93	49.11	34.96
<b>Nordrhein-Westflen</b>	19.14	11.10	49.64	32.76
<b>Rheinland Pfalz</b>	4.65	18.76	48.96	32.28
<b>Saarland</b>	1.15	8.84	61.05	30.11
<b>Sachsen</b>	5.66	6.66	50.15	43.19
<b>Sachsen-Anhalt</b>	3.81	4.95	51.43	43.63
<b>Schleswig-Holstein</b>	3.73	28.09	38.90	33.01
<b>Thüringen</b>	3.14	6.16	57.58	36.26
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>11.92</b>	<b>52.60</b>	<b>35.48</b>

Fuente: Statistisches Bundesamt Deutschland<sup>319</sup>

Como puede apreciarse, en el Land de Schlewig-Holstein se dan las mínimas diferencias entre empleados adscritos a cada nivel de gobierno, y en todos los Estados existe el predominio del número de empleados estatales, en consonancia con la distribución normal de trabajadores públicos por niveles de gobierno.

<sup>319</sup> ALEMANIA, Statistisches Bundesamt: Anuario Estadístico 2011



## **4. Reparto del Poder Tributario**

### **4.1 Competencias Legislativas**

Toda la normativa alemana es de ámbito federal, con la excepción de algunos tributos locales<sup>320</sup>. Esto significa que las normas tributaras son exactamente iguales para cualquier ciudadano independientemente de su lugar de residencia.

### **4.2 Distribución de los Ingresos Tributarios**

#### **A.- Impuestos de Recaudación Exclusiva**

##### a) Federación

Corresponde a la Federación los monopolios fiscales y los impuestos especiales (alcohol, combustibles, tabaco, ...) la imposición sobre la distribución de electricidad, el transporte por carretera, las primas de seguros, los derechos aduaneros y el derecho de unificación (recargo en el impuesto sobre la renta).

##### b) Lander

Como figuras principales aparecen los Impuestos sobre el Patrimonio neto, sucesiones y donaciones, las transmisiones patrimoniales, cerveza, vehículos a motor y los gravámenes sobre apuestas, juego y loterías.

##### c) De los Gobiernos Locales

Está prácticamente limitada al Impuesto sobre la propiedad Inmobiliaria y al impuesto industrial o de Actividad Económica.

---

<sup>320</sup> NOTA DE AUTOR: Estos tributos son de importancia marginal, como las tasas sobre los perros, licencias de caza, entre otros, y son legislados por los Lander

## **B.- Impuestos Comunes o Compartidos.**

### a) Impuesto sobre la Renta Personal

Desde 1980, el reparto de este Impuesto se destina el 15% a los Gobiernos Locales, y el 85% a partes iguales de 42.5% entre la Federación y los Lander.

### b) Impuesto sobre la Renta de Sociedades.

Desde 1970 la Federación y los Lander, se reparten a partes iguales este impuesto. También aquí rige el criterio del territorio que genera ingresos, aunque hay acuerdos entre Lander respecto a aquellas sociedades que operan en más de uno.

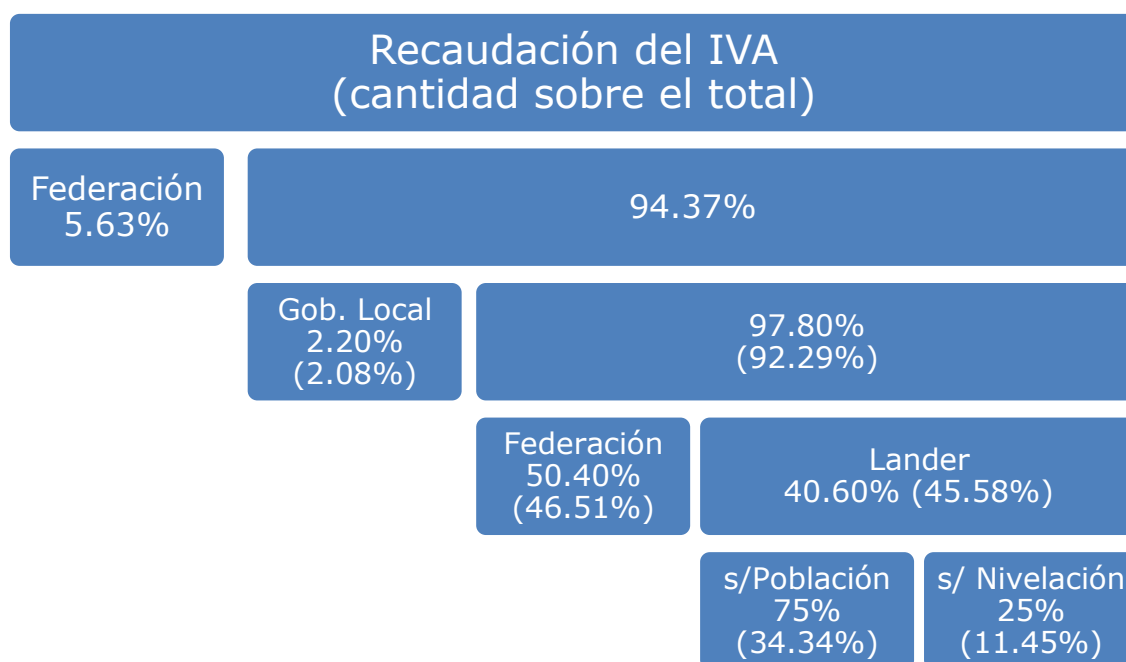
### c) Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

El 5.63% del total va a parar al gobierno federal, como ingresos afectados a la financiación de los fondos de garantía de las pensiones públicas. Del 94.37% restante el 2.2% va destinado a los gobiernos locales, como participación en el IVA, y el resto (97.80%) se reparte entre la Federación en un 50.40 y los Lander con un porcentaje de 49.60.

De la cantidad correspondiente a los Lander el 75% se reparte según su población relativa y el 25% restante mediante criterios de nivelación horizontal.

Para aclarar, este nivel fiscal de reparto de la recaudación fiscal del IVA en Alemania lo sintetizaremos mejor en la siguiente Ilustración:

### Ilustración 12. Reparto del Impuesto sobre el Valor Añadido en Alemania



Fuente. Elaboración Propia

#### C.- Participación de los Ingresos.

En esta categoría podemos incluir los siguientes aspectos:

- La obligación constitucional de los Lander a ceder a sus Gobiernos Locales un porcentaje de sus ingresos por impuestos compartidos.
- Un 15% de la recaudación del Impuesto Industrial en manos de los Gobiernos Locales debe ser cedido, de ese quince por ciento, la Federación recibe el 42.2%, mientras que el Land el 57.8 restante.

#### 4.3 Administración y Gestión Tributaria

A nivel Federal la Agencia Tributaria Federal se encarga de la gestión de los derechos aduaneros, de la parte del IVA sobre las importaciones y de los monopolios fiscales.

Las administraciones tributarias de los Lander son las responsables de gestionar:

- Los impuestos estatales: patrimonio, sucesiones y donaciones, las transmisiones patrimoniales y vehículos a motor.
- Los impuestos compartidos o comunes: renta personal, sociedades, IVA, ...
- Aquellos impuestos federales que, por delegación, así se haya establecido.
- Conjuntamente con las administraciones tributarias locales, gestionan el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y el impuesto industrial.

A nivel local la administración tributaria gestiona los impuestos locales menores y, junto al Land o por delegación de éste, los mencionados en el punto anterior.

En esta distribución es obvia la magnitud de la administración tributaria estatal que en cierta medida, compensa su falta de capacidad normativa independiente.

La recaudación prevista para 2012 se recoge en la siguiente Tabla:

**Tabla 64. Recaudación Impositiva prevista en Alemania**

Impuesto	€	%
Renta Personal	160.080.000.000	35.72
Sociedades	8.640.000.000	1.93
<b>TOTAL s/Rentas</b>	<b>168.720.000.000</b>	<b>37.65</b>
<b>TOTAL s/Ventas</b>	<b>138.600.000.000</b>	<b>30.93</b>
Participación Imp. Industrial	6.749.000.000	1.51
<b>TOTAL IMPUESTOS COMPARTIDOS</b>	<b>314.069.000.000</b>	<b>70.08</b>
Carburantes	44.100.000.000	9.84
Tabaco	14.600.000.000	3.26
Alcohol	2.150.000.000	0.48
Seguros	8.750.000.000	1.95
Electricidad	6.300.000.000	1.41
Solidaridad	10.400.000.000	2.32
Otros	1.475.000.000	0.33
<b>TOTAL IMPUESTOS FEDERALES</b>	<b>87.775.000.000</b>	<b>10.59</b>
Vehículos	7.375.000.000	1.65
Patrimonio	180.000.000	0.04
Sucesiones	3.150.000.000	0.70
Transmisiones	4.905.000.000	1.09
Cerveza	800.000.000	0.18
Juego y Lotería	1.898.000.000	0.42
Otros	325.000.000	0.07
<b>TOTAL IMPUESTOS LANDER</b>	<b>18.633.000.000</b>	<b>4.16</b>
Impuesto Industrial	17.737.000.000	3.96
Propiedad rústica	343.000.000	0.08
Propiedad urbana	8.918.000.000	1.99
Compras de terrenos	142.000.000	0.03
Otros	554.000.000	0.12
<b>TOTAL IMPUESTOS LOCALES</b>	<b>27.694.000.000</b>	<b>6.18</b>
<b>TOTAL IMPUESTOS</b>	<b>448.171.000.000</b>	<b>100</b>
<b>Fuente: Bunderministerium der Finanzen<sup>321</sup></b>		

Como se ve, el Impuesto sobre la Renta Personal sigue siendo la figura con más peso recaudatorio, pese a la reforma fiscal del año 2000.

<sup>321</sup> ALEMANIA, Bundesministerium der Finanzen: Monthly Report, june 2012.

En cualquier caso, los impuestos compartidos son la pieza fundamental del sistema impositivo alemán, suponiendo actualmente el 70.08% de la recaudación total, mientras que la recaudación propia tiene una importancia muy secundaria.

Teniendo, en cuenta la uniformidad de las normas tributarias anteriormente comentadas, la participación de los Estados en las Leyes fiscales aprobadas en el Senado, los criterios con que se reparte la recaudación de los impuestos compartidos por los tres niveles, y lo dicho acerca de la Gestión y Administración Tributaria, se deduce con bastante claridad que lo relevante del sistema alemán es la cantidad de dinero que finalmente queda en manos de cada gobierno, más que la distinción entre impuestos de poder exclusivo o de poder compartido. En consecuencia, la siguiente tabla refleja la situación final en que queda cada nivel de gobierno.

Nivel de Gobierno	Exclusivos	Comunes	Total
<b>Federal</b>	35.84	64.16	100
<b>Länder</b>	11.89	88.11	100
<b>Local</b>	52.76	47.24	100
<b>TOTAL</b>	<b>29.92</b>	<b>70.08</b>	<b>100</b>

Fuente: Bunderministerium der Finanzen<sup>322</sup>

## 5. Desequilibrios Financieros y Transferencias

Las características de la distribución de recaudación y poderes fiscales entre los tres niveles de gobierno hacen casi inevitable la existencia de transferencias monetarias entre ellos. Siguiendo el esquema utilizado por Spiekermann<sup>323</sup>:

---

<sup>322</sup> ALEMANIA, Bundesministerium der Finanzen: Monthly Report, june 2012.

<sup>323</sup> SPIEKERMANN, Bernd: Administración Fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los lander. Primera Edición. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1995.

- De la Federación a los Lander: Condicionadas, ligadas a inversiones en infraestructuras, de las que una parte va posteriormente destinada a los gobiernos locales.
- De la Federación a los Gobiernos Locales: apenas hay relaciones directas entre Federación y Gobiernos Locales, ya que es obligatoria la intermediación de los Estados.
- De los Lander a la Federación: de escasa importancia y correspondientes casi siempre a pagos por la gestión federal de asuntos estatales.
- De unos Lander a otros: Como mecanismo del sistema de nivelación horizontal que se dará mayor cuenta en el siguiente epígrafe.
- De los Lander a los Gobiernos Locales: de importancia vital, para los gobiernos locales, dependientes financieramente de su gobierno estatal, compuestos a partes iguales por transferencias condicionadas e incondicionadas.
- De los Gobiernos locales a los Lander: De poca cuantía, se deben casi totalmente a la contribución municipal a la financiación de la red hospitalaria estatal.
- De unos gobiernos locales a otros: ayudas municipales a los entes municipales de ámbito superior (mancomunidades, distritos, condados,...)

## 6. Nivelación Horizontal

El sistema de nivelación alemán se basa en el artículo 107.2 de la Ley Fundamental *“Se garantizará mediante ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los Lander”*.

Diseñado para una situación en que las diferencias de capacidad fiscal entre Lander no eran excesivamente abultadas, este procedimiento tuvo su primer tropiezo tras la reunificación alemana de 1990, al resultar

inaplicable<sup>324</sup> a los nuevos territorios de la ex república democrática, que no entraron de lleno en el régimen nivelador hasta 1993.

La actual regulación se basa en la Ley de Compensación de Igualación Fiscal de 1969, convertida en Ley de Compensación Financiera de 1993 y reformada en 1999. Las características más destacables de la nivelación horizontal alemana son las siguientes:

- Íntegra nivelación horizontal y equilibrio vertical.
- Ajustable anualmente a pagos
- Establece pagos obligatorios de los Lander más ricos, con un sistema progresivo de reparto
- Opta por la financiación per cápita ajustada, como medida de las necesidades de gasto.
- El estándar de referencia es la media nacional, al igual que Suiza
- El objetivo final no es la igualdad absoluta, sino lograr una desigualdad políticamente aceptable

El sistema de nivelación utiliza tres etapas, la primera de ellas está basada en la capacidad fiscal per cápita, utilizando como instrumento nivelador la distribución del 25% de la participación de la recaudación del IVA<sup>325</sup>. En esta etapa se define una Capacidad Fiscal ( $CF_1$ ), como la suma de:

#### **Ecuación 14. Cálculo de la Primera Etapa de la Capacidad Financiera en Alemania**

$$CF_1 = ILIRPF + ILIS + IE$$

Donde el ILIRPF son los ingresos del Land por Participación en el IRPF, ILIS los ingresos de su participación en el Impuesto de Sociedades y el IE es la recaudación obtenida con sus tributos exclusivos. El objetivo de esta etapa

---

<sup>324</sup> NOTA DE AUTOR: Dada la inferior capacidad fiscal de los territorios de la República Democrática Alemana y sus ingentes necesidades en materia de infraestructuras y protección medioambiental.

<sup>325</sup> NOTA DE AUTOR: Como se recordará, en la recaudación de la participación de los Lander en el IVA, se distribuía el 75% atendiendo criterios de población y el 25% restante según criterios de capacidad fiscal.



es que ningún Land tenga una capacidad per cápita inferior al 92% de la media nacional.

En consecuencia todo Land con un  $CF_1$  inferior al 92% de la media nacional per cápita recibirá una participación complementaria en la recaudación del IVA que le permita alcanzar dicho nivel.

En la segunda etapa se instrumenta por medio de transferencias horizontales entre los Lander y se basa en una media ad hoc de la capacidad fiscal ( $CF_2$ ) definida por la siguiente fórmula:

#### **Ecuación 15. Cálculo de la Segunda Etapa de la Capacidad Financiera en Alemania**

$$CF_2 = \frac{IE^\lambda + IC^\lambda}{POB^\lambda} + \frac{0.5 \cdot IL^\lambda}{POB^\lambda \cdot COEF^\lambda}$$

Donde IE son los ingresos por impuestos exclusivos del Land, IC son sus ingresos por impuestos compartidos (IRPF, Sociedades, IVA<sup>326</sup> e Impuesto Industrial Local), IL son los ingresos tributarios potenciales de sus gobiernos locales<sup>327</sup>, POB es la Población y COEF es un coeficiente ponderador, que varía según el tamaño de población<sup>328</sup>, y su densidad<sup>329</sup>.

---

<sup>326</sup> NOTA DE AUTOR: En esta parte también se incluye tanto la parte del IVA recibida con el criterio de población, como la correspondiente, en su caso, a la participación complementaria de la primera etapa de nivelación

<sup>327</sup> NOTA DE AUTOR: Para el cálculo del IL, se toman en consideración tres figuras: el impuesto sobre la propiedad agraria y forestal, el impuesto sobre la propiedad urbana, y el impuesto de industria local. La recaudación que potencialmente podrían lograr los gobiernos locales se calcula los tipos impositivos básicos de esos impuestos por los siguientes valores: Propiedad Agrícola y Forestal 180, Propiedad Urbana entre 180 y 250; y 250 para el Impuesto Industrial

<sup>328</sup> NOTA DE AUTOR: Para los primeros 5.000 habitantes COEF igual a 1. Para los siguientes 15.000 es 1.1; los siguientes 80.000 ponderarán al 1.15; los siguientes 400.000 se ponderarán al 1.25 y el resto tiene un COEF de 1.3. Las Ciudades Estado de Berlín, Bremen, y Hamburgo tienen un COEF de 1.3 sobre el total de su población

<sup>329</sup> NOTA DE AUTOR: Para densidades entre los 1.500 y 2.000 habitantes por km<sup>2</sup> el COEF se incrementa en un 2%, entre 2.000 y 3.000 el incremento es del 4% y del 6% para densidades superiores a los 3.000 habitantes por km<sup>2</sup>

Una vez calculada la Capacidad Fiscal ( $CF_2$ ) se calcula la transferencia de nivelación TN que recibirá o pagará el Land según sea su posición respecto a la media nacional ( $CF_2$ ):

- Si  $CF_2^\wedge$  es inferior al 92% de la media nacional, recibirá una  $TN^\wedge$  igual a esa diferencia
- Si  $CF_2^\wedge$  está comprendida entre el 92% y el 100% de la media nacional, recibirá una  $TN^\wedge$  igual al 37,5% de dicha diferencia
- Si  $CF_2^\wedge$  está comprendida entre el 100 y 101% de la media nacional, pagará una  $TN^\wedge$ , igual al 15% de dicho exceso
- Si  $CF_2^\wedge$  está comprendida entre el 101 y 110% de la media nacional, pagará un  $TN^\wedge$  igual al 66% de dicho exceso
- Si  $CF_2^\wedge$  es superior al 110% de la media nacional, pagará un  $TN^\wedge$  igual al 80% de dicho exceso

**Tabla 65. Nivelación para el año 2011<sup>330</sup>**

Estado	Cobros	Pagos	Transferencias Suplementarias
<b>Baden-Württemberg</b>		2132	
<b>Bayern</b>		2298	
<b>Berlín</b>	2654		1925
<b>Brandenburg</b>	500		1358
<b>Bremen</b>	402		870
<b>Hamburg</b>		266	
<b>Hessen</b>		2622	
<b>Mecklenburg-Vorpo</b>	436		1017
<b>Niedersachen</b>	954		899
<b>Nordrhein-Westflen</b>		269	
<b>Rheinland Pfalz</b>	231		550
<b>Saarland</b>	146		612
<b>Sachsen</b>	1036		2313
<b>Sachsen-Anhalt</b>	595		1473
<b>Schleswig-Holstein</b>	59		219
<b>Thüringen</b>	575		1352
<b>TOTAL</b>	<b>7588</b>	<b>7588</b>	<b>12588</b>

Fuente: Bunderministerium der Finanzen<sup>331</sup>

Después de observar la tabla de pagos y cobros, pasaremos a detallar la siguiente tabla que recoge la financiación total per cápita para cada uno de los Estados, tras las nivelaciones y su índice de Capacidad Fiscal.

<sup>330</sup> NOTA DE AUTOR: Los datos que a continuación detallados, se expresan en millones de Euros

<sup>331</sup> ALEMANIA, Bundesministerium der Finanzen: Monthly Report, june 2012.

**Tabla 66. Ingresos totales no financieros per cápita en Alemania (2011)**

Estado	Euros	Índice
<b>Baden-Württemberg</b>	3936	98.15
<b>Bayern</b>	4012	100.05
<b>Berlín</b>	5127	127.84
<b>Brandenburg</b>	4373	109.04
<b>Bremen</b>	5883	146.71
<b>Hamburg</b>	4747	118.37
<b>Hessen</b>	4443	110.80
<b>Mecklenburg-Vorpo</b>	3428	85.48
<b>Niedersachen</b>	4466	111.36
<b>Nordrhein-Westflen</b>	3728	92.97
<b>Rheinland Pfalz</b>	3572	89.07
<b>Saarland</b>	3919	97.74
<b>Sachsen</b>	4242	105.78
<b>Sachsen-Anhalt</b>	4282	106.75
<b>Schleswig-Holstein</b>	3742	93.33
<b>Thüringen</b>	4283	106.80
<b>TOTAL</b>	<b>4010</b>	<b>100</b>

Fuente: **Bunderministerium der Finanzen**<sup>332</sup>

Puesto que existen desigualdades significativas en la situación final, como expresa con claridad los índices respectivos, puede pensarse que existe una base firme que el sistema de nivelación horizontal no se ajusta a un reparto justo y proporcional en base a la capacidad financiera.

En cuanto a la nivelación horizontal local, es imposible identificar un patrón tipo, ya que su articulación depende de cada Estado. La única nota común a todos ellos se instrumentan mediante la participación local en los ingresos del Land, sin que existan cobros y pagos entre municipios. Puesto que la Constitución únicamente exige que dicha

---

<sup>332</sup> ALEMANIA, Bundesministerium der Finanzen: Monthly Report, June 2012.

participación local incluya elementos de capacidad fiscal y necesidades de gasto, cada Land dicta sus propias normas, que difieren apreciablemente unos de otros.

Para acabar, la tabla siguiente, muestra la composición porcentual de los ingresos no financieros de cada nivel de gobierno y valores respectivos de los ingresos no financieros de cada nivel de gobierno, y los valores respectivos de su autonomía y dependencia financieras, de acuerdo con la definición que de estos índices se hizo en el primer epígrafe del presente capítulo

**Tabla 67. Ingresos no financieros Consolidados en Alemania (2010)**

<b>IMPUESTO</b>	<b>Federal</b>	<b>Lander</b>	<b>Local</b>
<b>Impuestos Propios</b>	24.95	9.13	20.15
<b>Impuestos Compartidos</b>	58.98	60.27	18.15
<b>Ingresos no Tributarios</b>	15.59	11.50	25.98
<b>Transferencias</b>	0.48	19.10	35.72
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Autonomía financiera "amplia"</b>	83.93	69.40	38.30
<b>Dependencia financiera "estricta"</b>	0.48	19.10	35.72
<b>Fuente: Bunderministerium der Finanzen<sup>333</sup></b>			

---

<sup>333</sup> ALEMANIA, Bundesministerium der Finanzen: Monthly Report, June 2012.





# *Capítulo V*

## *Directrices*

*Modelo ISO TWA 4 para  
la Gestión de la Calidad  
en los Gobiernos Locales.*





# I. ¿Qué es la Calidad?

## 1. Concepto de Calidad

Muchas son las definiciones que podemos encontrar respecto al término calidad, no obstante nos basaremos, por tal de ser sucintos, en tres definiciones.

La Real Academia de la Lengua entiende calidad<sup>334</sup> como las "*propiedades inherentes a una cosa que permiten apreciarla como igual, superior o inferior a las de su especie*".

Esta definición de calidad no está amparada o recogida en las definiciones de calidad que encontramos en las diferentes normas ISO. Ahora bien tiene un gran interés porque seguramente se identificarían muchos ciudadanos con ellas. Esta definición viene a comparar la calidad con cosas de la misma especie.

En segundo lugar analizaremos donde apareció por primera vez el término calidad en una norma de estandarización, La Norma ISO 8402:1994<sup>335</sup> entiende por calidad el "*conjunto de características de una entidad que le confieren la aptitud para satisfacer las necesidades establecidas y las implícitas*".

Esta definición liga la calidad de un producto o de un servicio al uso que cada cual le dé a este servicio o producto; es decir, existe un producto o servicio en el mercado que a cada cual resulta de mayor o menor calidad de acuerdo con la importancia en el uso de cada cual le otorgue.<sup>336</sup>

---

<sup>334</sup> ESPAÑA, Real Academia Española de la Lengua: *Definición de Calidad*. <disponible en [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=calidad](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=calidad) línea>

<sup>335</sup> AENOR: *Norma ISO 8402:1994*. Madrid, 1994.

<sup>336</sup> Nota de Autor: La Norma ISO 8402:1994 ha sido revisada y remplazada por la norma ISO 9001:2000

La última definición que expondremos la definición de la Norma ISO 9001:2000<sup>337</sup> que entiende la calidad como el "grado en que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos".

Esta definición es similar en su enunciado a la anterior, pero introduce un elemento nuevo y que a la postre va a resultar crucial: el cliente<sup>338</sup>

Este es un primer avance ya que la importancia que la nueva Norma ISO 9001:2000 atribuye al cliente o ciudadano ya que lo convierte en el árbitro de calidad.

Asimismo indicar, más en el terreno de la curiosidad del que se acerca a la calidad, que está admitido que el término calidad pueda ir acompañado de términos tales como excelente, mala, buena, etc...

## 2. Otras expresiones o significados de Calidad

El término calidad no sólo lo empleamos sujeto a una definición, sino que aparece asociado a vocablos o expresiones que tienen un significado concreto cuando aparecieron como tales. De entre todos ellos, exponemos a título de ejemplo algunos de estos vocablos que encontramos en la literatura acerca de la calidad:

- Calidad de un servicio: conjunto de propiedades o características inherentes que tiene un servicio para satisfacer en mayor o menor grado a un ciudadano cuando este lo requiere

---

<sup>337</sup> AENOR: *Norma ISO 9001:2000*. Madrid, 2000.

<sup>338</sup> Nota de Autor: En lugar del término cliente utilizaremos en adelante, el término ciudadano. El término cliente parece que se ajusta más a lo que entiende por cliente en una entidad privada. No obstante, la aplicación del término, cliente, ciudadano contribuyente en la Administración Pública está sujeto a un debate, aún no resuelto pero no es objeto de abordarlo en el presente Trabajo Fin de Carrera. Basta con que el término nos sirva para entendernos cada vez que lo empleemos y que su significado se ajuste a lo pretendido.

- Política de calidad: directrices y orientación respecto a la Calidad de un Ayuntamiento expresados formalmente por el Equipo de Gobierno o el Alcalde.
- Aseguramiento de la Calidad: acciones preestablecidas y sistemáticas necesarias para que un determinado servicio o producto ofrezcan la confianza necesaria de cumplimiento y satisfacción de las exigencias de la calidad.
- Sistema de Gestión de Calidad: conjunto de medidas que se toman en una organización, relativas a su estructura, objetivos, establecimiento de un sistema de responsabilidades, procedimientos procesos y recursos necesarios para implantar la Gestión de la Calidad. La definición de este término en la Norma 9001:2000, que anula entre otras, esta ISO de referencia, es más general y escueta aunque el mismo contenido.
- Calidad Percibida: percepciones más o menos satisfactorias, que tiene el ciudadano o usuario de los servicios que le presta su Ayuntamiento.
- Trabajar en Calidad: consiste en “diseñar, producir y ofrecer un producto o un servicio que sea útil, lo más económico posible satisfactorio para el usuario”<sup>339</sup>
- Nivel de Calidad Aceptable<sup>340</sup>: porcentaje máximo admitido de unidades o servicios prestados de forma defectuosa para considerarlo un servicio satisfactorio.
- Indicadores de Calidad: características de la calidad que un Ayuntamiento puede medir sin la participación directa del ciudadano y que están destinadas a medir su satisfacción respecto a los servicios prestados.
- Aspectos y costes de Calidad: tres aspectos a estudiar aparecen como los más importantes: calidad percibida, programada y realizada. Los costes de calidad pueden reducirse en gran medida si atendemos al esquema y conjunción de los tres aspectos que

---

<sup>339</sup> ISHIKAWA, Kaoru: *¿Qué es el control de la calidad? La modalidad Japonesa*. Grupo Editorial Noma. Colombia, 1988.

<sup>340</sup> Nota de Autor: En muchas obras de referencia se adopta la denominación anglosajona AQL – Acceptable Quality Level

aparecen en el esquema posterior. El coste óptimo es la intersección de las tres calidades mientras que el resto de costes podría evitarse.

**Ilustración 13. Aspectos y costes de Calidad**



Fuente: Elaboración Propia

### **3. Hitos más importantes en la historia de la Calidad.**

#### **3.1 Introducción**

En este apartado se pretende ofrecer una rápida visión histórica de la calidad sin más ambición que conocer los saltos más importantes que marcan su nacimiento y evolución hasta la actualidad.

El concepto calidad aparece en el Antiguo Egipto (año 3000 a.C) bajo el reinado de Narmer en la construcción de del templo Vulcano a Ptah, aunque no empieza a apreciarse en los artesanos de la Edad Media en el periodo pre-industrial.

Pero es con el nacimiento de la Revolución Industrial inglesa y el crecimiento histórico que marca ésta cuando se instituye, alcanzando su mayor desarrollo en el periodo comprendido entre las Guerras Mundiales.

En la actualidad está protagonizada por las Normas ISO y sus diferentes versiones, siendo la última la norma ISO 9001:2000.

### **3.2 Control de la Calidad.**

El control de la calidad se lleva a cabo mediante la aplicación de una serie de técnicas y actividades que nos ayuden a cumplir con los requisitos que tengamos establecidos para la calidad. Este tratamiento o control exigiría una serie de inspecciones para detectar las anomalías o defectos de los servicios que estemos prestando. El control actuaría de modo efectivo sobre el sistema de calidad que tengamos implantado, lo que exigiría de forma esquemática, tener preestablecido.

El concepto de Control de la Calidad, que en otras épocas de la historia de la calidad ha sido el centro de la misma, ha variado su significado e importancia.

Actualmente la ISO 9001:2000 lo cataloga como "*parte de la gestión de la calidad orientada al cumplimiento de los requisitos de la calidad*".<sup>341</sup>

### **3.3 Aseguramiento de la Calidad**

Otro de los conceptos que nos puede resultar familiar, pone el énfasis en la prevención de los defectos en lugar de su detección. Es decir trata de actuar antes de que se produzca el defecto o anomalía de funcionamiento.

Este principio tiene su nacimiento en la primera gran crisis de la economía que se produjo después de la II Guerra Mundial. Posteriormente, debido al

---

<sup>341</sup> AENOR: *Norma ISO 9001:2000*. Madrid, 2000.

comportamiento cíclico de la economía el principio ha seguido manteniendo su vigencia.

Actualmente, se le considera igual que el control de la calidad, como parte de la Gestión de la calidad y está "*orientado a proporcionar confianza en que se cumplirán los requisitos de la calidad*".<sup>342</sup>

## 4. Normalización

### 4.1 Aproximación al concepto de Normalización.

Podemos decir que normalizar es una actividad humana destinada a ordenar un ámbito determinado para que una vez uniformado, se tenga un patrón a seguir.

Los intentos de normalización se observan en todos los estados de la evolución y de la Historia de la humanidad. A título de ejemplo podemos comprobar cómo hace tan solo unos años el papel que usábamos en la Administración, podía tener distintos tamaños resultando a la postre que tenía un formato más o menos libre. Hoy en día sabemos que esta bastante normalizado y estandarizado y prácticamente se usan dos tamaños: DIN A4 y folio.

### 4.2 ¿Qué es una Norma?

La norma es una especificación por escrito para ser aplicada en una actividad o sector correspondiente.

Debe ser aprobada con anterioridad a su puesta en funcionamiento, por un organismo competente. Juran<sup>343</sup> lo entiende de la siguiente manera: "Una norma es un procedimiento escrito que protege los fallos de la memoria

---

<sup>342</sup> AENOR: *Norma ISO 9001:2000*. Madrid, 2000.

<sup>343</sup> JURÁN, Joseph Moses. [GOZALBEZ BALLESTER, M. y NICOLAU MEDINA, J -tr-]: *El liderazgo para la Calidad. Manual para ejecutivos*. Madrid, 1990. Ediciones Díaz Santos 1ª Edición.

permitiendo un adiestramiento fácil de todo el personal y que sirve de referencia constante”

### **4.3 Las Normas en Calidad.**

Al igual que en otros ámbitos puede tener o bien un ámbito específico o al llegar a tener una dimensión nacional, internacional, etc,... además de las normas específicas la calidad tiene tres ámbitos:

- Internacionales: Normas ISO
- Europeas: Normas EN
- Españolas: Normas UNE

#### **A.- Internacionales**

Son normas de interés General para todos los países que las adoptan. Se trata de una confluencia entre las normas ISO y CEI. Las encontramos bajo las siglas ISO.

#### **B.- Europeas.**

El Sistema Europeo lo componen los organismos CEN – CENELEC – ETSI, siendo el motor del resto de actividades de normalización en el mundo. Las encontramos asociados a las siglas EN.

En Junio de 1.992 el Consejo de la Comunidad Económica Europea emitió una resolución relativa a la función de normalización que resulta ser un pilar básico para la adopción de la entrada en el mundo de la calidad y estableció que *"la normalización europea se organiza sobre una base de carácter voluntario"*.

Esto quiere decir que ninguna entidad de orden privado o público está obligada a certificarse o instaurar en su organización un sistema de gestión de calidad.

## **C.- Españolas**

Las normas bajo las siglas UNE<sup>344</sup> de Gestión de la Calidad y generalmente suelen tener correlación o ser una traducción de las normas Europeas y/o Internacionales.

En España el organismo encargado para dictar y elaborar las normas técnicas es la Asociación Española de Normalización y certificación, en adelante AENOR.

### **4.4 ¿Qué conseguimos con la Normalización?**

Entre los beneficios que obtenemos podemos destacar los siguientes:

- Que los productos y servicios sean intercambiables ya que se producen de acuerdo con un mismo patrón o normas preestablecidas.
- Garantiza al usuario que ese producto o servicio se está realizando con un modelo concreto de producción.
- El lenguaje es el mismo en todo el territorio de aplicación. La Norma ISO es la misma en España, Estados Unidos o Australia. El usuario gana confianza en el producto o servicio con independencia del país en que se aplique.

## **5. Sistema de Gestión de la Calidad**

Un sistema de Gestión de Calidad es el establecimiento de unas medidas dentro de una organización que interactúan para dirigir y controlar esa organización respecto de la calidad. Estas medidas se materializan en el establecimiento y/o formulación de acciones tales como:

- Política de la calidad: interacciones y orientación del equipo de gobierno o alcaldía respecto de la Calidad.
- Objetivos de la calidad: las pretensiones o metas concretas en materia de calidad.

---

<sup>344</sup> Nota de Autor: Las siglas UNE tienen el significado de Una Norma Española



- Planificación de la Calidad: es la actividad encaminada al establecimiento de objetivos de la calidad, procesos necesarios y la asignación de los recursos precisos para cumplir con los objetivos previstos.
- Mejora de la calidad y mejora continua: Cumplimiento de los requisitos de la calidad y acciones recurrentes para el cumplimiento de nuevos requisitos.
- Otras funciones que igualmente pueden formar parte del Sistema de Gestión de Calidad podríamos señalar.
- Aseguramiento de la Calidad, tal y como hemos podido observar en puntos descritos anteriormente.
- Control de la Calidad: tal y como hemos podido observar en puntos descritos anteriormente.
- Eficacia: conseguir los resultados previstos
- Eficiencia: relación entre los resultados conseguidos y los medios empleados.

De cualquier modo los temas por ahora solo quedan enunciados, posteriormente sobre ellos con mayor profundidad.

## 6. Las Normas ISO

ISO son las siglas que identifican a la International Standard Organization, en español Organización Internacional del Estándar, fue fundada en 1947, y en la actualidad tiene su sede en Ginebra.

ISO es una federación mundial compuesta por los organismos de normalización que actualmente agrupa a 133 organismos diferentes.

A partir de 1987 la calidad concernía al ámbito nacional, con la ISO series 9000 tras la adopción de la Unión Europea y Estados Unidos, a través de las Normas ANSI-ASQC-Q90 y la práctica totalidad de los países industrializados las ha adoptado siendo de hecho un patrón mundial.

La ISO, se estructura en 2850 Comisiones Técnicas, que resuelven problemas de Normalización y podemos decir que en ellos participan más de 30.000 expertos cada año.

## 7. Calidad en la Unión Europea y España

### 7.1 Regulación

La legislación de la Unión Europea en torno a la calidad se recoge fundamentalmente en la Directiva 88/182/CEE, aunque hay que decir que son muchas las resoluciones del Consejo, dictadas de forma sucesiva y constatan forma de Directivas, Comunicaciones, Armonizaciones Técnicas.

Quizás la disposición más emblemática es la Resolución del Consejo y que marca una concepción de la calidad es la relativa a un "*nuevo enfoque*" en amortización técnica y normalización. El nuevo enfoque se recoge en la disposición 85/C136/01. En esta directiva se recogen los siguientes principios:

- La armonización legislativa se limitará a exigencias básicas
- Los Organismos de Normalización competentes son los que hacen las normas
- Las Normas no serán nunca obligatorias
- Las Administraciones Nacionales deberán presumir la conformidad de los productos o servicios que resulten certificados conforme a las normas.

El primer principio relativo a la armonización legislativo, nos viene a decir que la legislación en torno a la calidad no debe haberse prolija ni exhaustiva, sino limitarse a temas fundamentales.

El principio aprecia que le otorga la competencia de la redacción de las normas al organismo competente de cada país. En España el organismo competente es AENOR.

El tercero de los principios indica que la implantación o certificación de un sistema de la calidad siempre es voluntario, nadie debe quedar obligatorio a su implantación ni certificación.

En cuarto y el último de los principios nos quiere decir que las Administraciones de los países de la Unión Europea presumirán la conformidad de un producto o servicio cuando este haya sido certificado u homologado conforme a las normas de certificación. Dicho de otro modo y a título de ejemplo, la Administración Española no puede poner objeción alguna a un producto o servicio que haya resultado conforme a una norma aprobada por AENOR como el organismo de normalización, se este ha sido certificado y, por una Entidad o empresa acreditada por el ENAC<sup>345</sup> o por cualquier Organismo o Entidades de diversos países consorciados internacionalmente y que tenga las mismas atribuciones que la ENAC y AENOR tienen en España.

## 7.2 El mercado CE.

Habremos observado en una multitud de productos, sobre todo en sus envases que existen unas siglas CE, que se denominan *el mercado CE*. Todo producto con el marcado quiere decir que cumple con todos los requisitos exigidos en los países de la Unión Europea.

## 7.3 ¿Qué es la Entidad Nacional de Acreditación?

Según la interpretación realizada por la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria<sup>346</sup> y el Real Decreto 2200/1995 de 28 de diciembre<sup>347</sup> indica que la Entidad Nacional de Acreditación, en adelante ENAC, es una organización

---

<sup>345</sup> Nota del Autor: Definiremos en los apartados posteriores el Organismo que conforma el ENAC

<sup>346</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: *Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria*. <disponible en línea>

<http://www.apici.es/wp-download/legislacion/LeyIndustria.pdf>

<sup>347</sup> ESPAÑA, Consejo de Ministros: *Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre por el que aprueba el Reglamento para la Infraestructura de la Calidad y Seguridad Industrial* <disponible en línea>

[http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?id=BOE-A-1996-2468](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1996-2468)

auspiciada y tutelada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y se constituye con arreglo a la Ley.

ENAC es una entidad privada, independiente y sin ánimo de lucro que coordina y dirige en el ámbito nacional un sistema de acreditación.

La organización y procedimientos de actuación de ENAC se ajustan en todo momento a los criterios y normas establecidos por la Unión Europea<sup>348</sup> así como a las guías y criterios de acreditación que se apliquen internacionalmente<sup>349</sup>

ENAC acredita organismos que realizan actividades de evaluación de la conformidad, sea cual sea el sector en que se desarrolle su actividad, tamaño, carácter público o privado, o su pertenencia a asociaciones o empresas, universidades u organizaciones de investigación:

- Laboratorios de Ensayo
- Laboratorios de Calibración
- Entidades de Inspección
- Entidades de Certificación Producto, Sistemas de Calidad, Sistemas de Gestión de Medioambiental, de Personas, ...
- Verificaciones Medioambientales.

#### **7.4 Esquema de funcionamiento en España**

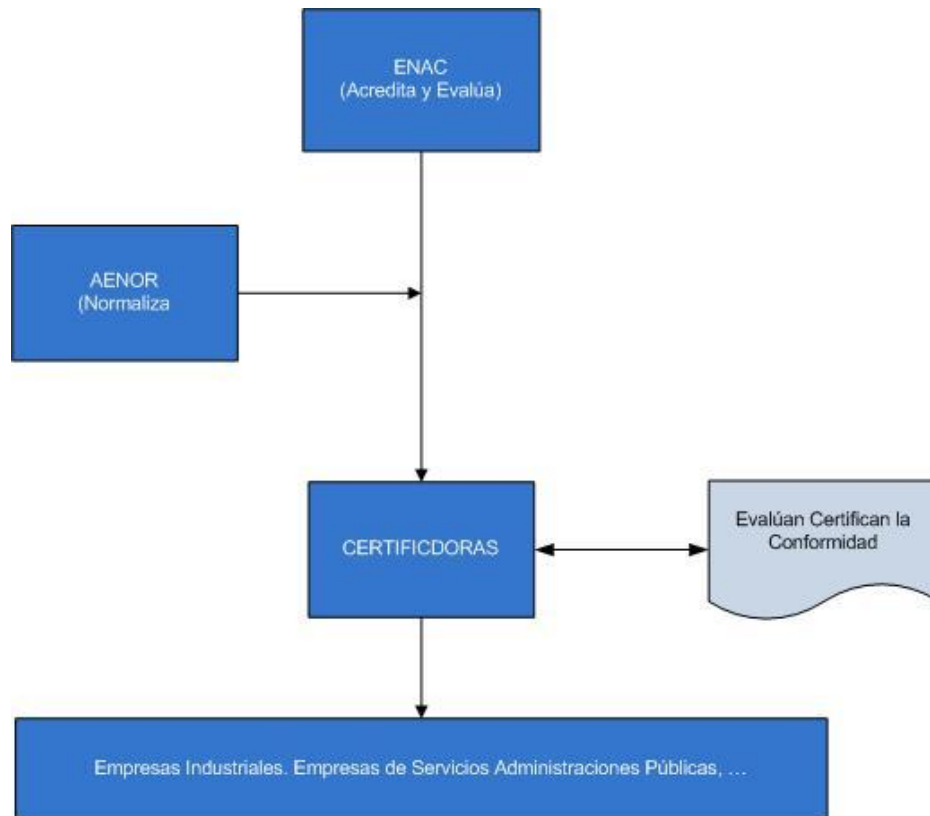
España tal y como hemos podido apreciar en los puntos anteriores se basa en las normas EN de la Unión Europea.

---

<sup>348</sup> Nota de Autor: Basadas en las Normas EN45003 y EN 45010

<sup>349</sup> ENTIDAD NACIONAL DE ACREDITACIÓN: *Actividades*. <documento en línea>  
<http://www.enac.es/web/enac/actividades>

**Ilustración 14. Esquema de Funcionamiento de la Calidad de la Unión Europea en España**



Fuente: Elaboración Propia

Constan como Entidades de certificación de Sistemas de la Calidad por ENAC, las siguientes, ordenadas por fecha de acreditación<sup>350</sup>:

- Asociación Española de Normalización y Certificación, AENOR<sup>351</sup>
- Laboratori General d'Assaig i Investigacions (LGAI)
- Det Norske Veritas España
- Bureau Veritas Quality International España, S.A

---

<sup>350</sup> Nota de Autor: Un certificado de un Sistema de Gestión de Calidad expedido por cualquiera de estas Entidades de Certificación tienen la misma validez, ya que están acreditadas en el ENAC

<sup>351</sup> Nota de Autor: AENOR además de las funciones de normalización, que comentamos con anterioridad, cumple una segunda función que es la de evaluadora o certificadora. En esta vertiente tiene las mismas atribuciones que cualquier otra empresa u organismo acreditado para esta función y es evaluada por el ENAC, igual que el resto de empresas acreditadas para dichas funciones

- SGS Ics Ibérica, S.A.
- Entidad de Certificación y Aseguramiento, S.A.
- Lloyd's Register Quality Assurance Ltd (Operaciones en España)
- Fundación Calitax para el Fomento del Control de la Calidad
- Associação Portuguesa de Certificação – Apcer
- Instituto Valenciano de Certificación
- Servicio de Certificación de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid.
- British Standards Institution España, S.A.
- European Quality Assurance Spain, S.L.
- Icict, S.A
- Tüv Rheinland de México
- Delfos Auditores, S.A.
- Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción
- AIDICO: Entidad de Certificación.

## **8. Origen y Procedencia de la Norma ISO 9001:2000**

### **8.1 Introducción**

Lo normal en todas las actividades es la evolución y el perfeccionamiento de las cosas para que estas se adapten a las nuevas demandas. En los sistemas de la calidad ocurre lo mismo.

Las normas en torno a la calidad se van cambiando y perfeccionando resultando ser unas el origen de las otras. Las normas que sustituyen a las anteriores, tratan de adaptarse mejor a las demandas del momento y de conseguir un mayor perfeccionamiento y eficacia a para alcanzar mayores cotas de progreso.

Las normas de Calidad desde que se producen y hasta su entrada en funcionamiento siguen un camino y un proceso muy similar a como lo hace una norma o precepto legal. En este caso, se produce en una Organización Internacional (ISO) y se va trasponiendo en cascada.

El primer paso es la conversión en una norma Europea y posteriormente en española.

Observar como cuando la norma produce efectos a nivel europeo, aparecen las siglas EN-ISO es decir, que la norma tiene rango Europeo e Internacional, al igual que en España están estipuladas como norma UNE-EN-ISO.

## **8.2 La Norma ISO 9000:1994, predecesora de la Norma ISO 9001:2000.**

La Norma ISO 9000:1994 se similar a la ISO actual en el contenido y otros muchos aspectos de tal forma que se formulan de forma idéntica, aunque se organizan de forma distinta. Entre las características podríamos mencionar las siguientes:

- Los requisitos para el aseguramiento de la calidad de la serie ISO 9000:1994 son complementarios, no son alternativos a los requisitos técnicos que pueda tener el producto o servicio.
- El aseguramiento de la calidad de un producto o servicio no pasa por imponer la uniformidad de los sistemas de Gestión de la Calidad. Cada cual puede adaptar la norma a su negocio. No tiene por que ser una aplicación idéntica. Es decir, se puede y se debe adaptar la norma a situaciones y necesidades particulares de cada organización, objetivos propios, servicio que realiza, prácticas específicas,etc. En cada caso pueden añadir o eliminar determinado requisitos del sistema y en definitiva y se habrá de adaptar la norma a las necesidades de cada sector.

## **II. La Norma ISO 9001:2000 como espejo de la Norma ISO IWA – 4.**

### **1. La ISO 9001:2000. Requisitos de los Sistemas de Gestión de la Calidad.**

Cuando hablamos de la Norma ISO 9001:2000 no estamos hablando de una única norma, sino de tres normas que siendo de la misma familia y tronco común tienen funciones y contenidos diferentes.

La Norma ISO 9001:2000 anula y sustituye a la norma ISO 8042:1994 de julio de 1994.

La nueva norma pivota sobre ocho principios de Gestión de la Calidad que pueden utilizarse como Guía de Implantación y seguimiento de un sistema de Gestión de la Calidad.

Para que una organización funcione de forma eficaz y eficiente es necesario y preciso tener una dirección y control, en todos sus órdenes, de forma sistemática.

Una organización que quiera alcanzar el éxito ha de tener en cuenta todas las partes que las componen porque son partes interesadas y han de verse reflejadas. Por ello, ha de incorporar, implantar y mantener un sistema de gestión de la calidad que además tenga incorporada como principio la mejora continua.

### **2. Principios Fundamentales de un Sistema de Gestión de la Calidad basado en la ISO 9001:2000.**

#### **2.1 Introducción.**

Tomando como base la experiencia de organizaciones con éxito, para la elaboración de la nueva versión de la ISO 9001:2000, se han identificado



ocho principios sobre los que edificar la nueva versión de la norma. En nuestro caso hemos ampliado a nueve principios.

Tratándose de Administración Pública, y más concretamente de Administración Pública Local, y la importancia que tiene la seguridad jurídica en su seno, entendemos como necesario y fundamental la inclusión de un principio que haga énfasis en la observancia de los Requisitos legales y Reglamentarios que sean de aplicación.

Existen diversos principios básicos aunque todos estos principios son de gran importancia, el objeto de la guía va a centrarnos en aquellos que sean de mayor interés. En esta primera aproximación, vamos a exponerlos de forma somera dedicando un poco más atención a aquellos que son más necesarios para la comprensión gradual de la norma y su aplicación.

Todos van a ser tratados de forma exhaustiva y práctica a lo largo de la guía conforme vayamos aplicando a la norma. Los principios que vamos a examinar por orden de exposición son los siguientes:

- Enfoque al ciudadano
- Liderazgo
- Participación del Personal
- Enfoque basado en procesos.
- Enfoque del Sistema para la Gestión
- Mejora continua.
- Toma de decisiones objetivas.
- Relaciones mutuamente beneficiosa para los proveedores
- Énfasis en los requisitos legales y reglamentarios.

## **2.2 Enfoque al Ciudadano.**

Este es uno de los principios que marca la diferencia entre la nueva ISO 9001:2000 y las anteriores versiones.

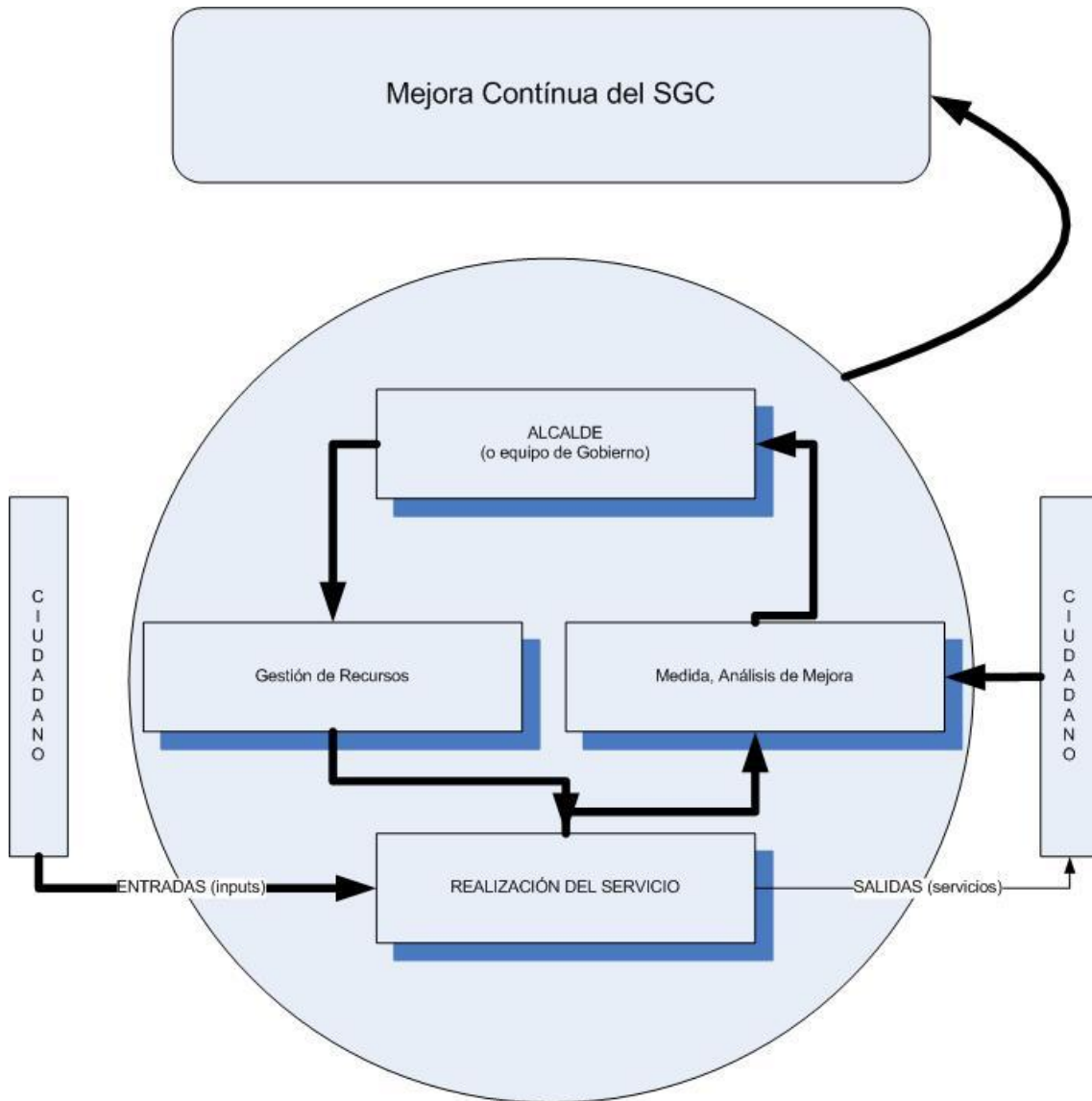
La Norma quiere asegurarse de que la organización, cualquiera que esta sea debe tener en cuenta a sus clientes, requisitos y exigencias.

Nuestro cliente, como Administración Pública son los ciudadanos. Si en una organización de tipo privado no puede concebirse la implantación del Sistema de Gestión de Calidad sin contar con sus clientes, la Administración Pública tampoco puede concebirse sin contar con los ciudadanos. A los ciudadanos, nuestros clientes, los hemos de tener en cuenta fundamentalmente de dos formas que se recogen en la figura del modelo de Gestión de la Calidad, que reproducimos a continuación como ilustración de este principio:

- Antes de producir un servicio, para preguntarle por los requisitos que como cliente le pediría a este servicio y una vez conocidas sus preferencias pasar a producirlo o a prestarlo.
- Una vez se ha prestado el servicio hay que contar de nuevo con ciudadano como cliente para preguntarle si del servicio que han recibido, ha quedado satisfecho y si realmente hemos cubierto sus expectativas

El servicio en la Administración lo concebimos en el más amplio sentido del concepto que tenemos de servicio. Consideramos servicio desde la expedición de un certificado de empadronamiento hasta la concesión de una licencia de obra.

**Ilustración 15. Modelo de un Sistema de Gestión de la Calidad**



Fuente: Elaboración Propia. Adaptado de AENOR<sup>352</sup>

En el modelo de la Ilustración 15, observamos como el ciudadano que aparece en la columna de la izquierda, esto se debe a que es un pilar básico del sistema. Por tanto, es necesario tener en cuenta sus requisitos y/o expectativas que tiene sobre el servicio que le presta el Ayuntamiento.

<sup>352</sup> AENOR: *Norma ISO 9001:2000*. Madrid

Las organizaciones privadas recurren a los contratos con sus clientes, para señalar expresamente los compromisos que en sus relaciones comerciales adquieren uno con otro: características del producto, embalaje, fechas de entrega,...

Mientras que en la Administración no tenemos la relación contractual con los ciudadanos cuando acuden en su papel de clientes. Contamos con la posibilidad de preguntar cuales son los requisitos que pide a nuestro servicio o las expectativas que tiene o sencillamente cómo quiere que se lo prestemos. De una u otra forma hemos de tener claras sus necesidades. Si no es posible preguntarle de antemano, la norma nos va a pedir que establezcamos nosotros los requisitos y que éstos sean razonable ajustados a la actividad o al destino en el que vayan a aplicarse.

El segundo pilar sobre que el que se asienta este modelo, y de nuevo aparece el ciudadano como cliente en la columna de la derecha, es conocer por parte de la administración la satisfacción que ha obtenido el ciudadano respecto del servicio que le ha dado el Ayuntamiento. Es el ciudadano, como cliente, el que finalmente debe aceptar o rechazar o marcar el grado de aceptabilidad del mismo.

Los clientes de la administración tienen también unas expectativas o necesidades que con el paso del tiempo son cambiantes, por lo tanto, la administración ha de estar al tanto de las preferencias de los ciudadanos e incorporar a su gestión los avances técnicos que mejoren la eficacia y eficiencia de los servicios prestados para adaptarlos a las nuevas demandas.

La implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad, supone definir procesos, preferencias y necesidades. Definir claramente quien es el cliente en cada caso y tener controlada la situación para adaptarse continuamente, tanto en los servicios que ofrece en los procesos los que se sustenta.

### **2.3 Liderazgo**

Está constatado que sin un Líder es muy complicado y muy difícil, por no decir imposible la implantación y mantenimiento de un Sistema de Gestión de Calidad.

Los líderes formales o informales actúan fundamentalmente en dos sentidos:

- Creando el clima y la opinión adecuado, dentro del Ayuntamiento para implantar y alcanzar la calidad.
- El líder asegura la unidad de propósito y mantiene claro el rumbo hacia los objetivos y mantiene claro el rumbo hacia los objetivos que el Ayuntamiento en esta materia tenga establecidos.

### **2.4 Participación del Personal.**

Sin conseguir el compromiso del personal, al igual que en el segundo principio, resulta prácticamente conseguir la Gestión de la Calidad. Hasta ahora al personal se le ha considerado un recurso. Se hablaba de Recursos Humanos, junto a los recursos materiales, en la actualidad, existe el convencimiento que el personal no es un recurso, sino la esencia misma de la organización.

Si el personal no está involucrado, la organización para la que trabaja solo tendrá su presencia y el estricto cumplimiento contractual, pero le va a ser difícil conseguir las metas propuestas en materia de calidad.

### **2.5 Enfoque basado en procesos**

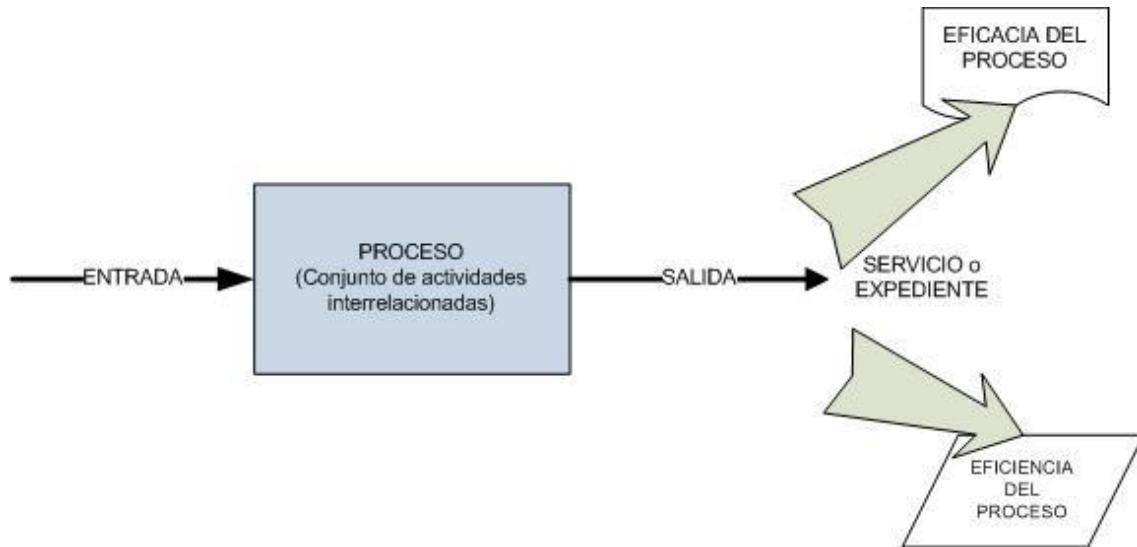
El criterio de la ISO 9001:2000, al igual que será en nuestra norma municipal, es que la gestión debe estar basada en procesos. Según se indica en la norma, la forma más certera de obtener en una organización los resultados que buscamos es por medio del trabajo por procesos.

Un proceso es un conjunto de actividades cuyo objetivo es la creación de valor para sus usuarios y todos los implicados en el mismo. Para lograr la plena eficacia de los procesos en una organización han de planificarse y llevarse a cabo bajo condiciones controladas para que puedan crear ese valor.

Por un lado, los procesos deben estar interrelacionados para que una organización pueda funcionar eficazmente, ya que, son cuantiosos. Por otro lado, se logra, trabajando de este modo, una mayor eficacia y eficiencia. Con frecuencia un determinado paso, salida o resultado de un proceso se convertirá en elemento de entrada para un posterior proceso. O dicho de otro modo, habrá que acudir a las explicaciones del segundo proceso para entender completamente el proceso de salida. Las entradas y salidas de un proceso no siempre son evidentes o tangibles.

Para conseguir que un proceso sea eficaz deben proporcionarse recursos adecuados y finalmente medirse su eficacia para ver si se logran los objetivos que tiene encomendados dicho proceso.

### Ilustración 16. Representación esquemática de un proceso



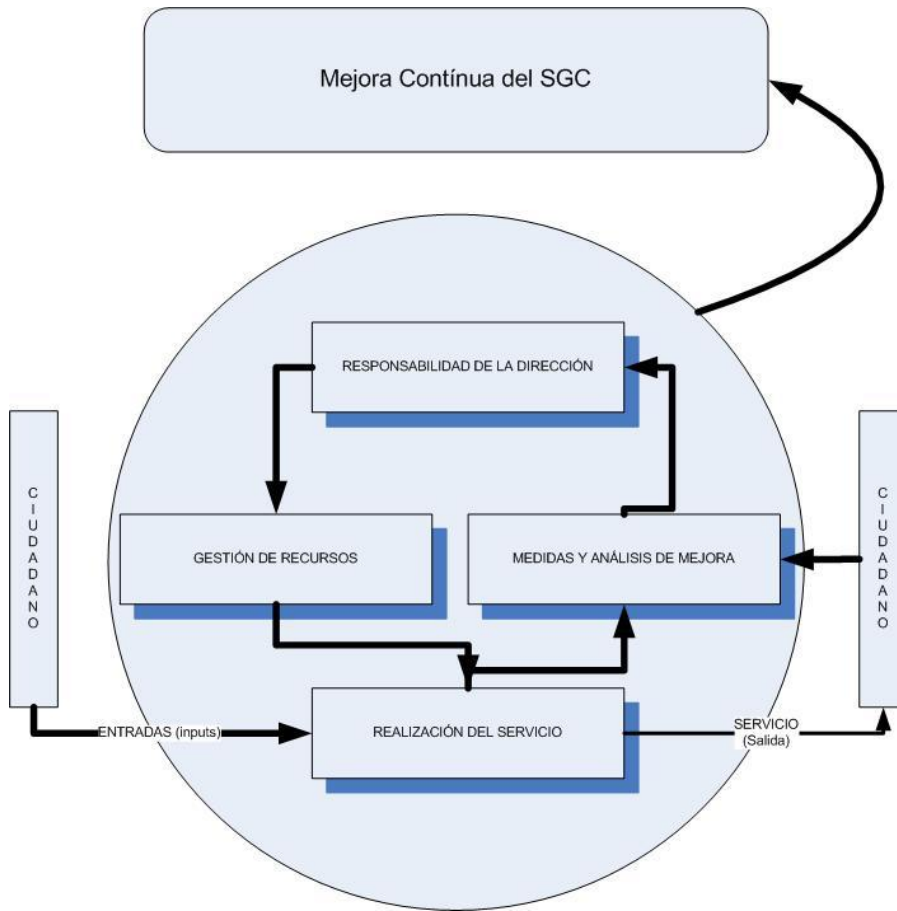
Fuente: Elaboración Propia

La identificación y la definición detallada de los procesos se realizan o adoptan por cada organización en función de sus necesidades u objetivos. A la sistemática y la gestión de los procesos que utiliza cada organización en lo que se llama: *enfoque basado en procesos*.

En la introducción de la ISO 9001:2000 apartado 0.2 Enfoque Basado en Procesos, dice que: *"Cuando se utiliza dentro de un Sistema de Gestión de Calidad, un enfoque de este tipo enfatiza la importancia de:*

- El cumplimiento de los requisitos
- Los procesos son importantes si añaden valor al servicio que estamos prestando.
- Los procesos son útiles en la medida que de ellos obtenemos resultados.
- Para introducir la mejora continua hay que medir los procesos"

**Ilustración 17. Modelo de Sistema de Calidad con enfoque a procesos**



Fuente: Elaboración Propia a partir de AENOR<sup>353</sup>

## 2.6 Enfoque de Sistema para la Gestión

La ISO 9001:2000 dice al respecto en realidad los procesos no pueden actuar de forma independiente dentro de un Ayuntamiento o de cualquier organización, sino están interrelacionados dentro del sistema que en realidad es el Ayuntamiento. Una Organización es eficaz y eficiente en la medida que actúa como un sistema, donde todo está relacionado. Este principio está íntimamente relacionado con el anterior: el enfoque basado en procesos.

<sup>353</sup> AENOR: *Norma ISO 9001:2000*. Madrid.



Un Sistema de Gestión de la Calidad es aquel que alberga una serie de procesos interrelacionados.

En la ISO 9001:2000 se define *sistema* como un *conjunto de elementos relacionados e interactuantes*. Las organizaciones pueden ser consideradas Sistemas que están formados por grupos de personas que trabajan conjuntamente para lograr un objetivo común, aplicando para ello una serie de conocimientos y recursos técnicos apropiados a tal fin.

El Enfoque de Sistema para la Gestión en el desarrollo e implantación de un Sistema de Gestión de Calidad, tal como se describe en el punto 2.3 de la Norma ISO, consiste en la consideración de una serie de etapas que incluyen:

- Determinar las necesidades y expectativas del cliente y otras partes que intervienen. En este sentido hemos de indicar que un Sistema de Gestión de Calidad también ha de tener en cuenta los diversos intereses que confluyen en el proceso (no solo cliente-proveedor) y procurar su equilibrio y representatividad.
- Establecer una política de calidad y respectivos objetivos
- Determinar los procesos y responsabilidades necesarias para el logro de los objetivos de calidad.
- Señalar e implementar los recursos necesarios para el logro de estos objetivos.
- Establecer métodos para medir la eficacia y eficiencia de cada proceso.
- Aplicar estas medidas para determinar la eficacia y eficiencia de cada proceso.
- Determinar los medios para prevenir deficiencias y eliminar sus causas.
- Establecer la mejora continua como parte sustancial del Sistema de Gestión de Calidad.

Los procesos que intervienen son de tres tipos:

En primer lugar los procesos que contribuyen directamente a la prestación de un servicio. Tenemos que implantar dentro del Sistema de Gestión de la Calidad todos los procesos que estemos utilizando para prestar un servicio. O dicho de otro modo, debemos documentar como prestamos cada uno de los servicios, el proceso que seguimos para prestarlos, documentando al menos los siguientes aspectos:

- Requisitos legales en los que se sustenta ese servicio.
- Requisitos de los ciudadanos. Mostrando que hemos contado con sus necesidades o preferencias para la realización del servicio. Si no tenemos sus preferencias hemos de establecer cómo Ayuntamiento los Requisitos que para nosotros debe cumplir ese servicio y que, naturalmente están ajustados al servicio que prestamos.
- Tener documentos y establecidos las formas de proceder o instrucciones que debe seguir el Empleado Público para prestar esos servicios. Las instrucciones serán menores e incluso inexistentes siempre y cuando el funcionario que presten ese servicio demuestren tener la formación suficiente como para desempeñar el servicio sin necesidad de seguir instrucciones concretas y por escrito.
- Determinar los pasos que seguimos, para la prestación de cada servicio.

El segundo tipo de procesos que intervienen son los procesos que conforman el Sistema de Gestión de la Calidad y que son exigidos por la Norma, que son:

- Control de los registros
- Auditorías internas
- Control del servicio no-conforme
- Acciones Correctoras
- Acciones correctoras
- Acciones preventivas.

Además de estos procedimientos mínimos y obligatorios debemos decir que en el Sistema de Gestión de Calidad se han de implementar otros que resultan necesarios tales como: Gestión de los recursos, revisión por la Dirección, Establecimiento de Objetivos, Planificación de la Gestión de la Calidad, Sistema de Responsabilidades, Comunicación interna y externa, entre otros.

El tercer grupo de procesos que interviene es el que conforma el área de Medición, Análisis y Mejora<sup>354</sup> y que podríamos resumir en tres grandes bloques:

- Hemos de demostrar que el servicio que prestamos es conforme.
- Tenemos que asegurar que el Sistema de Gestión de la Calidad que hemos establecido resulta conforme con los procesos planificados
- Necesitamos mejorar continuamente la eficacia a través de la política de la calidad que seguimos, objetivos establecidos, análisis de datos.

Todo ello supone que tenemos un sistema en constante interacción, donde mover cualquier pieza supone que las demás también se van a mover para recolocarse de nuevo. Un enfoque del Sistema de Gestión de Calidad, basado en procesos, produce confianza en que el sistema es capaz de lograr la eficacia y los objetivos encomendados y, por otro lado, la seguridad de que los servicios resultantes son de calidad.

## **2.7 La Mejora Continua**

Otro rasgo de Gestión importante que se incorpora y que de nuevo distingue claramente la nueva norma ISO 9001:2000 de las nNormas anteriores reside que la nueva norma imprime una filosofía a la calidad, incorporando como valor fundamental el principio de Mejora Continua.

---

<sup>354</sup> Nota de Autor: En mucha literatura de la calidad, únicamente aparece bajo las siglas MAM.

Aunque la propia norma ISO tiene su receta para conseguir la mejora continua y que después veremos con detalle, la mejora continua de la capacidad del proceso puede alcanzarse con la metodología PDCA de W. Edwards Demming<sup>355</sup>. Esta aplicación la haríamos a todos los procesos señalados en el principio número 5 en sus apartados a), b) y c). La mejora continua comprende todas las acciones que se toman para incrementar la calidad de los servicios que prestamos y la eficacia y eficiencia de los procesos utilizados para producirlos y entregarlos a los ciudadanos.

Dichas acciones comprenderían fundamentalmente:

- Definición de la situación actual, donde estamos y en que podemos mejorar.
- Establecimiento de los objetos de mejora.
- Búsqueda de posibles soluciones
- Implantación de la mejor solución
- Medición, verificación y análisis de los resultados
- Formalización de los cambios.

Los resultados se revisan, cuando sea el caso, para determinar otras oportunidades de mejora. Para la identificación de oportunidades de mejora también pueden utilizarse los resultados de auditorías internas y externas, información de los ciudadanos tanto de forma informal como la recogida de forma sistemática, revisiones del sistema por la dirección<sup>356</sup>.

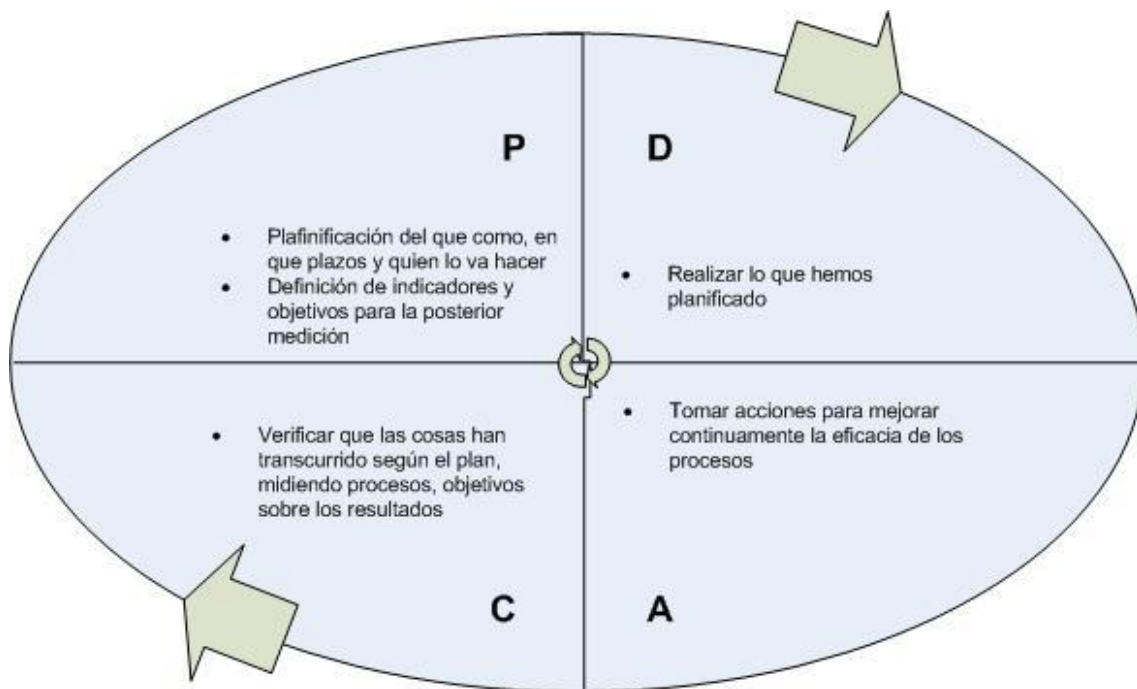
La mejora del sistema de la calidad y es un proceso permanente que se basa en el ciclo PDCA popularizado por Edwards Deming.

---

<sup>355</sup> Para más profundidad en el tema se recomienda la lectura de DEMING, W. Edwards [tr. NICOLAU MEDINA, Jesús] *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*. Madrid, 1989. Ediciones Díaz Santos, 1ª Edición.

<sup>356</sup> Corresponde al apartado 8.5.1. Mejora Continua de la Norma ISO 9001:2000

### Ilustración 18. Ciclo de mejora del Sistema de Calidad



Fuente: Deming<sup>357</sup>

La tabla siguiente resultará suficientemente explicativa en torno al ciclo y preparación de la mejora

<sup>357</sup> DEMING, W. Edwards [tr. NICOLAU MEDINA, Jesus]: *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*. Madrid, 1989. Ediciones Díaz Santos 1ª Ed.

**Tabla 68. Ciclo de Mejora continua de la Gestión de la Calidad**

Planificar la Mejora	Coordinar y dirigir las actividades de los equipos de mejora	Reconocer los logros de mejora
Identificando Oportunidades de Mejora	Coordinar y dirigir las actividades de los equipos de mejora	Retroalimentar positivamente al equipo
Priorizando y seleccionando las oportunidades	Orientado las actuaciones de los equipos en función de las estrategias	Alertar y dinamizar el grupo
Estableciendo recursos necesarios	Reordenando la asignación de recursos	Facilitar sinergias
Asignando responsabilidades	Evaluando la efectividad de las acciones	Proponer Retos

Fuente: Deming<sup>358</sup>

Asimismo, resulta de capital importancia tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- Las personas más indicadas para estudiar y mejorar el proceso son las que trabajan directamente en él.
- Para trabajar en la mejora es más productivo el trabajo en equipo
- El uso planificado de técnicas estadísticas resulta una herramienta de gran utilidad.

---

<sup>358</sup> DEMING, W. Edwards [tr. NICOLAU MEDINA, Jesus]: *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*. Madrid, 1989. Ediciones Díaz Santos 1ª Ed.

- Las oportunidades de mejora se presentan en multitud de ocasiones: no conformidades, mejora de la tecnología a aplicar.

## **2.8 Toma de Decisiones Objetivas**

Las decisiones en un Sistema de Gestión de la Calidad, tal y como lo estamos describiendo, pueden tomarse con datos en la mano. El Sistema de Gestión de Calidad que implantemos en nuestros ayuntamientos va a poner a nuestro alcance datos suficientes como para no implantar políticas de servicios amparadas únicamente en el prisma de la intuición.

## **2.9 Relaciones mutuamente beneficiosas para el proveedor.**

Este principio que hace tan solo unos años no tenía vigencia alguna para la Administración, en este momento tiene ya una gran importancia debido a la externalización de los servicios y la frecuencia cada vez mayor en las Administraciones públicas de prestar los servicios mediante esta figura.

Un Ayuntamiento que tenga encomendado un servicio a una empresa o agente externo, desde el punto de vista de la Gestión de Calidad sigue teniendo la responsabilidad sobre la prestación de ese servicio. Ambos, Ayuntamiento y empresa contratada son interdependientes y por tanto se han de establecer reglas que posibiliten el crear valor para ambos. En este caso es el Ayuntamiento quien tiene que establecer los requisitos del servicio que quiere que se le preste y realizar el seguimiento.

## **2.10 Énfasis en los Requisitos Legales y Reglamentarios**

El tratamiento y desarrollo de este principio, es de capital importancia cuando se trata de una Administración Pública. Este es el motivo principal que justifica que en lugar de ocho principios, la Guía de la ISO IWA-4, haya incorporado un principio más y se convierta en un Sistema de Gestión de Calidad para ser aplicado a estas organizaciones.

Si a una organización privada se le exige la norma el control de la documentación así como señalar y observar que sus productos o servicios

cumplen con la legislación que les sea de aplicación, en el caso de la Administración Pública hemos de asegurar y ofrecer todo tipo de garantías al ciudadano de la estricta observancia de la legalidad.

La Administración es garante del Estado de Derecho y entre su misión desde luego se encuentra proveer la Seguridad Jurídica y la aplicación efectiva de la legislación en sus relaciones con los ciudadanos.

La Administración es la que establece y dicta las reglas de juego para la comunidad en todos sus órdenes. No puede ser, por tanto uno más en el cumplimiento sino la primera.

Todas las precauciones que tomemos para asegurar la efectividad del cumplimiento serán bienvenidas. Toda acción, servicio que presta la Administración está reglamentado y ha sido aprobado por el Órgano administrativo competente.

### **3. Sistema de Gestión Continua según la Norma ISO 9001:2000**

Hemos querido en este Capítulo de la Guía una especie de índice de todos los puntos y contenidos de la guía, de forma esquemática, tratando de introducir en un solo capítulo, aunque sea de forma enunciativa, los principios también tratamos de conseguir:

En primer lugar, para poder tener una visión global de la Norma ISO 9001:2000 de forma esquemática y resumida, lo que nos va a servir de ayuda cuando necesitemos aplicar la norma.

En segundo lugar para conocer de forma rápida todos los extremos, aspectos o puntos que la norma aborda en su texto de forma secuencial.

Las Capítulos que se compone la norma son los siguientes:



- Prólogo
- Introducción
- Objeto y Campo de Aplicación
- Normas para consulta
- Términos y definiciones
- Sistema de Gestión de la Calidad
- Responsabilidad de los Recursos
- Realización del Servicio
- Medición, Análisis y Mejora.

Desde el Prólogo hasta el Capítulo III "Términos y Definiciones" son quid de la cuestión preliminares que resultando útiles y necesarias para la posterior lectura y entendimiento de la norma, ciertamente no se adentran en el contenido propiamente dicho.

### **Esquema de la Norma.**

A continuación vamos a analizar la parte dispositiva, es decir, la parte que podemos llamar importante de la norma comienza en el Capítulo IV Sistema de Gestión de la Calidad que es por donde vamos a comenzar el análisis estructural de la Norma

Este Capítulo IV nos indica los Requisitos del Sistema de Gestión de Calidad y se estructura de la siguiente manera:

- Establecer el sistema de Gestión de Calidad que engloba: el desarrollo, identificación e Implantación del Sistema de Gestión de Calidad, utilización de los procesos del sistema y gestión del desempeño de los procesos.
- Documentación del Sistema de Gestión de la Calidad en el que se prioriza el desarrollo documental, preparación del manual, control de la documentación y el mantenimiento del Sistema de Gestión de Calidad.

En segundo lugar analizaremos el Capítulo V. Responsabilidad de la Dirección, el cual presenta la siguiente estructura:

- Apoyo a la Calidad, promoción de la importancia de la calidad, desarrollando, implantando y mejorando un Sistema de Gestión de Calidad.
- Satisfacción del ciudadano, donde deberemos identificar los requisitos del ciudadano y aumentar su satisfacción.
- Política de calidad, enfocaremos este punto a la definición y gestión de una política de calidad adecuada a los propósitos de la gestión
- Planificación de la Calidad, cuyo principal objetivo es el desarrollo de los Objetivos marcados para calidad y la Planificación del Sistema de Gestión de Calidad.
- Control del Sistema de Gestión de Calidad: definición de responsabilidades y autoridades junto con la designación de un representante para realizar el seguimiento al Sistema de Gestión de Calidad.
- Realizar revisiones por la dirección: revisión del Sistema de Gestión de Calidad y generación de resultados.

ISO en la normalización de la Calidad atribuye a su Sexto Capítulo la Gestión, o también en otra bibliografía denominado Requerimiento, de los Recursos, que presenta la siguiente estructura:

- Suministro de los Recursos para la Calidad
- Suministro de los Recursos para el Sistema de Gestión de la Calidad.
- Provisión de una infraestructura para la Calidad
- Provisión del ambiente de trabajo necesario.

En quinto lugar pasaremos a realizar el análisis de la realización del Servicio, siendo de la siguiente forma:

- Control de la planificación de la realización

- Control de procesos relacionados con el ciudadano, presentado en tres subcapítulos:
  - Identificación de los requisitos para el Servicio
  - Revisión de los requisitos para el servicio
  - Comunicación con el ciudadano.
- Control del desarrollo del servicio
- Control de la función de compras
- Control de las actividades operacionales
- Control de los equipos de medición

Finalizaremos el bloque de estructura, con el Capítulo VIII, de Medición, Análisis y Mejora, que en diferente bibliografía aparece con sus siglas MAM. Este capítulo está estructurado de la siguiente manera:

- Planificación de los procesos de mejora.
- Hacer el seguimiento y medición de la calidad.
- Control de los servicios no conformes.
- Análisis de la información sobre la calidad.
- Mejora de la Calidad.

### **III. La Gestión por Procesos en el ámbito de Excelencia EFQM**

#### **1. La Gestión por Procesos: una necesidad en la Administración Local frente a los Retos del Futuro.**

Como hemos mencionado diversas veces a lo largo del texto, la ciudadanía demanda una Administración local inteligente, pensante, innovadora, flexible y adaptativa; capaz de corregir sus errores, aprender de la experiencia, y sensible a las fuerzas que actúan, tanto en su entorno como internamente. En respuesta a dichos retos, la Administración Pública local debe de:

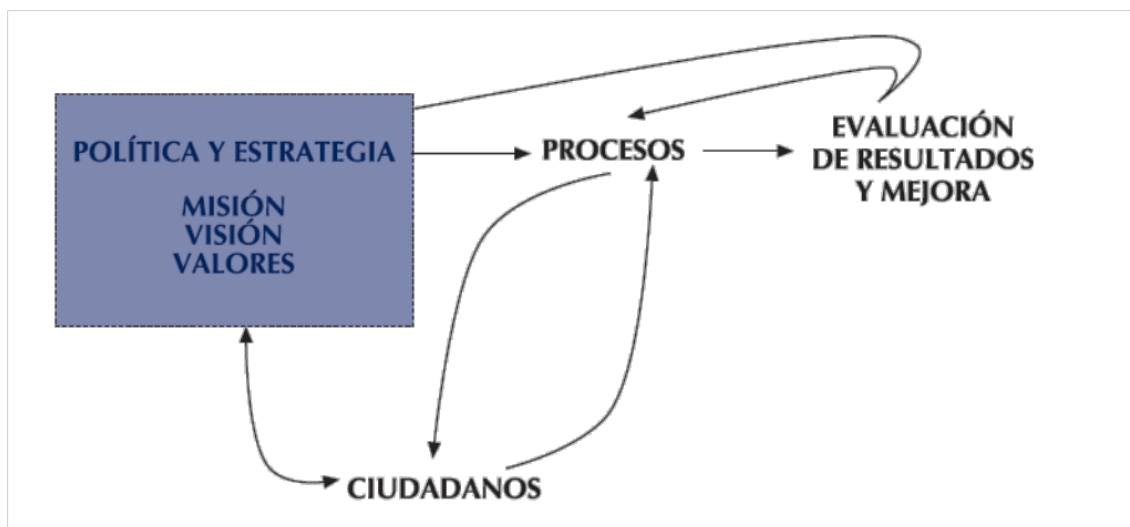
- Estar al servicio público, inspirada en objetivos y orientada a resultados,

- Ser relacional, orientada a la diversidad de grupos de interés, y del conocimiento,
- Estar adaptada a la sociedad, y al entorno en general, flexible y anticipadora,
- Ser democrática y participativa, con valores políticos y ética pública,
- Ser competitiva, flexible y adaptativa,
- Ser colaborativa, intra e interadministrativamente, y con otras instituciones y organizaciones privadas y de ámbito social,
- Ser equilibrada en los servicios que asume entre sus competencias,
- Ser una organización inteligente, que innova y aprende.

Ello exige una diferente concepción de la organización pública local, sus funciones, estructura y cultura, la dirección estratégica, los procesos de decisión, la financiación, la gestión del capital humano y del conocimiento, las tecnologías y los sistemas y, sobre todo, los procesos de prestación de servicios al ciudadano.

Frente a la visión funcional y orgánica de los enfoques tradicionales, la Administración Pública local debe adoptar una visión por procesos orientados a la prestación de servicios públicos. Así lo considera el propio Modelo EFQM (de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad), al afirmar que la excelencia de la Gestión implica inexorablemente la gestión de las actividades en términos de procesos. De esta forma, la organización excelente gestiona las actividades, encaminadas al desarrollo de su estrategia, en términos de procesos, identificando los propietarios y definiéndolos con detalle, y desarrollando las correspondientes actividades de mejora en base a información relevante y aplicando sistemas de gestión de la calidad.

**Ilustración 19. El papel de los procesos en el despliegue de la estrategia de la administración local**



**Fuente. Martín Castilla<sup>359</sup>**

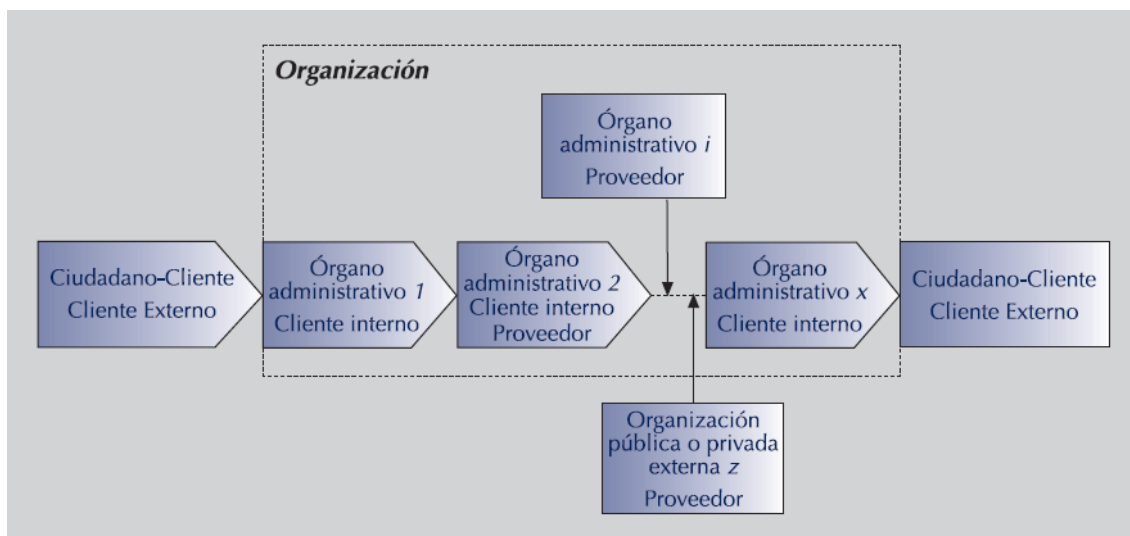
Dichos procesos de prestación de servicio al ciudadano deberán aportar cada vez más valor a éstos, que deberán ser contemplados como destinatarios y árbitros de la calidad. Pero también deberán aportar valor a otros grupos de interés, estando alineados con la misión, estrategia y objetivos estratégicos de la organización local.

Podría decirse que la organización municipal integra un conjunto de procesos diseñados y puestos en marcha desde la visión externa, es decir, partiendo de la identificación de las diferentes tipologías de necesidades y expectativas de la ciudadanía a la se orienta el servicio público, en el marco del ejercicio de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y calidad del servicio en la actuación administrativa derivada sus funciones.

---

<sup>359</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

## Ilustración 20. Relaciones "cliente-proveedor" en el proceso de servucción al ciudadano



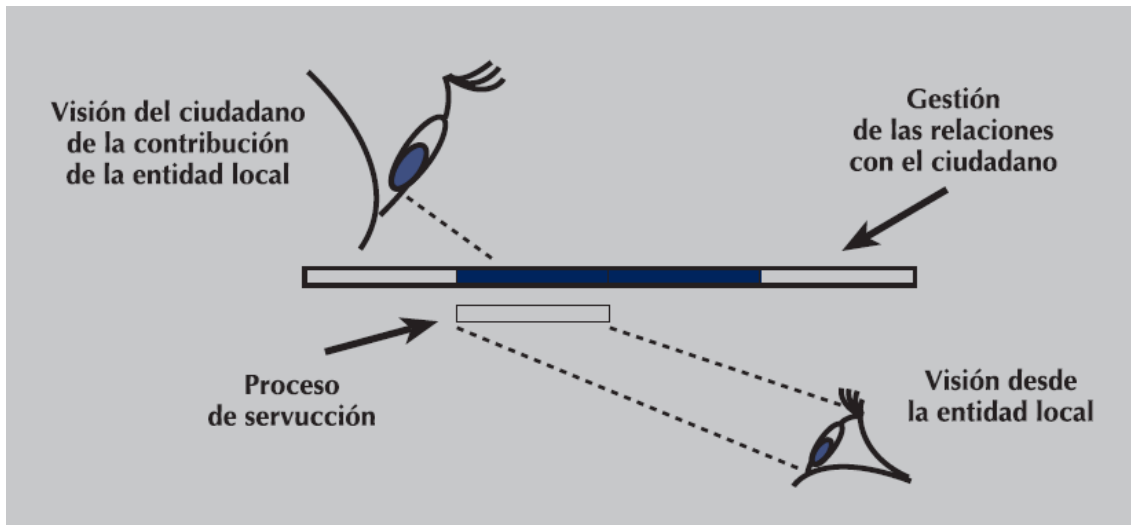
**Fuente. Martín Castilla**<sup>360</sup>

La filosofía inherente a la gestión por procesos en la Administración Pública local, supone el paso de una visión administrativa, en la que el ciudadano tenía un papel de administrado, a una gestora y, por tanto, un cambio cultural radical, que no es ni más ni menos que situar al ciudadano como eje fundamental de la prestación pública municipal. Asimismo, la recepción de una prestación realizada por la Administración, en unos casos será originada a instancia del ciudadano y en otras a instancia de la Administración.

---

<sup>360</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia", Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

### Ilustración 21. Óptica en el proceso de prestación de servicio al ciudadano ó servucción



Fuente. Martín Castilla<sup>361</sup>

Desde la óptica de la gestión por procesos la prestación pública es un servicio, constituido por la adición de una serie de de servicios individuales a través de una cadena de valor, o de proveedor-cliente donde un agente intermediario además de ser receptor de un servicio, es proveedor a su vez. Y ello, a través de un proceso de prestación de servicio o servucción.

De esta forma, la adición de valor secuencial de los diferentes agentes, se dirige en última instancia a satisfacer las necesidades y expectativas de todos los ciudadano, sea éste usuario o no de los servicios y tanto desde el punto de vista del servicio prestado como de la adecuada gestión pública teniendo en cuenta tanto las presentes como las futuras que puedan surgir y persiguiendo el sostenimiento de la Sociedad del bienestar.

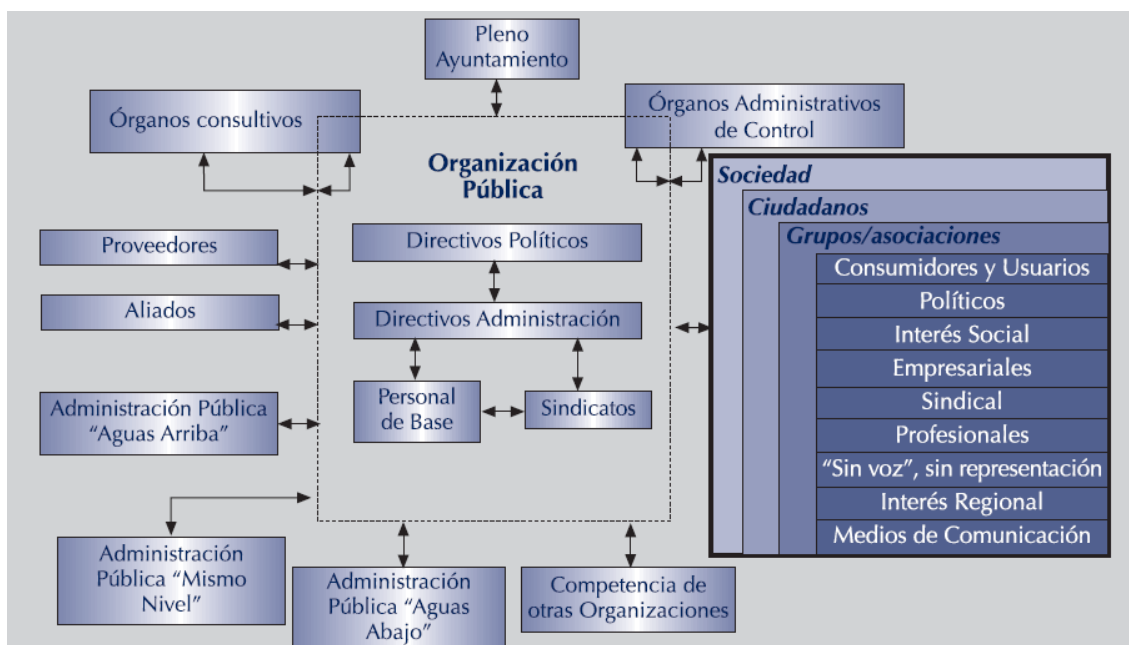
---

<sup>361</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

Para Ramió<sup>362</sup> “el análisis de procesos implica una visión dinámica de cómo la organización añade valor en sus actividades y su estudio supone una mejora continua de cómo se hacen las cosas”.

Por otra parte conviene recordar que en el ámbito de la Administración municipal intervienen una serie de agentes o grupos de interés, que participan o pueden verse afectados por las actuaciones o resultados de ésta, y para los que debe diseñar procesos ad hoc, buscando el equilibrio en la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

**Ilustración 22. Modelo de Relación de grupos de interés en la Administración Pública**



**Fuente. Martín Castilla<sup>363</sup>**

<sup>362</sup> RAMIÓ MATAS, Carles: Teoría de la organización y Administración pública, Primera Edición. Madrid: Tecnos/UPF, 1999.

<sup>363</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005



Son varias las razones que se pueden esgrimir para explicar la importancia de la gestión por procesos en las entidades locales que quieran dirigirse a la excelencia. Entre otras razones, se pueden resaltar las siguientes:

- Permite orientar los procesos de la organización pública a la satisfacción de las necesidades y expectativas (tanto las actuales como las latentes) de la ciudadanía (destinatarios últimos), así como de los clientes internos, optimizando la alineación de dichos procesos con la política y estrategia.
- Permite establecer una visión de hacia dónde se quiere dirigir la organización y los medios para conseguirlo.
- Facilita el control, prevención de los posibles errores y la mejora continua de los procesos.
- La mejora de los procesos es el paso fundamental para la mejora de la organización. Una Administración Pública excelente centra sus esfuerzos en sus procesos y no en sí misma.
- Mejora la competitividad de la organización pública y optimiza la gestión de los recursos disponibles, así como las alianzas o relaciones de colaboración.
- Contribuye a la adaptabilidad y flexibilidad al cambio de la organización, incluso en entornos complejos, permitiendo una Administración local ágil y con capacidad de anticipación ante los potenciales cambios del entorno y en las necesidades de la ciudadanía.
- Favorece la sostenibilidad de la razón de ser de la Administración local, orientada al servicio público.
- Involucra, implica y faculta a las personas en la política y estrategia de la organización, orientada a la satisfacción de la ciudadanía.
- Las personas saben cuál es su papel en la consecución de los objetivos estratégicos de la organización.
- Supone un enfoque que presta importancia al desarrollo de las personas y a su papel en la mejora continua. Adicionalmente, promueve la formación continua y contribuye a la motivación de las personas.

- Promueve la innovación, creatividad, sensibilidad por el servicio público y espíritu emprendedor de las personas.
- Conlleva la racionalización de las estructuras organizativas y el establecimiento de las funciones. Asimismo, permite la homogenización de las actividades y el apoyo en el desempeño de las funciones en cada puesto de trabajo.
- Se desarrolla un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos y no un control y supervisión de los individuos (característico del enfoque centrado en la organización).
- Permite una visión sistemática y global de las actividades de la organización.
- Es fundamental para la modernización, transformación y la búsqueda de la excelencia en la Administración al servicio público.

## **2. Los Procesos Generadores de Valor al Servicio del Ciudadano.**

Una organización, sea pública o privada, que base su funcionamiento en un sistema de Gestión de Procesos, ha de tener en cuenta y aplicar los principios básicos de la calidad total en los mismos, como son:

- Satisfacción de los destinatarios (o clientes) finales e intermedios: Todo proceso ha de estar orientado a la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus clientes internos y externos, mediante el establecimiento de un flujo de información bidireccional que permita establecer los requisitos o criterios válidos, tanto deseables como posibles, y diseñar los procesos de trabajo que garanticen la satisfacción de dichos requisitos.
- Seguimiento, evaluación, control y mejora continua
  - Todos los procesos tienen que tener un responsable asignado (o propietarios) que asegure el cumplimiento de los objetivos preestablecidos y supervise de forma continuada la eficacia del proceso.

- Todos los procesos claves y relevantes, deberán estar sujetos a una revisión y mejora continua como indica el ciclo PDCA (Plan- Do-Chek-Act): Planificar, implantar, revisar y mejorar.
- Todos los procesos deben disponer de indicadores asociados que faciliten y permitan la visualización de su evolución en comparación con los objetivos o estándares planificados para los mismos.
- Todos los procesos deben de ser auditados para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y la eficacia de los mismos. Para este fin, es necesario documentarlos, estableciendo indicadores y sistemas de seguimiento y control.
- Es fundamental llevar a cabo una revisión, un control y un seguimiento periódico de los procesos y, en su caso, llevar a cabo acciones destinadas a mejorar su rendimiento.
- Coherencia con la visión, misión y valores de la organización
  - La gestión por procesos supone la incorporación de todas las funciones de gestión en un sistema integrado y alineado con la visión, misión, valores y objetivos estratégicos de la organización.
  - Por otra parte mejora la competitividad de la organización y optimiza la gestión de los recursos y las relaciones de colaboración o alianzas.
  - Dota a la organización de flexibilidad al cambio y capacidad de adaptación, permitiendo que ésta sea ágil y con capacidad de anticipación a potenciales cambios en sus funciones.
- Dirección basada en resultados y hechos
  - Un sistema de gestión por procesos ha de acompañarse de instrumentos o procedimientos de apoyo a la dirección que, de forma sistemática, permitan la recogida de la información necesaria sobre los resultados obtenidos y su interpretación objetiva, facilitando la toma de decisiones para la mejora continua.
  - Satisfacción de las personas que integran la organización
  - Un sistema de gestión por procesos, contribuye a que las personas que integran la organización adquieran los

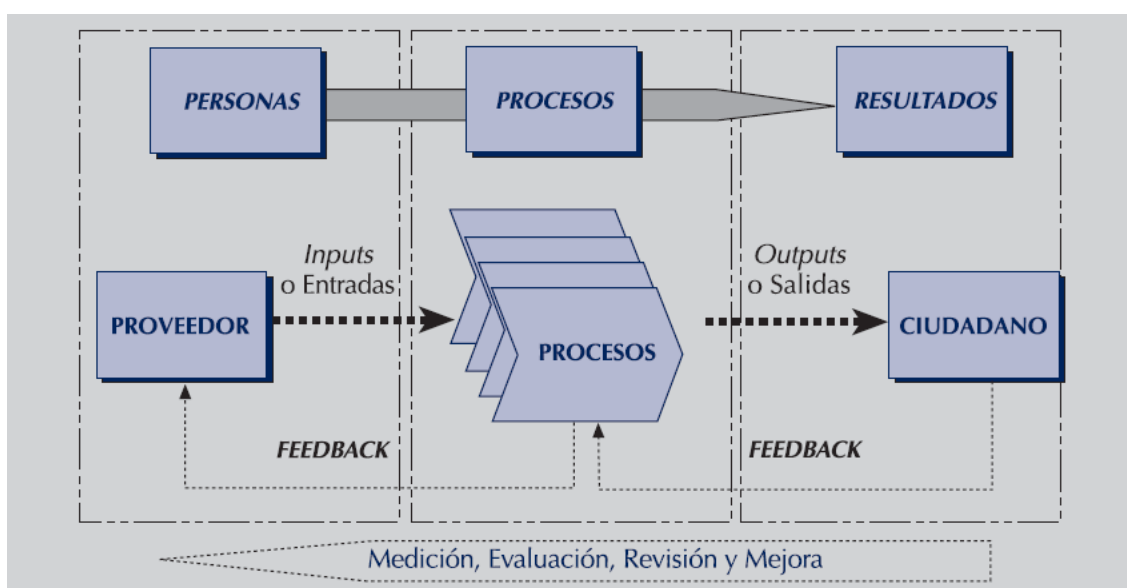
conocimientos, habilidades y formación necesarios para desarrollar los procesos de forma eficaz y eficiente.

- La gestión por procesos facilita el aumento de la comunicación en el lugar de trabajo, refuerza el trabajo en equipo y la participación del personal en la identificación de mejoras y su implantación.
- Potencia la racionalización del trabajo desarrollado por el personal, facilitando su ejecución o desempeño de forma homogénea gracias a la disposición de materiales tales como manuales de procedimientos, manuales de funciones, etc.

En el ámbito del sector público, se entiende por proceso a la secuencia ordenada de actividades, incluidas los trámites de los procedimientos, interrelacionadas entre sí, precisas para dar respuesta o prestar servicio al ciudadano, como destinatario, usuario o beneficiario de los servicios o prestaciones públicas, que transforman unos inputs en unos outputs y que crean valor intrínseco para éstos. Por tanto, los procesos se caracterizan por:

- Están orientados a: Crear valor, Obtener resultados, Satisfacer a las necesidades y expectativas del ciudadano/usuario, alineando los objetivos con aquellas, Dar respuesta a las funciones asignadas a la organización.
- Se componen de un inicio y un final definidos.
- Reflejan los flujos de información, de documentos y materiales.
- Reflejan las relaciones con ciudadanos, proveedores y entre diferentes unidades (clientes internos) u otras organizaciones.
- Son horizontales y atraviesan diferentes unidades funcionales.

**Ilustración 23. La visión del servicio al ciudadano desde la gestión por procesos**



**Fuente. Martín Castilla<sup>364</sup>**

La creación de valor del proceso se podrá juzgar en base al análisis de tres parámetros básicos: la eficacia, la eficiencia y la flexibilidad o adaptabilidad (en mejora continua).

Por su parte, el procedimiento administrativo es para Ramió<sup>365</sup> “el proceso de toma de decisiones de la Administración Pública, es decir, la secuencia ordenada de actuaciones que se sigue para la formación de la voluntad expresada en decisiones (actos administrativos) sobre materias de su competencia” y pretende garantizar tanto la tutela de los intereses generales, como la satisfacción del interés concreto del ciudadano.

También, podría definirse como un cauce determinado en las disposiciones normativas mediante el cual un órgano administrativo adopta decisiones

<sup>364</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

<sup>365</sup> RAMIÓ MATAS, Carles: Teoría de la organización y Administración pública, Primera Edición. Madrid: Tecnos/UPF, 1999.

sobre las pretensiones formuladas por los ciudadanos o sobre las prestaciones o servicios cuya satisfacción o tutela tiene encomendadas.

El procedimiento administrativo consta, al menos, de las siguientes fases: iniciación, instrucción y finalización. De esta forma se entenderá por fases dentro del procedimiento administrativo el conjunto de trámites caracterizados por ser consecutivos y responder a una misma finalidad en el circuito de tramitación.

### **3. Identificación y Definición de los Procesos en la Administración Local**

#### **3.1 Introducción**

Desde una concepción macro, los procesos son las actividades clave precisas para gestionar y dirigir una organización. De esta forma un "macroproceso" se puede descomponer en una secuencia de subprocesos, que son actividades lógicas que contribuyen al logro de la misión u objetivo del macroproceso. Por su parte, las actividades se descomponen en tareas.

La identificación de todos los grandes procesos que realiza la organización permitirá elaborar el mapa de procesos. En dicha identificación, habrá que tenerse en consideración los siguientes criterios básicos:

- Que aporten valor añadido.
- Que sean repetitivos.
- Que se realicen de forma sistemática.
- Que permitan su observación y medición.

Por otra parte, todos los procesos que realiza una organización pública en el desarrollo de su misión pueden clasificarse dentro de tres categorías:

- Procesos Clave u Operativos.
- Procesos de Apoyo.

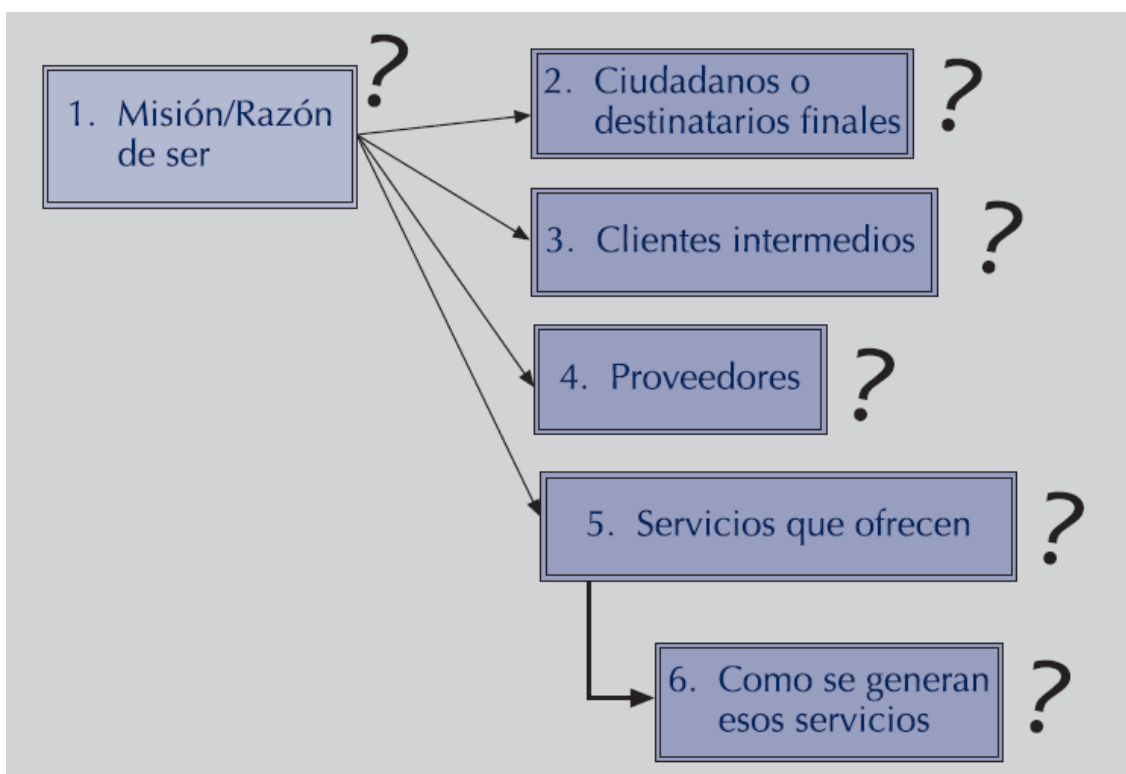
- Procesos Estratégicos.

Asimismo, la organización deberá identificar y cuidar los procesos críticos, es decir aquellos que inciden de forma directa en los resultados que alcance la organización (por ejemplo, la atención al ciudadano, formación del personal, planificación estratégica, planificación de la calidad, sistemas de gestión medioambiental, prevención de riesgos laborales, gestión de quejas, reclamaciones y sugerencias, etc.).

### **3.2 Procesos Clave u Operativos**

Son aquellos que constituyen la razón de ser de la organización, y que por tanto, facilitan la consecución de la misión, permitiendo el desarrollo de la planificación y estrategia de la organización. Dichos procesos se orientan a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano, aportándole valor o incidiendo directamente en su satisfacción.

**Ilustración 24. Identificación de procesos clave en una Administración local**



**Fuente. Martín Castilla<sup>366</sup>**

La misión de la empresa puede determinarse apoyándose en las siguientes reflexiones:

- ¿Qué es la organización?
- ¿Cuál es la razón de ser de la organización?
- ¿En que área presta servicio?
- ¿Qué servicios ofrece a los ciudadanos?
- ¿Quiénes son sus destinatarios (ciudadanos, clientes internos)?
- ¿A qué población se dirige?
- ¿Cómo genera la organización los servicios que ofrece?
- ¿Cuál es la cadena de valor de la organización?
- ¿Qué valores tiene nuestra organización?

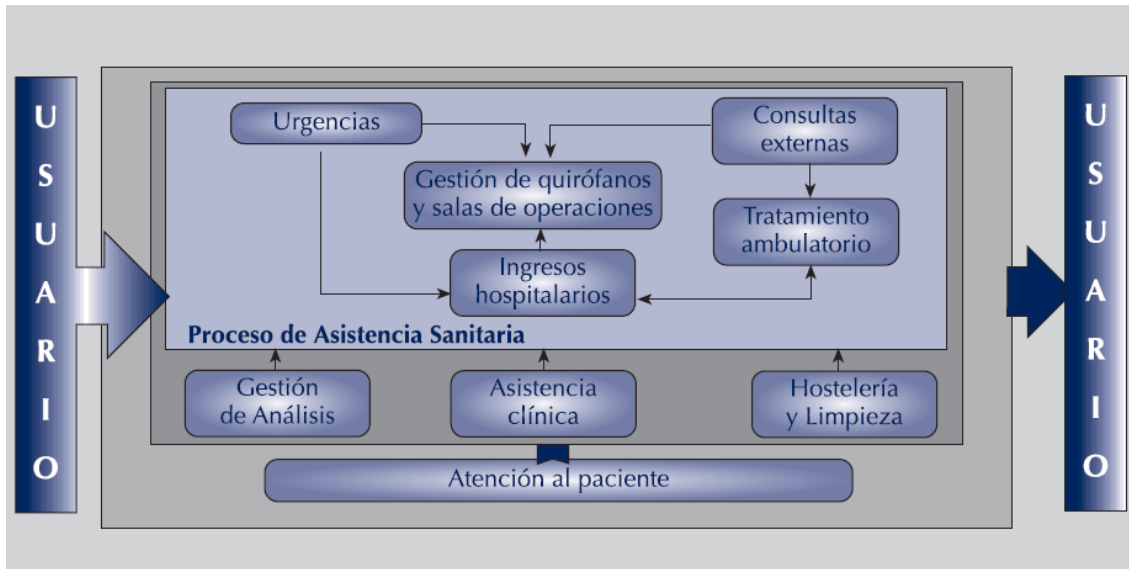
---

<sup>366</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005



En nuestro caso al ser servicios públicos debemos buscar otras alternativas, a continuación presentamos dos tipos de proceso claves, en un hospital y en un ayuntamiento

**Ilustración 25. Procesos Clave en un Hospital**



**Fuente. Martín Castilla<sup>367</sup>**

<sup>367</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

**Ilustración 26. Procesos Clave en un Ayuntamiento y subprocesos.**

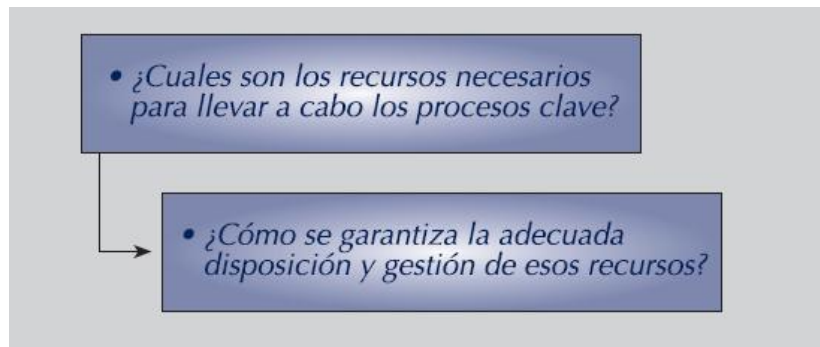
Gestión de Vivienda y Urbanismo	Gestión de Deportes, Ocio y Cultura	Gestión de Empleo	Gestión de Servicios Sociales	Gestión de Economía y Hacienda	Gestión de Turismo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de licencias urbanísticas</li> <li>• Gestión de certificaciones catastrales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de convenios y programas deportivos, culturales y de ocio</li> <li>• Subvenciones en materia de deportes</li> <li>• Subvenciones en materia de cultura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de ayudas y programas para el fomento del empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de subvenciones en materia de servicios sociales</li> <li>• Gestión de la prestación de servicios sociales en centros dependientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de ayudas y subvenciones de promoción económica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de ayudas y subvenciones para la promoción del turismo</li> </ul>

**Fuente. Martín Castilla<sup>368</sup>**

### 3.3 Los procesos de soporte o apoyo

Son aquellos procesos que facilitan el desarrollo de las actividades que integran los procesos clave, y generan valor añadido al cliente interno.

**Ilustración 27. Identificación de procesos de apoyo en una Administración local**



**Fuente. Martín Castilla<sup>369</sup>**

<sup>368</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

Entre los procesos de apoyo que generalmente pueden encontrarse en una organización municipal estarían los siguientes:

- **Gestión Económico-Financiera:** Que incluye todos aquellos procesos relacionados con esta área, tales como los procesos contables, administrativos, tesorería, control presupuestario, etc.
- **Gestión de Compras y Abastecimiento:** Que incluye todos aquellos procesos relacionados con la contratación y compras de suministros o servicios.
- **Gestión de Personal:** Que incluye todos aquellos procesos relacionados con la gestión de los recursos humanos, tales como nóminas, riesgos laborales, vacaciones, gestión de turnos, vacaciones, formación, evaluación del desempeño, etc.
- **Gestión de las tecnologías de la información, comunicaciones y de gestión del conocimiento:** Que incluye aquellos procesos que tienen que ver con la comunicación y la información dentro de la empresa. De este modo, se pueden citar: elaboración de informes para el equipo directivo, gestión de la comunicación interna, etc.
- **Servicios Generales:** Que incluye procesos tales como la gestión del mantenimiento, limpieza, seguridad y vigilancia, mensajería, almacén, etc.

En algunos casos, podrán incluirse también entre los procesos de apoyo los de asesoría jurídica o gestión medioambiental, entre otros.

Cabe resaltar que, en función de la misión de la organización, un proceso podrá ser de apoyo en una, siendo, sin embargo, clave en otra. Tal sería el caso del proceso de limpieza, que en un hospital es clave y en una unidad administración de gestión de urbanismo sería de apoyo.

---

<sup>369</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

### 3.4 Los Procesos estratégicos

Son aquellos procesos que relacionan a la organización con su entorno y definen sus políticas y estrategias, alineadas con su misión, visión y valores, marcando las directrices y límites de actuación para el resto de los procesos. Son de carácter global y atraviesan transversalmente toda la organización y que están relacionados con la organización, administración, dirección y planificación estratégica, así como con la mejora continua.

La visión de la organización son las expectativas de ésta en un determinado período de tiempo, es decir, dónde quiere estar la organización en un plazo de tiempo establecido. Para ello, debe dar respuesta a cómo la organización desea ser y quiere ser percibida en el futuro. En este sentido los planes o proyectos de la organización suelen ser de mucha utilidad para entender la visión.

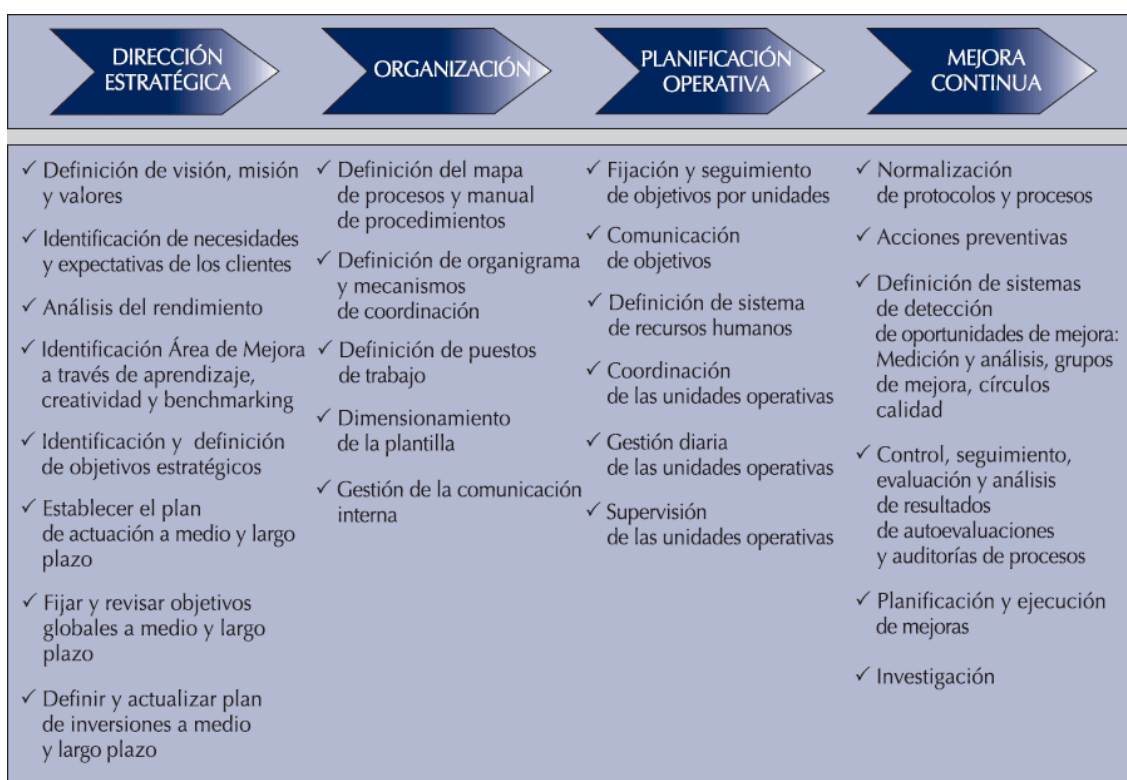
Por su parte, los valores de la organización son el conjunto de normas, valores, actitudes y creencias compartidas por todas las personas que la integran, que fundamentan sus actuaciones y la adscripción e integración de las personas que la componen y que se utilizan para comprender y actuar sobre las realidades, internas y externas, de ésta. Los valores compartidos determinarán la personalidad de la organización, con un claro reflejo en el comportamiento de las personas y en el funcionamiento de ésta en su conjunto.

De forma general suelen incluirse, entre otros, los siguientes:

- Organización: Comprende la definición de la estructura organizativa, las interrelaciones, asignación de funciones y responsabilidades, diseño de puestos de trabajo, etc.
- Dirección estratégica: Que integra desde la definición de la visión, misión, valores y objetivos estratégicos, hasta el resto de elementos en el proceso de planificación y dirección estratégica de la organización.

- **Planificación Operativa:** En este caso, incluye la definición y el diseño de las diferentes actividades, tareas, etc. precisas para el desarrollo de las distintas funciones (definición del sistema de recursos humanos, fijación y seguimiento de objetivos de las distintas unidades, etc.).
- **Mejora Continua:** Considera las diferentes actuaciones de la organización en el marco del proceso de mejora continua de la calidad del servicio, tales como las auditorías y evaluaciones, la normalización de procesos, la planificación y ejecución de mejoras, etc.

**Ilustración 28. Procesos estratégicos y subprocesos**



**Fuente. Martín Castilla<sup>370</sup>**

<sup>370</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

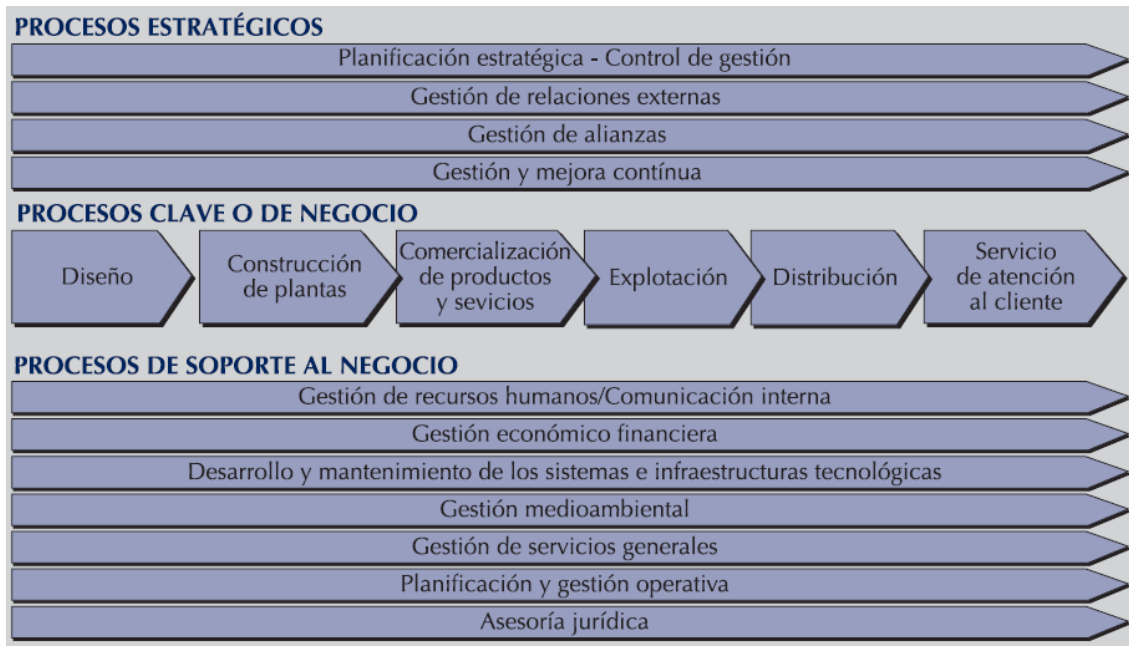
### 3.5 El mapa de procesos de la organización

El mapa de procesos constituye una representación esquematizada de los grandes procesos que conforman una organización. En él quedan recogidos todos los procesos que ésta realiza: estratégicos (que relacionan a la organización con su entorno y definen sus políticas y estrategias, marcando las directrices y límites de actuación para el resto de los procesos), claves o operativos (definen la cadena de valor orientada a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes) y de soporte (apoyan los procesos operativos).

Atendiendo al nivel de detalle o desagregación, el mapa podrá ser de:

- Primer Nivel, cuando la representación es a nivel global de los grandes procesos de la organización, de forma sencilla y simplificada.
- Segundo Nivel, cuando la representación recoge los diferentes subprocesos que componen los procesos.
- Tercer Nivel, cuando la representación recoge incluso la actividades que componen los procesos.

### Ilustración 29. Mapa de procesos de primer nivel de una empresa municipal de aguas



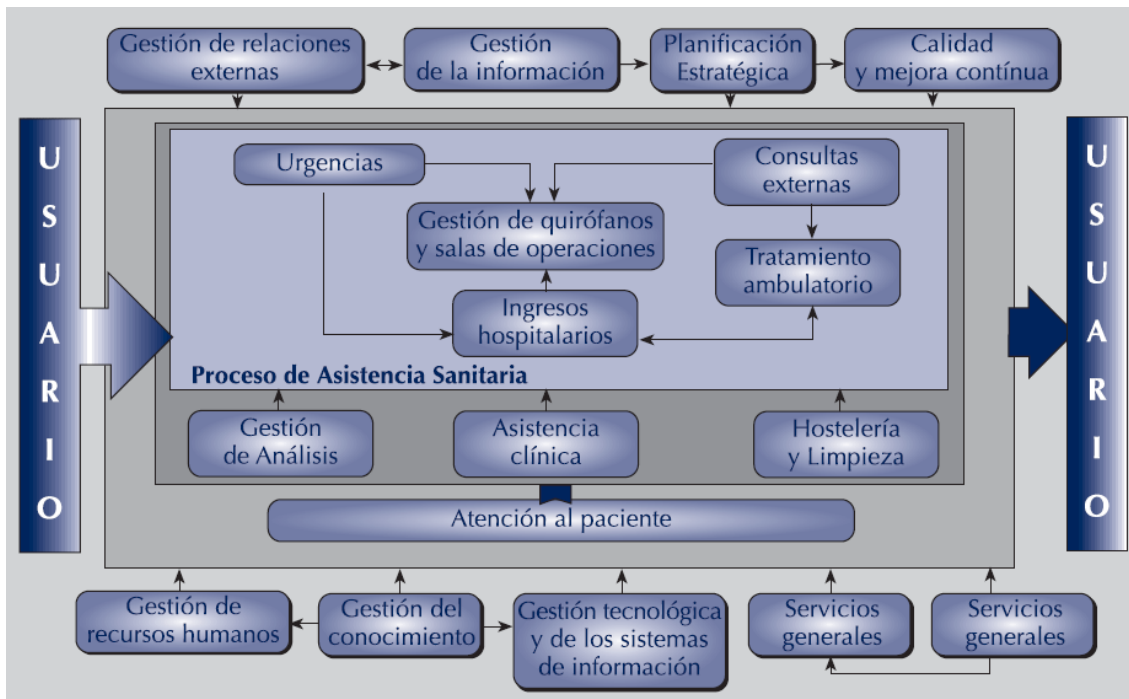
Fuente. Martín Castilla<sup>371</sup>

Normalmente la representación del mapa recoge arriba los procesos estratégicos, abajo los procesos de apoyo y entremedias los procesos clave u operativos.

---

<sup>371</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

**Ilustración 30. Mapa de procesos de primer nivel en un Hospital**

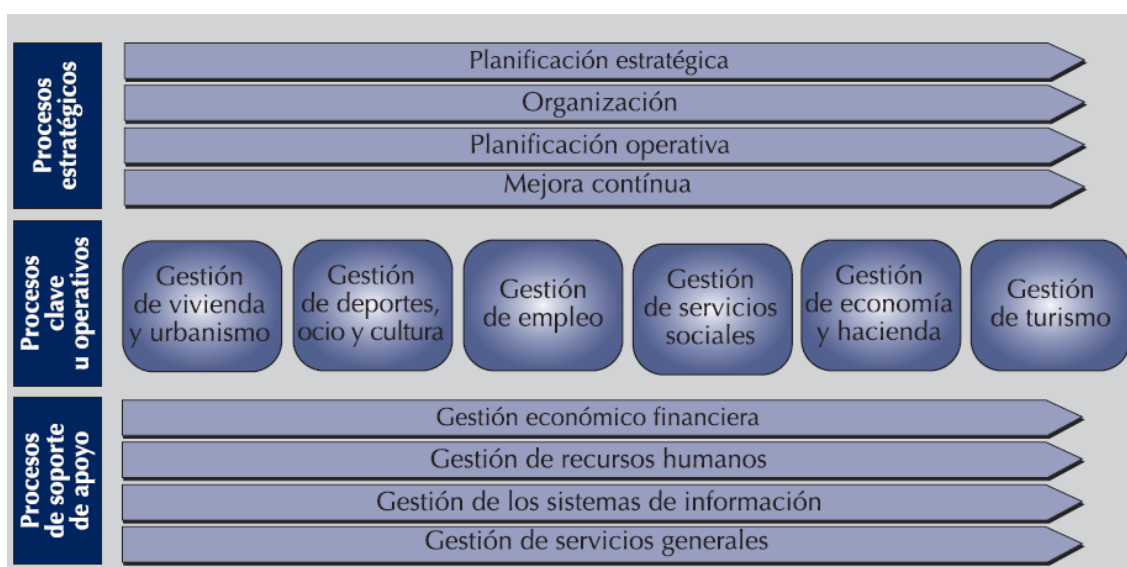


Fuente. Martín Castilla<sup>372</sup>

<sup>372</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005



**Ilustración 31. Mapa de procesos de primer nivel en un Hospital**



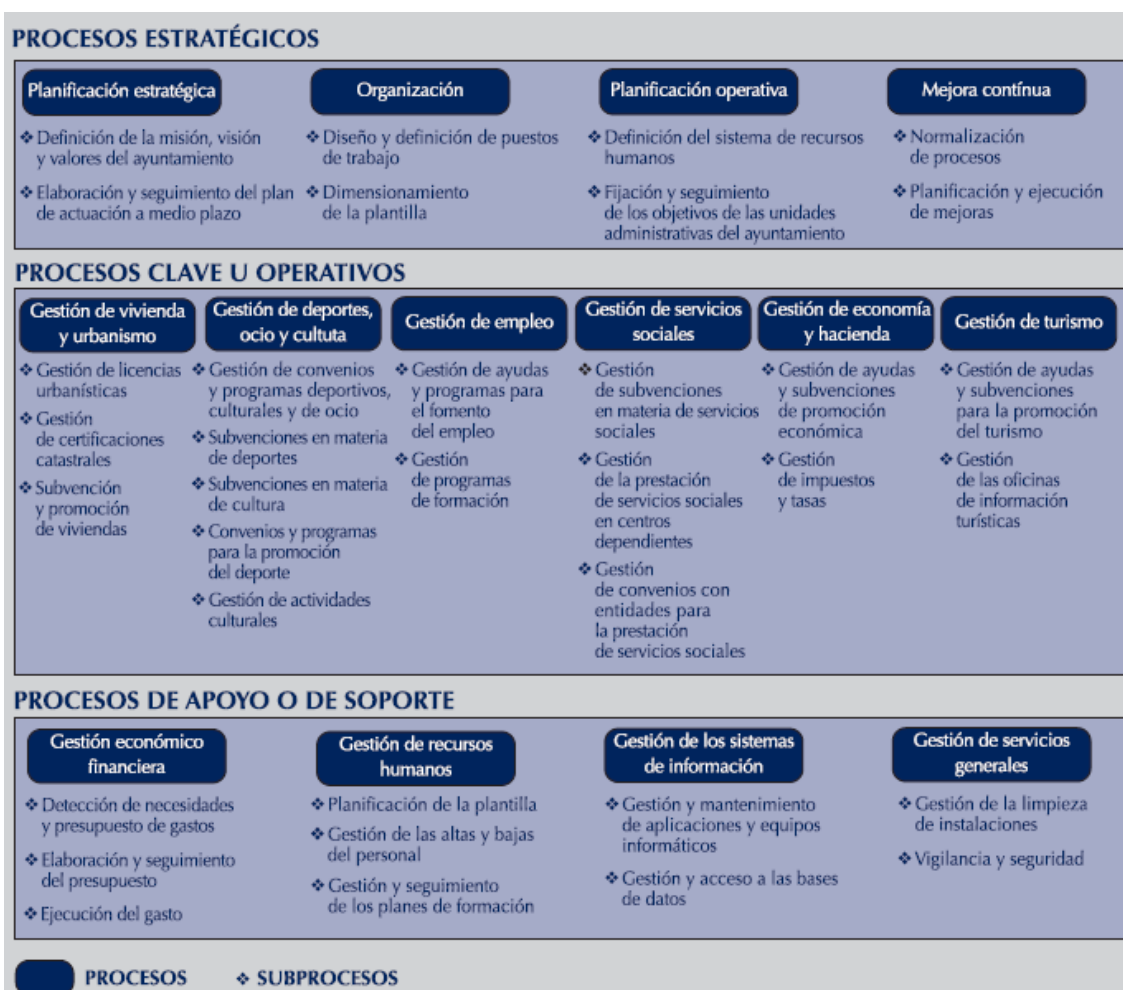
**Fuente. Martín Castilla<sup>373</sup>**

Como se ha mencionado, el mapa de procesos de segundo nivel mostrará tanto los procesos como los subprocessos. Siguiendo el ejemplo del ayuntamiento, sería el siguiente:

---

<sup>373</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

### Ilustración 32. Mapa de Procesos de Segundo nivel en un Ayuntamiento



Fuente. Martín Castilla<sup>374</sup>

## 4. Principales parámetros que definen un proceso.

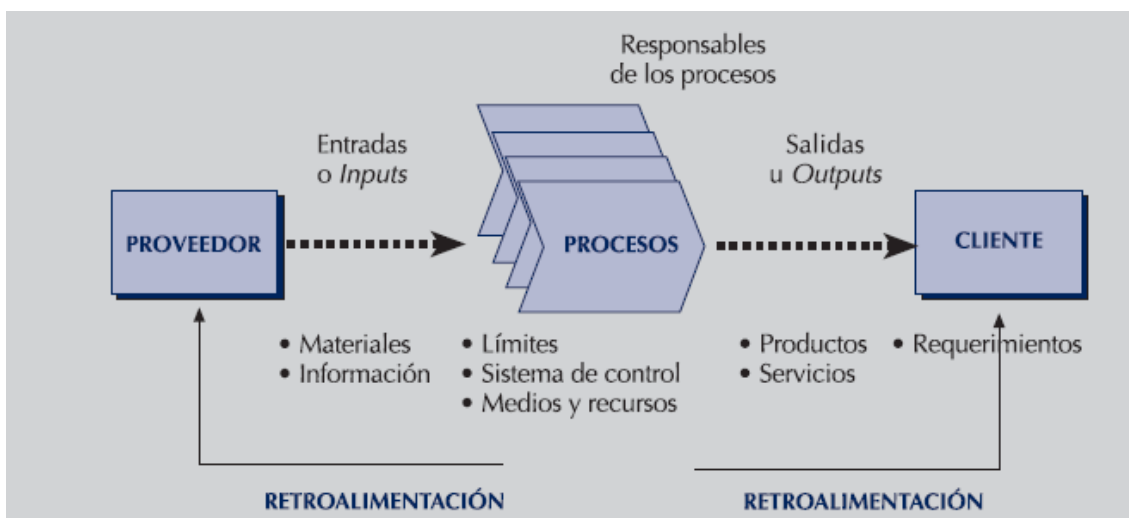
Una vez identificados los procesos y clasificados, en el presente capítulo se van analizar los principales parámetros en la definición de los procesos.

### 4.1 Agentes de un proceso

Los agentes de un proceso son los siguientes:

<sup>374</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

- Entradas o "inputs": compuestas por los recursos humanos, los de índole económica y financiera, los activos fijos (terrenos, locales, edificios, infraestructuras e instalaciones, equipos y materiales), la tecnología, la información y el conocimiento, precisos para llevar a cabo el proceso.
- Salidas u "outputs": los productos o servicios generados por el proceso y que se ofrece al cliente de acuerdo a unos requerimientos que éste demanda cliente con respecto a dicho output, y cuya calidad viene definida a través de unos atributos que le aportan valor.



Fuente. Junta de Castilla y León<sup>375</sup>

- Cliente: destinatarios del output. Podrán ser tanto clientes internos como externos. El proceso deberá estar orientado a satisfacer los requerimientos de dichos clientes con respecto al output que se le entrega;
- Proveedor: las funciones de la organización o personas que alimentan o abastecen al proceso con sus inputs;
- Propietario del proceso: responsable del proceso, de su funcionamiento, resultados (en términos de eficacia y eficiencia) y de su mejora continua;

<sup>375</sup> JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: Trabajando con los procesos: guía para la gestión por procesos, Valladolid: Servicio de Publicaciones de la Junta de Castilla y León, 2004.

- Otros agentes implicados: todos aquellos agentes, a excepción de los clientes, proveedores y los propietarios del proceso, que tienen un interés económico o de otra índole en las actividades y en el rendimiento del proceso.

## 4.2 Elementos de un proceso

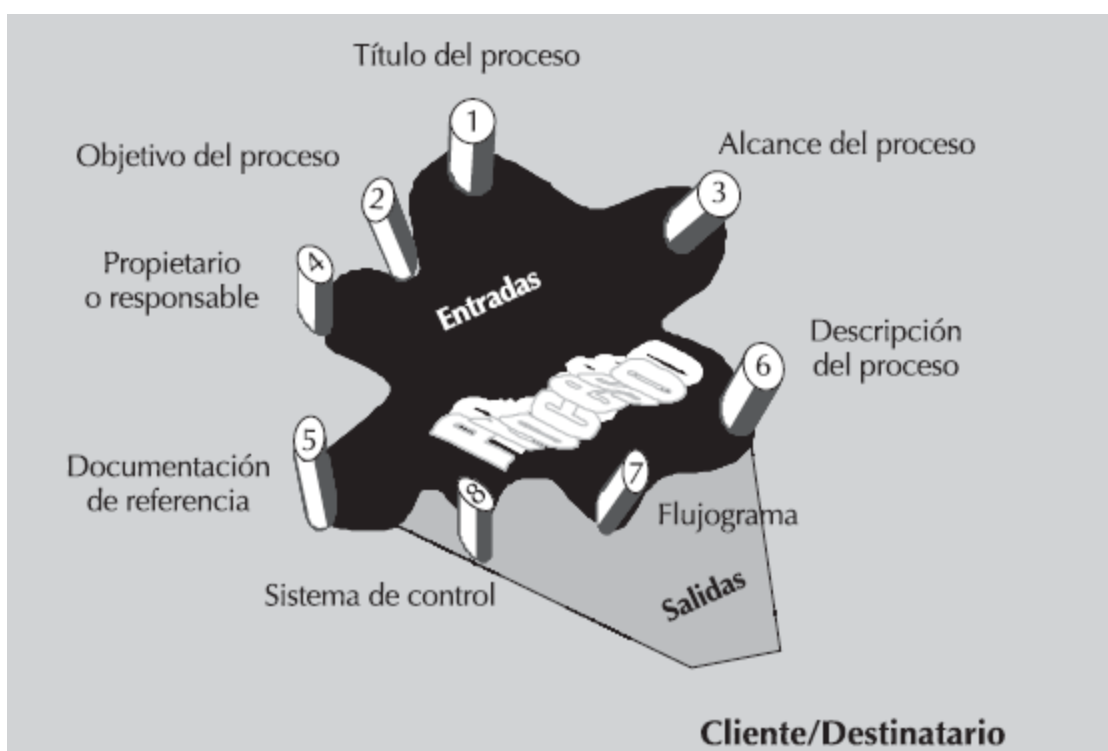
Otros elementos en la definición de los procesos de la organización son los siguientes:

- Título del Proceso: debe ser fácilmente comprensible y expresar claramente el alcance del proceso.
- Objetivo del proceso: recoge de forma breve y concisa la finalidad del proceso y, en especial, los beneficios para los clientes o grupos de interés a los que afecte el proceso.
- Alcance: representa los productos o servicios (salidas u output) resultado del proceso que crean valor para el cliente/destinatario.
- Propietario o responsable: Persona a la que se asigna la dirección o liderazgo de todas las actividades relativas a la gestión del proceso.

Las tareas que asume el propietario del proceso son:

- Comunicar y asegurar la comprensión del objetivo y alcance del proceso.
  - Asegurar el control, la eficacia y la eficiencia de forma estable.
  - Administrar correctamente la delegación de autoridad y responsabilidad asumida.
  - Mantener la interrelación con los demás procesos de la organización.
  - Asumir la responsabilidad final de la consecución de los objetivos.
- Documentación de referencia y formatos: es toda aquella documentación que regula el proceso, así como los formularios tipo que requiere o genera en el inicio, desarrollo o finalización el proceso.

### Ilustración 33. Parámetros en la definición del proceso



Fuente. Martín Castilla<sup>376</sup>

- Descripción del proceso: recoge el contenido del proceso, sus límites (dónde empieza y dónde termina) y las actividades (o subprocesos) que lo componen. Los límites del proceso deben ser concisos y comenzar y finalizar en el cliente (a partir de la identificación de su necesidad y expectativa y la orientación del proceso a la satisfacción de sus necesidades y expectativas y hasta la satisfacción efectiva de las mismas).
- Flujograma: La representación gráfica de las diferentes actividades que componen un proceso. El flujograma facilita y ordena el análisis de los procesos.
- Sistema de control: compuesto por un conjunto de indicadores y medidas del rendimiento del proceso y del nivel de orientación del

<sup>376</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

mismo a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes;

### 4.3 Algunos conceptos clave sobre procesos

Este es el momento de introducir algunos conceptos básicos adicionales para la comprensión de la mecánica de un proceso.

- Sistema: Conjunto de procesos que tienen por finalidad la consecución de un objetivo común.
- Subprocesos: Partes bien definidas dentro de un proceso. Su identificación puede resultar útil para aislar los problemas que puedan presentarse y facilitar diferentes tratamientos dentro de un mismo proceso.
- Procedimiento: Forma específica de llevar a cabo un proceso, subproceso o actividad. De forma generalizada, los procedimientos se describen en documentos a modo de manual, que contienen el objeto y su campo de aplicación; qué debe hacerse y quién debe hacerlo; cuándo, dónde y cómo se debe llevar a cabo; qué materiales, equipos y documentos deben utilizarse y cómo debe controlarse y registrarse.
- Procedimiento Administrativo: el proceso mediante el cual un órgano administrativo adopta decisiones sobre las pretensiones formuladas por los ciudadanos o sobre las prestaciones o servicios cuya satisfacción o tutela tiene encomendadas dicho órgano. A tal efecto, el procedimiento administrativo consta de al menos las siguientes tres fases: iniciación, instrucción y finalización. De esta forma se entenderá por fases dentro del procedimiento administrativo el conjunto de trámites caracterizados por ser consecutivos y responder a una misma finalidad en el circuito de tramitación.
- Actividad: es la agrupación de tareas dentro de un proceso o procedimiento, para facilitar su gestión. La secuencia ordenada de actividades da como resultado un subproceso o un proceso. Normalmente, es desarrollada por un mismo departamento o unidad administrativa.

- Tarea: es la parte más pequeña, en la que se puede descomponer una actividad. Si bien, un proceso puede comprenderse correctamente sin necesidad de bajar a este nivel de detalle, la desagregación a nivel de tarea permitirá la asignación específica e indiscutible de las mismas a personas concretas, evitando solapamientos o dilución de responsabilidades.
- Indicador: dato o conjunto de datos que ayudan a medir objetivamente el funcionamiento y la evolución de un proceso o de una actividad en términos de eficacia, eficiencia y flexibilidad o capacidad para adaptarse al cambio.

#### **4.4 El flujograma: herramienta clave en la mejora de los procesos**

Un flujograma o diagrama de flujo es la representación gráfica y ordenada de las diferentes actividades que componen un proceso que se recogen de forma secuencial.

El flujograma facilita y ordena el análisis sistemático y riguroso de los procesos. Asimismo, permite la comprensión de la globalidad de los mismos y un lenguaje común que agiliza la comunicación y descripción de un proceso. Por tanto, la elaboración de un diagrama de flujo del proceso es una herramienta clave en la mejora de los mismos.

Existen diversos tipos de flujogramación, con objetivos diferenciados. Entre los más utilizados, destacan los cuatro siguientes:











- Diagrama de bloque: facilita una visión sencilla y rápida del proceso, recogiendo cada actividad o subproceso dentro de un rectángulo.
- Diagrama de flujo según los esquemas de la ANSI (American National Estándar Institute), que recoge las diferentes actividades e interrelaciones dentro del proceso.
- Diagrama de flujo funcional, recoge la secuencia detallada de actividades dentro del proceso a través de las diferentes áreas de la organización.

- Diagrama de flujo geográfico, recoge los movimientos geográficos de la información ,materiales, documentos o personas.

El flujograma representa el flujo de diferentes actividades, conectadas de forma secuencial, que van adicionando valor al proceso. Se compone de un desencadenante o inicio y un final bien definidos. Dicho final puede bien ser el inicio de otro nuevo procedimiento o el resultado final.

En el caso de existir posibles bifurcaciones, se acudirá al símbolo de decisión que marcará los posibilidades que harán seguir en una dirección u otra. Cada actividad viene ligada a la siguiente a través de una flecha que marcará la dirección del flujo.

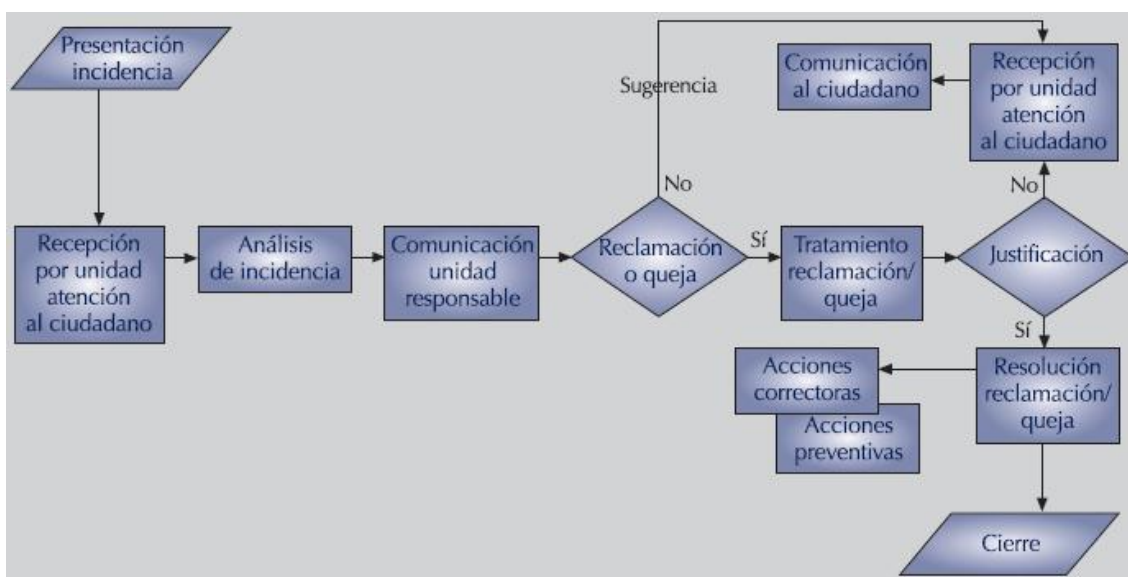
**Ilustración 34. Simbología para ser utilizada en los Diagramas de Flujo**

	Puntos iniciales y finales		Paso o actividad
	Documento		Archivo
	Decisión		Demora
	Conector dentro de página		Conector entre páginas
	Inspección o control		Dirección del flujo

**Fuente. Elaboración Propia**



**Ilustración 35. Ejemplo de Flujoograma del proceso de sugerencias y reclamaciones**



**Fuente. Martín Castilla<sup>377</sup>**

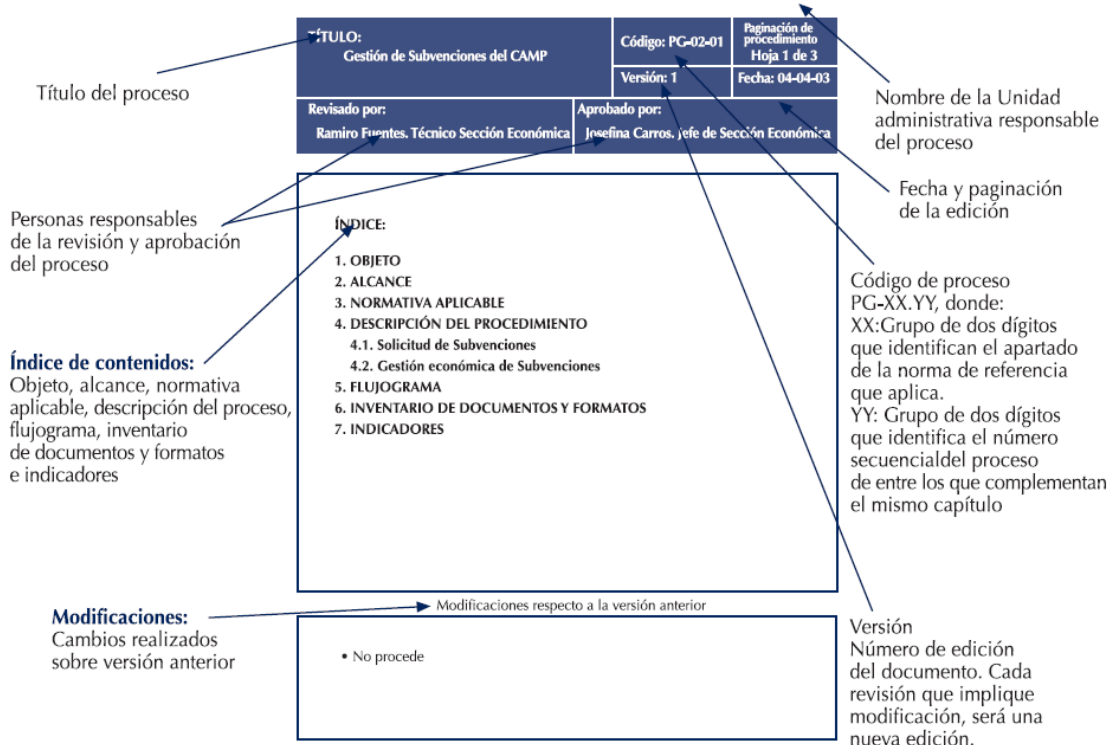
#### 4.5 La ficha de descripción de un proceso

Una vez identificados los grandes procesos (macroprocesos), así como los procesos que los componen (subprocesos), interesa describir de forma exhaustiva en especial los procesos clave, es decir aquellos dirigidos directamente a dar servicio a los usuarios y familiares de éstos. Para ello, se va utilizar un formato de ficha normalizada que homogenice y sistematice dicha definición.

La definición en detalle de los procesos se debe realizar utilizando unos modelos normalizados de fichas, que incluyen información relativa a los mismos. De este modo se intenta dar una homogeneidad a los documentos de toda la organización. Su formato se describe a continuación:

<sup>377</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

### Ilustración 36. Modelo de ejemplo de Ficha de Descripción de un Proceso



Fuente. Martín Castilla<sup>378</sup>

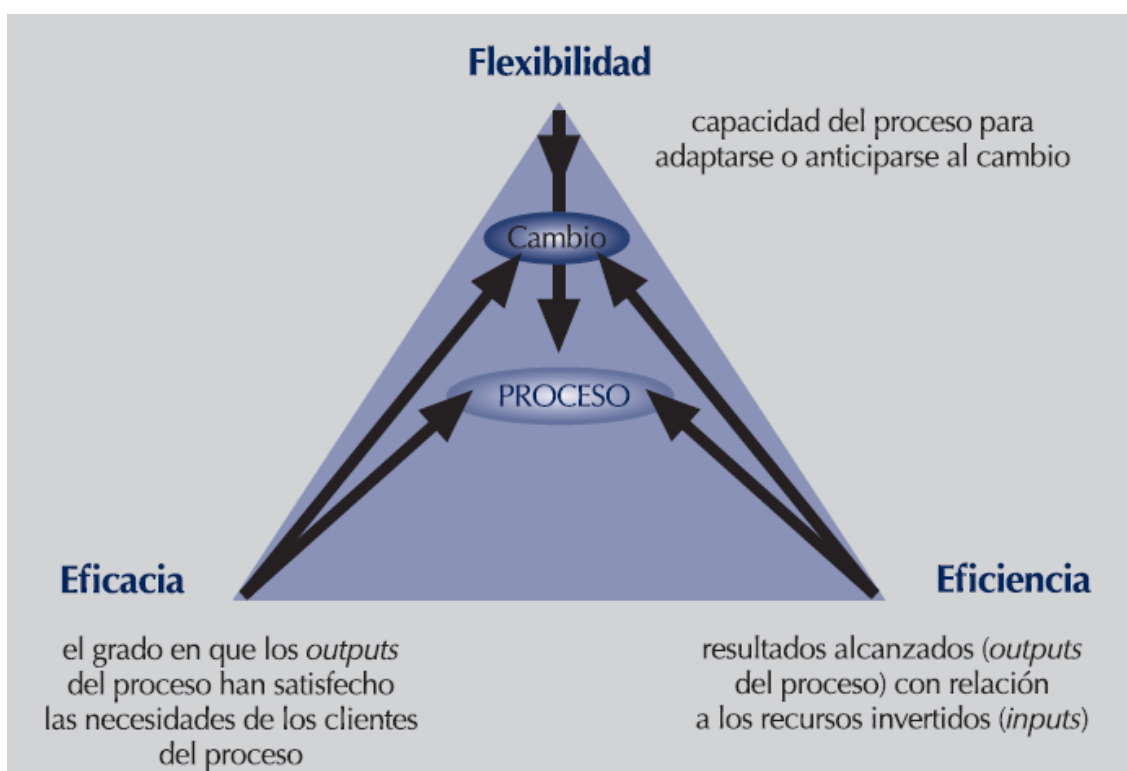
## 5. Medición, Análisis y Mejora de los Procesos

La creación de valor del proceso se podrá juzgar en base al análisis de tres Parámetros básicos: la eficacia, la eficiencia y la flexibilidad o adaptabilidad (capacidad para el cambio y anticipación al mismo).

Los indicadores podrán medir los resultados de los procesos o de las actividades y tareas que lo componen, siendo anticipadores que nos advierten de los resultados que se obtendrán.

<sup>378</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

### Ilustración 37. Medición del funcionamiento de los procesos



Fuente. Martín Castilla<sup>379</sup>

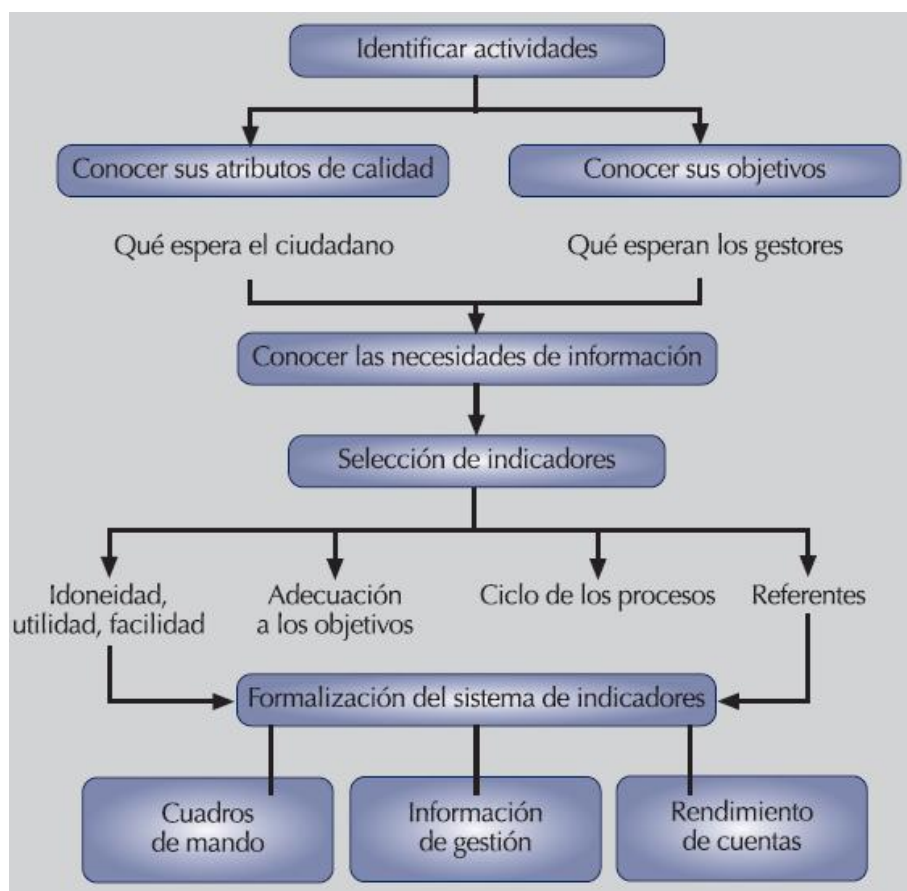
#### 5.1 Principales hitos en la definición de los indicadores del proceso

En primer lugar, se identificarán las principales actividades que realiza la organización. A continuación, se definirán las necesidades de información a partir del análisis de las expectativas de los clientes y de los gestores. Por último, se identificarán y seleccionarán los indicadores en función de las necesidades de información definidas en la etapa anterior. De esta forma, se podrá formalizar el sistema de indicadores con la ayuda de cuadros de mando.

---

<sup>379</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

**Ilustración 38. Principales hitos en la definición de los indicadores del proceso**



**Fuente. Martín Castilla<sup>380</sup>**

Es preciso que los indicadores que integren el sistema de información permitan extraer información acerca de aquellos aspectos clave para los responsables de la organización o unidad dentro de ésta. Por ello, es necesario que a la hora de seleccionar cada indicador éste sea:

- **Importante:** Referido a un elemento significativo y que sea significativo de algo tanto para quien efectúa el control como para el agente cuya actividad es objeto de control
- **Específico:** Que defina bien aquello a lo que se refiere.

---

<sup>380</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

- Numéricamente medible: Los parámetros a los que se refiere el indicador son medibles.
- Consistente en el tiempo: Es decir, que el indicador sea comparable consigo mismo en distintos momentos del tiempo
- Fácil de obtener: De cálculo inmediato y utilizando pocos recursos, y si es posible, electrónicamente o de modo mecanizado.
- Obvio: Fácil de comprender y de sacar conclusiones.
- Objetivo: Lo menos subjetivo posible y que con independencia de la persona que tome los datos, éstos no varíen.
- Fiable: Que refleja la realidad sin distorsiones.
- Comparable: Que permita la comparación con otras unidades u organizaciones similares.
- Ofrezca una relación coste/utilidad en la toma de decisiones razonable.
- Número Adecuado: Un número de indicadores adecuado, que presente una operatividad óptima.

Una vez aplicados los criterios anteriores, los indicadores que resulten seleccionados deberán someterse a una evaluación de conjunto con relación a:

- El nivel de respuesta a las necesidades de información de la organización o unidad administrativa.
- El nivel de detalle, la validez y la confianza de la información suministrada con relación a los diversos objetivos de gestión y a los aspectos críticos del entorno.
- El coste global de obtención de la información, procurando que no comporte un aumento sensible de la carga administrativa.

Si el resultado de dicha evaluación es positivo, podremos definir el contenido del sistema de información para la gestión.

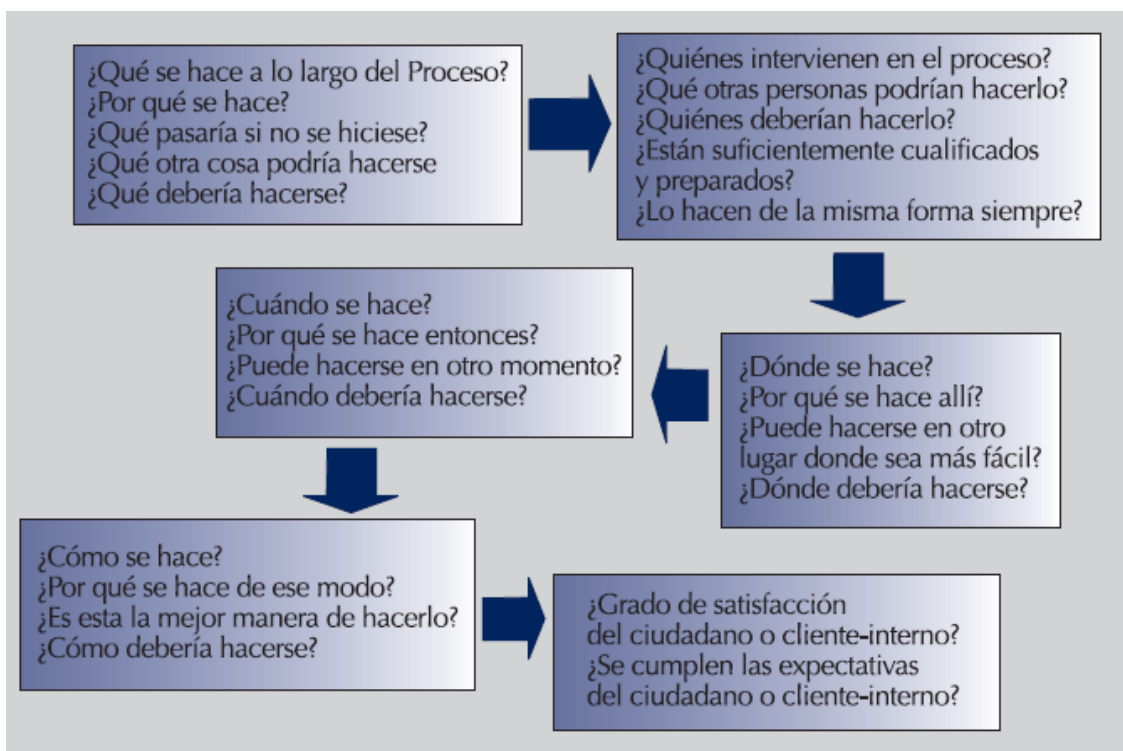
A continuación se van a analizar los mencionados anteriormente tres parámetros para la medición del funcionamiento de los procesos: Eficacia, Eficiencia y Flexibilidad.

## 5.2 Eficacia del proceso

La eficacia del proceso nos mostrará el nivel en que el proceso ha contribuido a la consecución de los objetivos estratégicos de la organización, es decir, y en términos de valor añadido para el cliente, el grado en que los outputs del proceso han satisfecho las necesidades de los clientes (externos o internos) de dicho proceso.

La eficacia del proceso se medirá pues a través del análisis de los resultados alcanzados en base a indicadores de rendimiento, e indicadores de percepción de los clientes.

### Ilustración 39. Algunas reflexiones para el análisis de la eficacia de los procesos



Fuente. Martín Castilla<sup>381</sup>

<sup>381</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

Ejemplos de indicadores que podrían ayudar a medir a la organización el nivel de eficacia del proceso podrían ser los siguientes:

- Nivel de cobertura de los servicios a todos los ciudadano.
- Accesibilidad de los servicios.
- Accesibilidad de las personas clave.
- Instalaciones adecuadas para la atención al público.
- Comunicación e información clara y orientada a las necesidades del ciudadano.
- Trato dispensado.
- Adecuación del servicio/producto a las necesidades y expectativas del ciudadano.
- Imagen o reputación de la organización.
- Nivel de fidelidad con respecto al servicio ofrecido por la organización.

### **5.3 Eficiencia del proceso**

La eficiencia del proceso analiza los resultados alcanzados (o output del proceso) en relación a los recursos invertidos en su consecución (input).

En este caso, ejemplos de indicadores de eficiencia podrían ser los siguientes: costo por unidad producida, costes de la no calidad, ciudadano atendidos con respecto al total de la población de referencia potencialmente destinatarios del servicio, cumplimiento de los presupuestos, auditorías internas, tasa de retorno de las inversiones, valor añadido por empleado, etc.

### **5.4 Flexibilidad o adaptabilidad del proceso**

Es la capacidad del proceso para adaptarse o anticiparse al cambio.

El ciudadano tiene una serie de expectativas latentes, a las que la organización pública local debe anticiparse, buscando exceder en todo momento en la satisfacción de sus necesidades y expectativas. Asimismo,

la evolución constante y la aparición de nuevas tecnologías posibilita la mejora continua de los productos y servicios y el valor añadido que puede incorporar el proceso.

Posibles ejemplos de indicadores de la flexibilidad de un proceso serían los siguientes: número de nuevos servicios puestos a disposición del ciudadano, innovaciones y mejoras introducidas en los procesos, reducciones de tiempos de tramitación, servicios nuevos y adicionales ofrecidos al ciudadano, nivel de integración de los colaboradores aliados o proveedores en el proceso de prestación del servicio, etc.

## **5.5 Criterios de priorización de los procesos a mejorar**

La definición de los procesos debe tener como finalidad, su mejora continua, a través de la medición de su funcionamiento y el establecimiento de unos objetivos o estándares.

La mejora de los procesos debe abordarse de forma continua, gradual y no de golpe y de forma global. La mejora y el cambio requieren tiempo y su maduración dentro de la organización, por lo que es preferible hacer las cosas paso a paso.

Por ello, es preciso seleccionar los procesos a mejorar, estableciendo unos criterios de priorización que optimicen el proceso de mejora. Entre los criterios para la priorización en la selección de los procesos a mejorar son fundamentales los siguientes:

### ***A.- Importancia o peso relativo del proceso en la organización***

Parece lógico que la organización centre sus esfuerzos en mejorar aquellos procesos críticos, que inciden de forma directa en los resultados que alcance la organización y en la consecución de su misión, visión (hacia dónde se desea dirigir la organización) y a sus objetivos estratégicos. Asimismo, la organización no habrá que olvidar la sostenibilidad del servicio público.



### ***B.- Impacto en el ciudadano***

Por otra parte, la organización deberá orientar sus esfuerzos de mejora hacia la orientación de los procesos a la satisfacción de los ciudadanos o clientes internos y, por tanto, priorizará sobre aquellos procesos cuya mejora tenga un impacto positivo en éstos, aportándole mayor valor, introduciendo nuevos procesos, reduciendo errores o reclamaciones, contribuyendo a la mejora de la reputación de la organización etc.

### ***C.- Impacto sobre las personas***

La dirección de la organización pública local deberá tener presente las posibles barreras al cambio que pudieran frenar el desarrollo de la mejora de un determinado proceso, si existen los recursos humanos adecuados, así como los posibles impactos sobre la satisfacción y motivación de las personas que la integran, así como en el desempeño de su trabajo. En dicho sentido, también será fundamental acompañar las medidas de mejora de otras tales como la formación, la involucración y la implicación en la mejora.

### ***D.- Requerimientos y costes de la mejora***

Resulta también fundamental analizar la mejora en términos de eficacia, eficiencia y flexibilidad. De este modo, se deberán analizar los recursos precisos, la variación de costes en los que se incurren y las mejoras que se podrían conseguir en términos de tiempos, rendimiento, racionalización en la gestión d los recursos y en los costes incurridos, etc.

### ***E.- Impacto sobre la organización y riesgo***

Se deberá analizar también el posible impacto sobre la cultura y estructura de la organización. Asimismo, habrán de analizarse los riesgos sobre la organización derivados de la mejora de los procesos (por ejemplo, si ésta posee los recursos adecuados para desarrollarla, la estructura de costes, las posibles influencias en el posicionamiento a corto plazo en la calidad del servicio ofrecido, etc.).

Por otra parte, está claro que se deberá actuar primero sobre aquellos procesos que poseen mayor peso dentro de la organización, con mayores oportunidades de mejora y que contribuyen en mayor medida a mejorar el posicionamiento.

***F.- Grado de aplicabilidad o extensión de los posibles resultados a la mejora de otros procesos***

Con vistas a la optimización del proceso de mejora continua, el aprovechamiento de sinergias y economías de escala, a la hora de seleccionar los procesos a mejorar, la organización deberá considerar el grado en que las actuaciones desarrolladas y los resultados obtenidos podrían ser extrapolables a la mejora de otros procesos similares. Para ello, es fundamental establecer una clasificación de procesos atendiendo a grupos funcionales.

En base a los seis criterios señalados anteriormente (o a otros que se identificase la organización), ésta puede desarrollar un análisis multicriterio que permita valorar la oportunidad de la mejora para cada uno de los procesos. Dicho análisis se basa en ir dando una valoración numérica relativa a cada proceso analizando uno a uno cada uno de los criterios de juicio.

**Ilustración 40. Ejemplo análisis multicriterio en la priorización de procesos a mejorar**

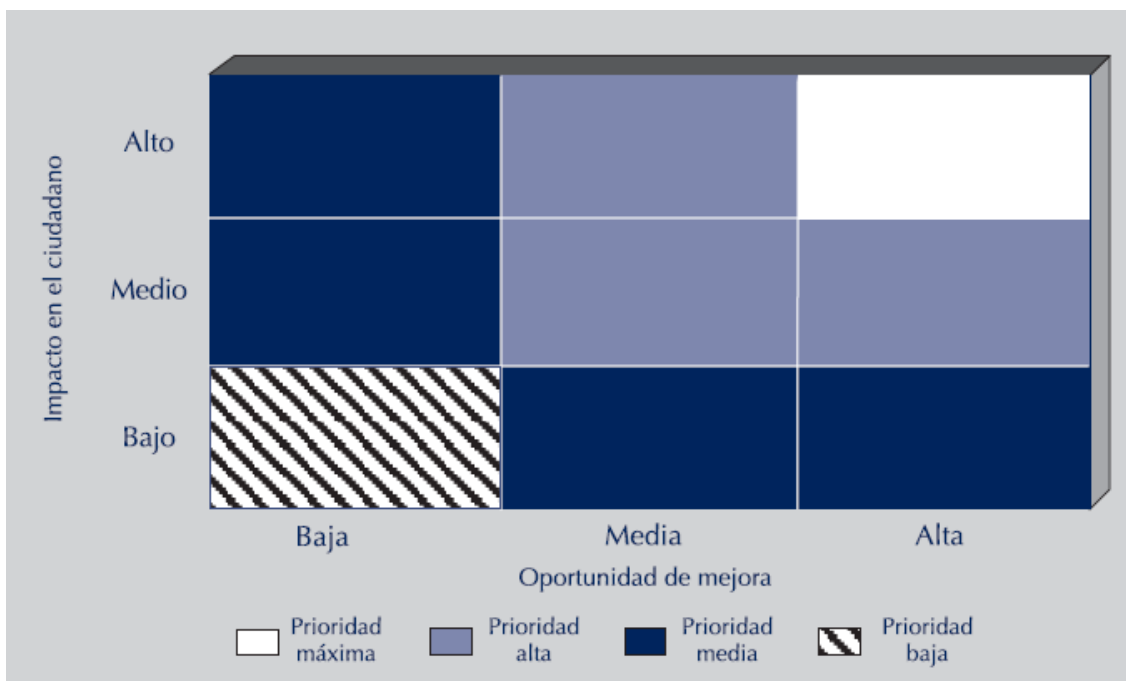
PROCEDIMIENTOS	CRITERIOS							TOTAL
	Importancia relativa	Impacto en el cliente	Impacto en las personas	Impacto en la organización	Requerimientos y coste	Grado de aplicabilidad o extensión	-----	
1. Procedimiento A								116
➡ 2. Procedimiento B	10	9	3	-----	-----	-----	-----	151
➡ 3. Procedimiento C	7	6	3	-----	-----	-----	-----	118
4. Procedimiento D								107
5. Procedimiento E	2	3	2	-----	-----	-----	-----	97
➡ 6. Procedimiento X								yyy
								105

**Fuente. Martín Castilla<sup>382</sup>**

Por otra parte, también se pueden realizar evaluaciones considerando dos criterios al mismo tiempo, como pueden ser la oportunidad de mejora y el impacto sobre el cliente, empleando como herramienta una Matriz de priorización de la mejora de los procesos en función de Oportunidad-Impacto.

<sup>382</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

**Ilustración 41. Ejemplo Matriz de Priorización en función de la Oportunidad-Impacto**



**Fuente. Martín Castilla<sup>383</sup>**

Puede concluirse que la organización que se orienta a la excelencia gestiona las actividades en términos de procesos. Dichos procesos deberán aportar cada vez más valor a los clientes y otros grupos de interés y estar siempre alineados con la misión, estrategia y objetivos. Para ello, es preciso su mejora continua, que debe partir primero del conocimiento e identificación del mapa de procesos de la organización, segundo de la definición de los procesos y tercero de la medición de su funcionamiento, en términos de eficiencia, eficiencia y flexibilidad o capacidad para adaptarse al cambio.

Para la mejora es fundamental conocer bien los procesos, sus agentes y los elementos que los definen. Así, es preciso identificar en todo momento las necesidades y expectativas de los clientes con respecto al output del proceso, orientando los mismos a la satisfacción del cliente. Asimismo, es

<sup>383</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

fundamental conocer las actividades que componen el proceso; en dicho sentido, el flujograma ofrece una valiosísima herramienta de apoyo para la mejora.

La mejora es algo siempre inacabado y en constante evolución. Un proyecto de mejora de los procesos debe partir de una concepción de continuidad,abordándola paso a paso, priorizando los procesos sobre los que va a centrarse en cada uno de los estadios, evaluando, revisando y adoptando las correspondientes acciones de mejora identificadas, para volver a realizar otro ciclo de mejora.



**Fuente. Martín Castilla<sup>384</sup>**

Una vez definidos los procesos y analizado su funcionamiento a partir de las mediciones descritas, el siguiente paso será la identificación de las áreas susceptibles de ser mejoradas, atendiendo al análisis del valor añadido, la mejora de la eficiencia, la eliminación de burocracia y duplicidades, la simplificación, la reducción de tiempos, la prevención de errores, la

---

<sup>384</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

normalización y estandarización, la posibilidad de automatización y/o informatización, entre otros.

## **6. La Gestión por procesos en la Administración Local a través del Modelo EFQM**

Por modelo de excelencia entendemos aquel referente estratégico estructurado en una serie de grandes capítulos o materias clave dentro de la organización que, a su vez, se descomponen en áreas que nos marcan las pautas o mejores prácticas a seguir para alcanzar la excelencia dentro de la organización.

Para el Modelo EFQM de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, la excelencia supone el modo sobresaliente de gestionar la organización y obtener resultados, mediante la aplicación de los siguientes 8 conceptos fundamentales:

- **Orientación hacia los resultados:** De este modo, la organización debe orientar sus actuaciones a la satisfacción de las necesidades de todos los grupos de interés relevantes para la organización (las personas que la integran, los clientes, los aliados con los que establece relaciones de colaboración y cooperación, la sociedad en su conjunto, así como todos aquellos que tienen intereses económicos en la organización), buscando el equilibrio y priorizando.
- **Orientación al cliente:** Así, la organización debe orientar sus procesos a satisfacer las necesidades y expectativas de sus clientes (tanto las presentes como las futuras que pudieran surgir), quienes son, en última instancia, los árbitros de la calidad del servicio/producto.
- **Liderazgo y coherencia:** Según lo cual, el equipo directivo de la organización debe estar concienciado, comprometido e implicado en la cultura de la excelencia, debe tener una capacidad de visión de cómo será la organización en el futuro que sirva de inspiración a los demás de forma coherente en toda la organización.

- Gestión por procesos y hechos: La organización excelente gestiona las actividades en términos de procesos, identificando los propietarios y definiéndolos con detalle, y desarrollando las correspondientes actividades de mejora en base a información relevante y aplicando sistemas de gestión de la calidad.
- Desarrollo e implicación de las personas: Dado que las personas son el activo más importante de la organización, ésta debe procurar promover que se compartan los valores y propiciar un clima de confianza y asunción de responsabilidades, así como del desarrollo personal y profesional de sus personas.
- Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora: Dentro de la organización debe existir una gestión adecuada del conocimiento, las experiencias, la creatividad e innovación, en el marco de una cultura de mejora continua.
- Desarrollo de Alianzas: La búsqueda de la excelencia debe pasar por el establecimiento de relaciones de colaboración/cooperación, mutuamente beneficiosas, articuladas en la confianza, en compartir conocimientos y en una adecuada integración, con el fin de aportar valor añadido y mejoras en el servicio a los clientes.
- Responsabilidad Social: La organización debe actuar desde posicionamientos éticos y objetivos ambiciosos de mejora continua en cuanto a perseguir ir más allá de las expectativas y las normativas de obligado cumplimiento.

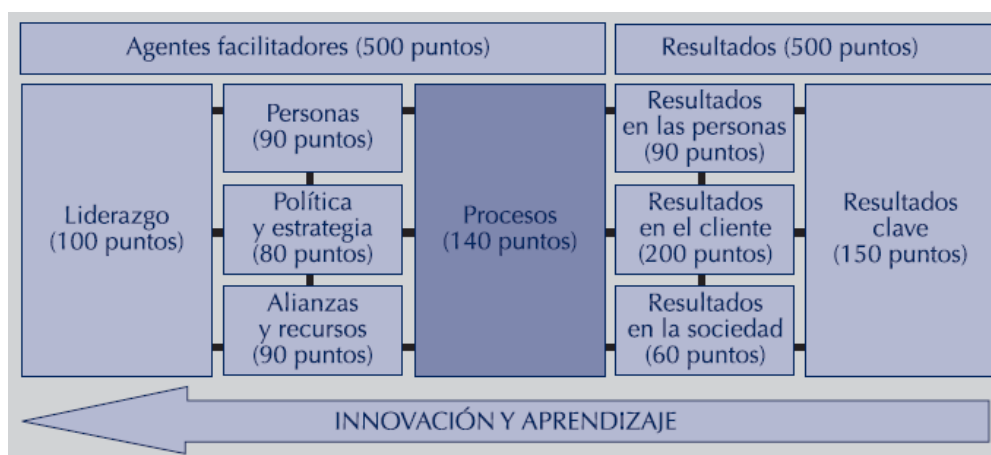
Como puede observarse, la gestión por procesos es uno de los pilares de la organización orientada a la excelencia.

Los criterios o dimensiones fundamentales que propone el Modelo EFQM para el análisis de la realidad de la organización son ampliamente aceptados en nuestro entorno competitivo europeo y gozan de un reconocido prestigio por la rigurosidad y consenso con los que se han elaborado.

El Modelo EFQM se estructura en base a 9 criterios básicos, cinco a nivel de agentes facilitadores (Liderazgo, Política y Estrategia, Personas, Alianzas y Recursos y Procesos) y cuatro a nivel de resultados (Resultados en los

Cientes, Resultados en las Personas, Resultados en la Sociedad y Resultados Clave).

**Ilustración 42. Estructura del Modelo EFQM de Excelencia**



**Fuente. Martín Castilla<sup>385</sup>**

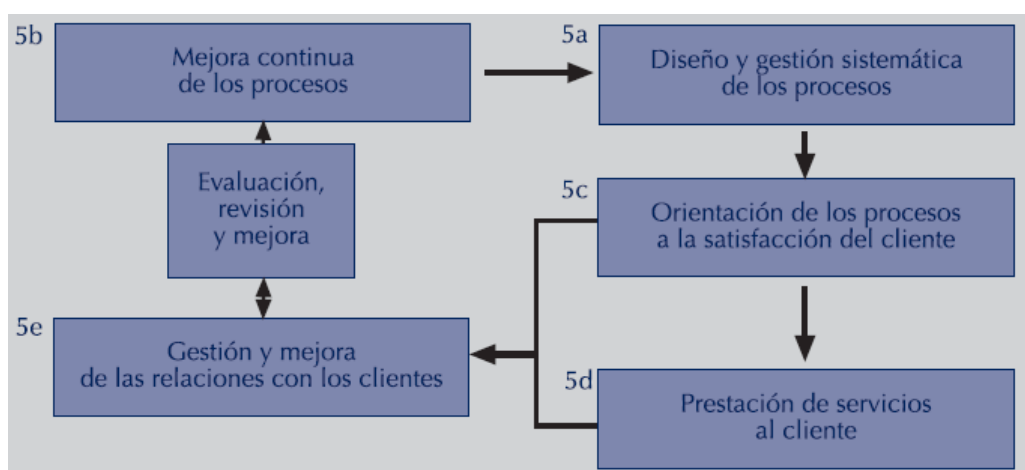
Por su parte, el criterio 5: Procesos se compone de los siguientes 5 subcriterios:

- 5a. Diseño y gestión sistemática de los procesos
- 5b. Introducción de las mejoras necesarias en los procesos mediante la innovación, a fin de satisfacer plenamente a ciudadanos y otros grupos de interés, generando cada vez más valor.
- 5c. Diseño y desarrollo de los productos y servicios basándose en las necesidades y expectativas de los ciudadanos
- 5d. Producción, distribución y servicio de atención, de los productos y servicios
- 5e. Gestión y mejora de las relaciones con ciudadanos

<sup>385</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005



### Ilustración 43. Estructura del Criterio 5 del Modelo EFQM de Excelencia: Procesos



Fuente. Martín Castilla<sup>386</sup>

#### 6.1 Subcriterio 5a: Diseño y gestión sistemática de los procesos

Entre otras, se pueden contemplar las siguientes áreas relativas a cómo la organización:

- Identifica, define y documenta todos sus procesos, tanto clave o primarios como de apoyo o secundarios, necesarios para desempeñar sus funciones. Para la identificación, habrán de conocerse las necesidades y expectativas del ciudadano.
- Establece el sistema de gestión de procesos que se caracterizará por:
  - Identificar las limitaciones de la organización que puedan suponer una barrera en su competitividad.
  - Identificar los procesos relacionados con los factores clave para la competitividad de la organización o modelo a seguir y definir su incidencia en la efectividad, eficacia y eficiencia, así como el posible efecto en la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano.
  - Normalizar los procedimientos clave.
  - Acercar los servicios al ciudadano.

<sup>386</sup> MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia”, Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

- Asignar los recursos y responsabilidades a cada proceso.
- Definir las funciones y responsabilidades con respecto a cada proceso, en cada puesto de trabajo. Gestión por objetivos.
- Implicar a todos los agentes dentro de la cadena de valor: clientes internos y externos (ciudadanos, usuarios) y aliados (proveedores, colaboradores, otras Administraciones, etc.).
- Establecer instrumentos de seguimiento, evaluación, control y modelización o predicción de los procesos, tales como sistemas de indicadores de gestión, cuadro de mando, etc.
- Establecer estándares o valores deseables para dichos indicadores.
- Llevar a cabo una comparación de los indicadores de gestión con respecto a los estándares y objetivos estratégicos, estableciendo los mecanismos necesarios para su ajuste y mejora.
- Evaluar el desempeño de funciones y cumplimiento de objetivos del personal con respecto a los procedimientos.
- Identificar los puntos de ruptura entre las distintas actividades que componen los procesos, en las interrelaciones con otras unidades, así como con los aliados.
- Prever los mecanismos necesarios para afrontar y resolver los puntos de ruptura.
- Realizar análisis comparativo con respecto a otras organizaciones consideradas modelo a seguir.
- Evaluar el nivel de satisfacción de las necesidades y expectativas tanto del ciudadano como de las personas que integran la organización.
- Establecer un proceso de mejora continua de los procesos
- Desarrollar en la gestión de los procesos sistemas de gestión de la calidad de gestión medioambiental, y de prevención de riesgos laborales.

## **6.2 Subcriterio 5b: Introducción de las mejoras necesarias en los procesos mediante la innovación, a fin de satisfacer plenamente a ciudadanos y otros grupos de interés, generando cada vez mayor valor**

Entre otras, se pueden contemplar las siguientes áreas relativas a lo que la organización hace para:

- Identificar las oportunidades de mejora de los procesos de prestación de servicio.
- Priorizar los procesos a mejorar.
- Promover la creatividad, innovación y participación de las personas (tanto las pertenecientes a la organización como los ciudadanos, los aliados o colaboradores) en la mejora continua o modernización de la organización.
- Promover e implantar formas innovadoras de organización, gestión y operación para mejorar los procesos.
- Aprovechar las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en la mejora de los procesos.
- Establecer una óptima estrategia para la gestión del cambio, que incluye los siguientes aspectos:
  - Objetivos estratégicos o a alcanzar.
  - Análisis del escenario futuro frente a la situación actual e identificación de parámetros de cambio.
  - Valorar la necesidad de llevar a cabo el cambio.
  - Evaluar posibles impactos y barreras.
  - Diseño de un plan de acción para el desarrollo del cambio.
  - Establecimiento de las estructuras de gestión adecuadas para llevar a cabo el proyecto de cambio.
  - Asignación de recursos.
  - Diseño de mecanismos de seguimiento, control y evaluación que permitan el ajuste y la mejora.
  - Plan de contingencias ante posibles desviaciones que pudieran producirse.

- Diseñar y desarrollar un óptimo plan de comunicación interno (dirigido a sus personas y, en su caso, a los aliados) y externo (dirigido a los ciudadanos y a los aliados).
- Establecer los mecanismos oportunos de formación y adiestramiento en cada puesto de trabajo de las personas dentro de la organización para optimizar el desarrollo y operatividad de los nuevos procesos, apoyándose en manuales, guías que describan los procedimientos, así como en material didáctico. Dicha formación y adiestramiento deberá llevarse a cabo tanto antes de la implantación como en las sucesivas fases de la misma.
- Establecer instrumentos de seguimiento, evaluación, control y modelización o predicción en la implantación de los nuevos procesos, tales como sistemas de indicadores de gestión, cuadro de mando, etc.
- Establecer estándares o valores deseables para dichos indicadores.
- Llevar a cabo una comparación de los indicadores de gestión con respecto a los estándares y objetivos estratégicos, estableciendo los mecanismos necesarios para su ajuste y mejora.
- Evaluar el desempeño de funciones y cumplimiento de objetivos de las personas con respecto a dichos nuevos procesos.
- Desarrollar las oportunas actuaciones de rediseño y mejora de los procesos clave relacionados con la prestación de servicio al ciudadano.
- Evaluar la eficacia y eficiencia derivada de la implantación de las acciones de mejora desarrolladas en los procesos, con el objetivo de garantizar los resultados deseados y previstos y, en su caso, poder llevar a cabo los necesarios ajustes y mejoras sobre lo programado en un principio.

### **6.3 Subcriterio 5c: Diseño y desarrollo de los productos y servicios basándose en las necesidades y expectativas de los ciudadanos**

Las áreas a contemplar incluirían qué es lo que hace la organización para:

- Conocer de las necesidades y expectativas del ciudadano, a través de, entre otras, de las siguientes herramientas:

- Análisis cualitativo y cuantitativo del entorno.
  - Encuestas de necesidades/expectativas de los ciudadanos/usuarios.
  - Reuniones con agentes representativos (asociaciones de consumidores, etc.).
  - Encuestas de opinión/satisfacción y de percepciones a ciudadanos/usuarios.
  - Encuestas a empleados sobre su percepción del nivel de satisfacción y las necesidades y expectativas de los usuarios.
  - Grupos de mejora compuestos por personal de la organización.
  - Grupos de trabajo con usuarios.
  - Análisis de sugerencias, reclamaciones e iniciativas de mejora tanto del ciudadano como de los empleados.
  - Empleo de la técnica de "Cliente Anónimo", es decir una persona que se hace pasar por un usuario, generalmente con alguna problemática o particularidad extrema, para analizar el nivel de servicio que recibe.
  - Comparación con los servicios ofrecidos por otras organizaciones.
  - Medición de la evolución de las necesidades y expectativas del ciudadano.
  - Relación entre las nuevas tecnologías y posibles nuevas necesidades o demandas de los ciudadanos (por ejemplo, la tramitación telemática).
- Identificar los parámetros o atributos del servicio que el ciudadano tiene en consideración, a la hora de evaluar el nivel de satisfacción obtenido en la utilización del mismo.
  - Definir la importancia relativa que el ciudadano otorga a cada uno de los atributos del servicio/producto.
  - Se definen los ejes de satisfacción del ciudadano, es decir los distintos elementos que configuran la opinión del mismo.
  - Identificar las diferentes tipologías de ciudadanos y segmentarlos, atendiendo a las diferentes necesidades y expectativas con respecto al servicio/producto.

- Conocer el ciclo de vida en la demanda de cada servicio/producto y anticiparse a las demandas previstas, con el fin de poder dar respuesta a los mismos, diseñar políticas ad hoc e introducir medidas de regulación o satisfacción de dicha demanda y determinar, de este modo, su viabilidad a corto, medio o largo plazo.
- Ir por delante de la demanda de servicios, en el sentido de aprovechar la creatividad e innovación para identificar necesidades y expectativas potenciales y desarrollar nuevos servicios/productos o introducir mejoras en los actuales antes de que el usuario los demande.
- Llevar a cabo un análisis comparativo con respecto a los servicios/productos ofrecidos por otras organizaciones consideradas modelo a seguir, pertenecientes tanto al ámbito público como privado.
- Promover dentro de la organización la innovación y la creatividad, reconociendo las iniciativas de mejora dirigidas a adaptar los servicios/productos al ciudadano y a poner a su disposición nuevos.
- Implicar a los aliados (proveedores, colaboradores, otras Administraciones, etc.) para identificar posibles mejoras en el diseño y desarrollo de los servicios/productos.

#### **6.4 Subcriterio 5d: Producción, distribución y servicio de atención, de los productos y servicios**

Las áreas a contemplar incluirían qué es lo que hace la organización para:

- Orientar el diseño y desarrollo de los servicios/productos a lo que precisa el ciudadano, ajustándose a sus necesidades y expectativas.
- Comunicar e informar de forma clara, concisa y orientada a las necesidades de los ciudadano acerca de los servicios que se prestan y sus derechos, a través de documentación, publicaciones, folletos, cartas de servicios, hojas de instrucciones, circulares, Internet, puntos automáticos de información/consulta, etc.
- Facilitar múltiples modalidades de acceso al servicio/producto, propiciando el acercamiento al ciudadano.

- Dar información ágil, puntual y adecuada del estado de tramitación de los expedientes.
- Dar información al ciudadano sobre la caducidad de las autorizaciones temporales y la necesidad de su renovación.
- Dar información al ciudadano sobre las necesidades de subsanación de errores u omisiones por su parte.
- Dar información al ciudadano sobre los riesgos inherentes a determinadas actuaciones, sus derechos y obligaciones.
- Llevar a cabo con diligencia y rapidez la subsanación de posibles errores, omisiones o irregularidades achacables a la organización, intentando minimizar y compensar los posibles daños derivados sobre el ciudadano.
- Dar información al ciudadano acerca de sus datos disponibles en bases de datos de la organización y posibilitarle la corrección de posibles errores en los mismos.
- Dar información al ciudadano sobre nuevas prestaciones, modificaciones o valor añadido a los actuales servicios/productos, a través de los cauces precisos.

## **6.5 Subcriterio 5e: Gestión y mejora de las relaciones con los ciudadanos**

Las áreas a contemplar incluirían qué es lo que hace la organización para:

- Identificar la percepción de los ciudadanos con respecto a la calidad del servicio/producto, desagregando en función de los diferentes atributos que caracterizan el servicio/producto.
- Determinar la diferencia entre las percepciones y las expectativas (nivel de calidad percibido frente al esperado) y el grado de satisfacción con el servicio/producto recibido y articular las medidas necesarias para reducir dicha diferencia.
- Segmentar los ciudadanos atendiendo a las diferentes tipologías de necesidades y expectativas con respecto a la organización.
- Mantener contacto de forma continua con el ciudadano a 4 niveles:
  - Antes de acudir a la organización.
  - Mientras se le presta el servicio o suministra el producto.

- Con posterioridad a la prestación del servicio o suministro del producto.
  - En todo momento, para mantenerle informado, de forma transparente, sobre la gestión pública llevada a cabo por la Administración Pública.
- Analizar el proceso de prestación del servicio o de suministro del producto y la percepción de los empleados en la atención al público sobre la calidad del servicio ofrecido.
- Desarrollar actuaciones de rediseño de los procesos clave relacionados con la prestación de servicio al ciudadano siempre que sea precisa la mejora de los mismos.
- Disponer de un servicio de atención al ciudadano, con suficiente entidad dentro de la organización, de atención de sugerencias, quejas y reclamaciones que responda a todos y articule mecanismos de ajuste y mejora oportunos y ágiles.
- Disponer de la figura del “Defensor del Ciudadano” que sea garante de sus derechos y de la calidad del servicio que recibe, así como interlocutor ante sus quejas, reclamaciones o sugerencias.
- Asegurar el desarrollo de sistemas de seguimiento, control y evaluación de la calidad del servicio que permitan articular mecanismos de ajuste y mejora oportunos y ágiles.
- Analiza la evolución en el tiempo de la percepción del ciudadano con respecto al servicio.
- Llevar a cabo un análisis comparativo con relación a los resultados en los ciudadanos de otras organizaciones e identificar las posibles causas y soluciones más adecuadas.
- Promover el desarrollo de iniciativas para la mejora del servicio, basadas en la creatividad e innovación, tales como: la tramitación telemática, facilitar la participación del ciudadano a través de sugerencias y reclamaciones por teléfono, e-mail, etc., inicio de tramitación de expedientes por teléfono, aperturas de horarios innovadoras, puntos automáticos de información y gestión, acercamiento del servicio a zonas poco accesibles a través de servicios itinerantes (oficinas móviles, etc.), realización de encuestas sobre percepción vía Internet, etc.



## **IV. La Norma ISO IWA – 4.**

### **1. ¿Qué es ISO IWA-4?**

Los documentos IWA (International Workshop Agreement) proporcionan alineamientos para la aplicación de normas en sectores específicos. Estos alineamientos no agregan, cambian o modifican los requisitos de las normas, y la intención de su uso no es para efectos de evaluación de cumplimiento contractual o para la certificación, sino de la mejor utilización de las normas.

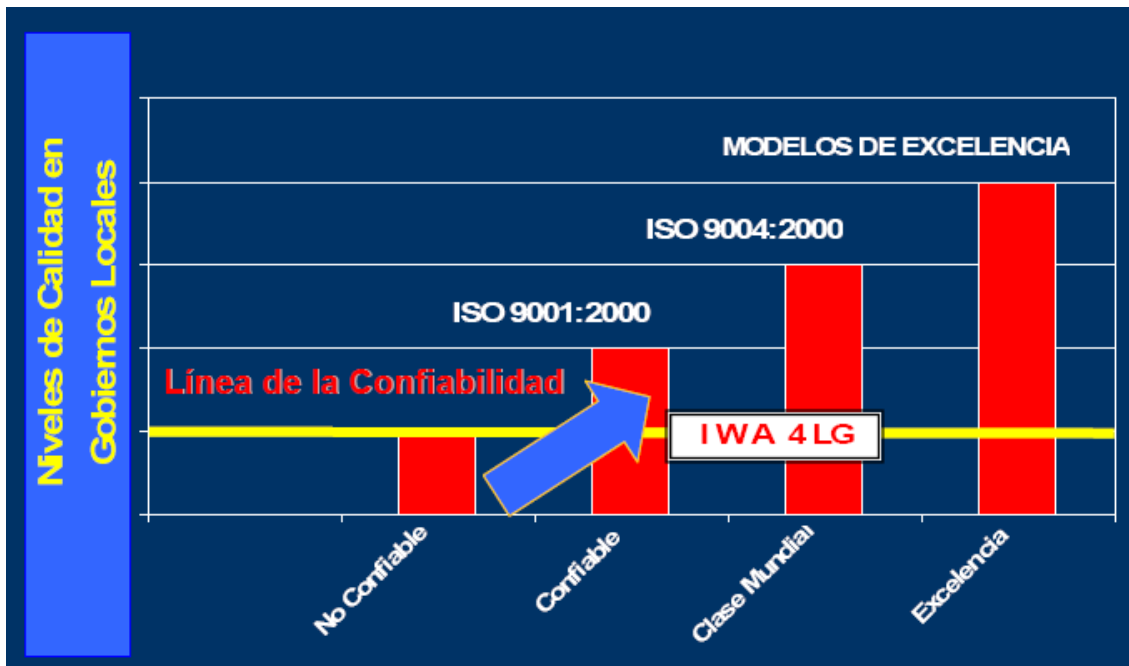
El 11 de febrero de 2005, el Technical Management Board de la ISO aprobó que la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía de México organizara un International Workshop Agreement (IWA) para elaborar las "Directrices para facilitar la aplicación de la Norma ISO 9001:2000 en Gobiernos Locales"

El documento IWA 4 proporciona alineamientos para la aplicación de la norma ISO 9001:2000 en los gobiernos locales, describe ejemplos puntuales que facilitan la interpretación, además, cuenta con un mapa de procesos que proporciona una guía para organizar la gestión de los gobiernos locales.

Incluye también una herramienta integral de autodiagnóstico para los gobiernos Locales que contiene parámetros de medición de los elementos mínimos que un gobierno local no puede dejar de tener y que enriquece la aplicación de las directrices.

El IWA-4 tiene como objetivo, establecer las directrices para auxiliar al gobierno local en la implementación de un sistema de gestión de la calidad que cumpla los requisitos de la norma ISO 9001:2000 de tal manera que se logren condiciones confiables de calidad en las actividades que realiza el Gobierno local para satisfacer los requisitos de la población presente en su territorio.

Ilustración 44. Objetivo ISO IWA - 4



Fuente. Gadsen Carrasco<sup>387</sup>

El IWA - 4 ha sido aprobado por ISO en Panamá recientemente y por tanto es una norma internacional, aplicable a los gobiernos locales que busca auxiliar al gobierno local a relacionar los conceptos sobre sistemas de gestión de la calidad de la familia de normas ISO 9000 con la práctica de la gestión gubernamental.

Un plan de desarrollo o programa de trabajo a corto o mediano plazo se espera sea comprendido, recibido y aplicado por los empleados, funcionarios y representantes del gobierno local. Sin embargo, el plan o programa por sí mismo no asegura que las necesidades y expectativas de la

<sup>387</sup> GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

sociedad serán cubiertas si existen procesos deficientes. La necesidad de evitar estas deficiencias ha llevado a la elaboración de la guía del IWA 4 para auxiliar a los gobiernos locales en la implementación de un efectivo sistema de gestión de la calidad.

La evaluación continua del plan o programa de trabajo y de los procesos sociales en los cuales se sustenta la prestación de los servicios puede asegurar la eficacia del proceso de gestión gubernamental y las auditorías de calidad internas proporcionan la verificación del cumplimiento de requisitos, así como el control de las quejas o reclamaciones de los clientes, usuarios y sociedad en general.

Todo sistema de gestión de la calidad es influenciado por los diferentes objetivos, por los diferentes métodos de trabajo, y por prácticas administrativas diferentes específicas de cada gobierno local. Por consiguiente, puede esperarse que los sistemas de gestión de la calidad varíen de un gobierno local a otro. Lo importante, no es el método sino que los resultados sean eficaces y por lo tanto confiables.

Ilustración 45. Política y Calidad Municipal



Fuente. Gadsen Carrasco<sup>388</sup>

El sistema de gestión de la calidad debería ser el más sencillo para que trabaje bien. Necesita ser sólo lo suficientemente comprensible para alcanzar los objetivos de calidad del gobierno local.

El control de la calidad es un proceso esencial en un sistema de gestión de la calidad. La medición exacta no es fácil cuando se valora el desempeño humano y la evaluación se realiza normalmente durante el proceso de gestión gubernamental.

<sup>388</sup> GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

La Norma ISO 9000:2000 aclara que para conducir y operar una organización en forma exitosa se requiere que esta se dirija y controle en forma sistemática y transparente. Se puede lograr el éxito implementando y manteniendo un sistema de gestión que este diseñado mediante la consideración de las necesidades de todas las partes interesadas. La gestión de una organización comprende la gestión de la calidad entre otras disciplinas de gestión.

Para efecto de los Gobiernos Locales, lograr el éxito en su gestión implica, según estas normas internacionales, que eficazmente dirija y controle en forma sistemática y transparente sus actividades, de tal manera que cumpla confiablemente con las necesidades de la población presente en su territorio.

El sistema de gestión de la calidad de un Gobierno local debería residir en todas aquellas actividades que le conduzcan hacia un desempeño con resultados confiables que satisfagan los requisitos de sus clientes/ciudadanos.

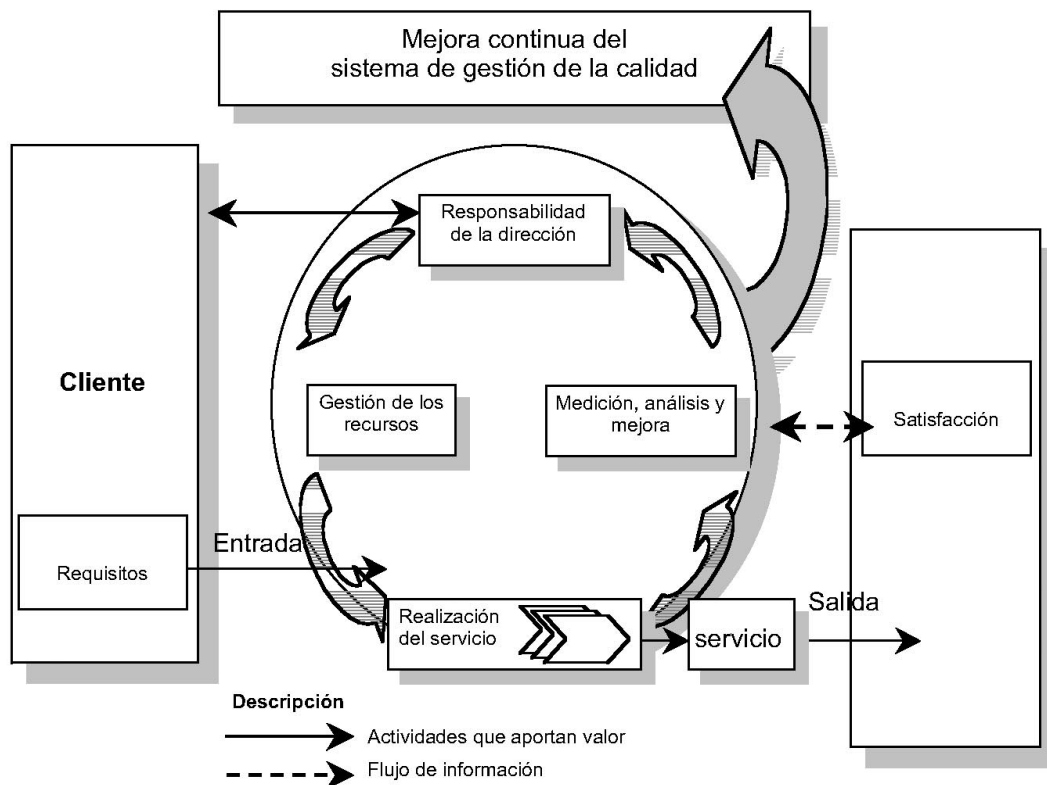
## **2. Enfoque basado en procesos en un gobierno local**

Cualquier gobierno local debería definir sus procesos. Estos procesos, que son generalmente multidisciplinarios, incluyen servicios administrativos y otras formas de apoyo, así como aquellos concernientes con la evaluación, tales como:

- Los procesos estratégicos para determinar el papel del gobierno local en el entorno socio-económico;
- La provisión de la capacidad para prestar servicios;
- El mantenimiento del ambiente de trabajo;
- La elaboración, revisión y actualización de planes de desarrollo y programas de trabajo;
- El seguimiento y evaluación del proceso de prestación de servicios;
- La comunicación interna y externa;

- La medición de los procesos;
- Los mecanismos de participación ciudadana.
- El desarrollo del Mapa de Procesos que nos propone la ISO 9000, lo podemos ver de forma más próxima sobre el ejemplo de modelo de procesos de un gobierno local que propone el IWA 4

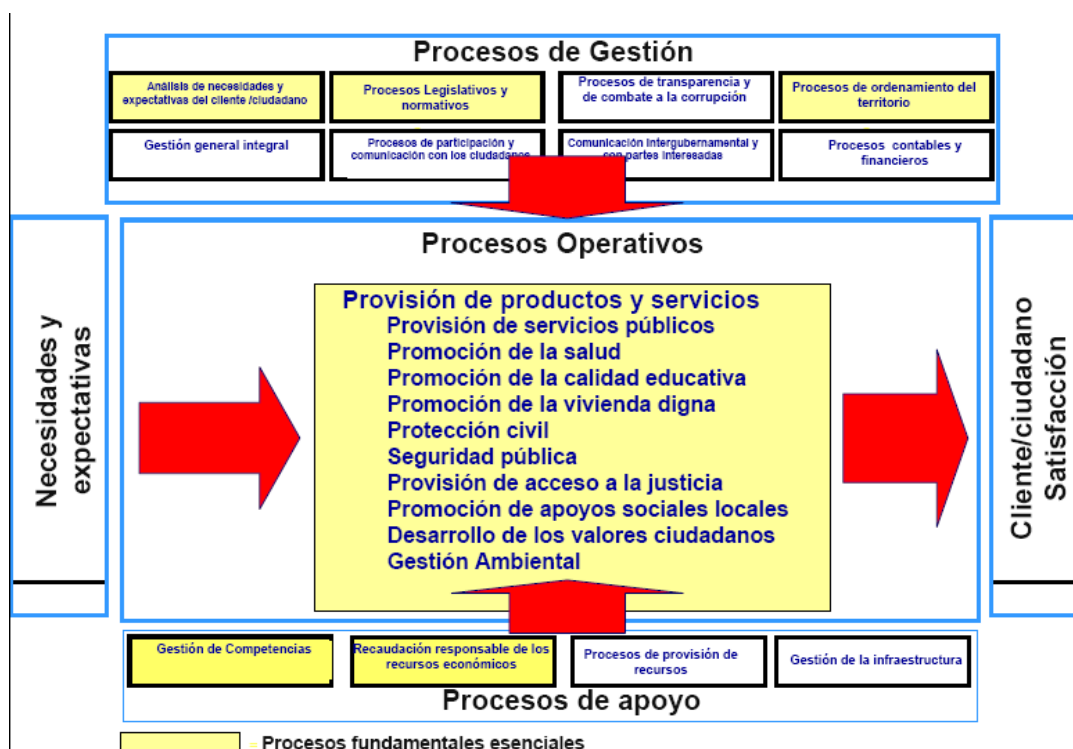
**Ilustración 46. Mapa de procesos adaptado a la norma ISO IWA - 4**



**Fuente. Gadsen Carrasco<sup>389</sup>**

<sup>389</sup> GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

**Ilustración 47. Anexo A de la Norma ISO IWA - 4. Procesos típicos para la Gestión Integral de la Calidad en el Gobierno Local**



Fuente. Gadsen Carrasco<sup>390</sup>

### 3. Sistema de Verificación para Gobiernos Locales Confiables

#### 3.1 Introducción

El Sistema de Verificación es una metodología que permite realizar un diagnóstico a los Gobiernos Locales con una visión integral de tal manera que les permita conocer en sus condiciones operativas, adecuar sus

<sup>390</sup> GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

estructuras administrativas e implementar acciones que les permita garantizar a los clientes/ciudadanos un Gobierno Local Confiable.

El objetivo del Sistema es auxiliar a la Alta Dirección de los Gobiernos Locales en la definición de los elementos necesarios para que alcancen las condiciones mínimas de operación de manera exitosa y estar en condiciones de asumir sus responsabilidades ante los clientes/ciudadanos en forma eficiente y transparente.

El Sistema considera un Autodiagnóstico basado en 39 indicadores mínimos de gestión, distribuidos en cuatro grandes temáticas, que reunidas proporcionan la integralidad que todo Gobierno Local debería tener para ser Confiable para con sus Clientes/ciudadanos.

Las cuatro temáticas son:

- Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno
- Desarrollo Económico Sostenible
- Desarrollo Social Incluyente
- Desarrollo Ambiental Sustentable

El autodiagnóstico tiene como finalidad que la Alta Dirección del Gobierno Local, de manera voluntaria y responsable, identifique la métrica en la cual se encuentra cada uno de los treinta y nueve indicadores de la herramienta.

Las métricas utilizadas son "rojo", "amarillo" y "verde". El rojo representa las practicas inaceptables que ningún Gobierno Local debería tener en términos de operación confiable, el amarillo significa que el Gobierno Local ha realizado algún esfuerzo para mejorar y el verde considera las condiciones mínimas aceptables con las que todo Gobierno Local debería estar operando para proporcionar confiabilidad al Cliente/ciudadano.

El autodiagnóstico es elaborado de manera individual por cada uno de los funcionarios que integran la Alta Dirección del Gobierno Local, durante una



sesión de trabajo conjunta, de tal manera que ubiquen según sus conocimientos o criterio, la métrica en la cual se encuentran cada uno de los treinta y nueve indicadores. Este ejercicio podrá ser consensuado al final del mismo de tal manera que se determine conjuntamente la situación que guarda el Gobierno Local.

Una vez concluido este ejercicio la Alta Dirección podrá definir un Plan de Acción que le permita fortalecer sus debilidades y su capacidad de gestión, así como instrumentar programas con una visión integral para afrontar sus responsabilidades y obligaciones ante sus Clientes/ciudadanos.

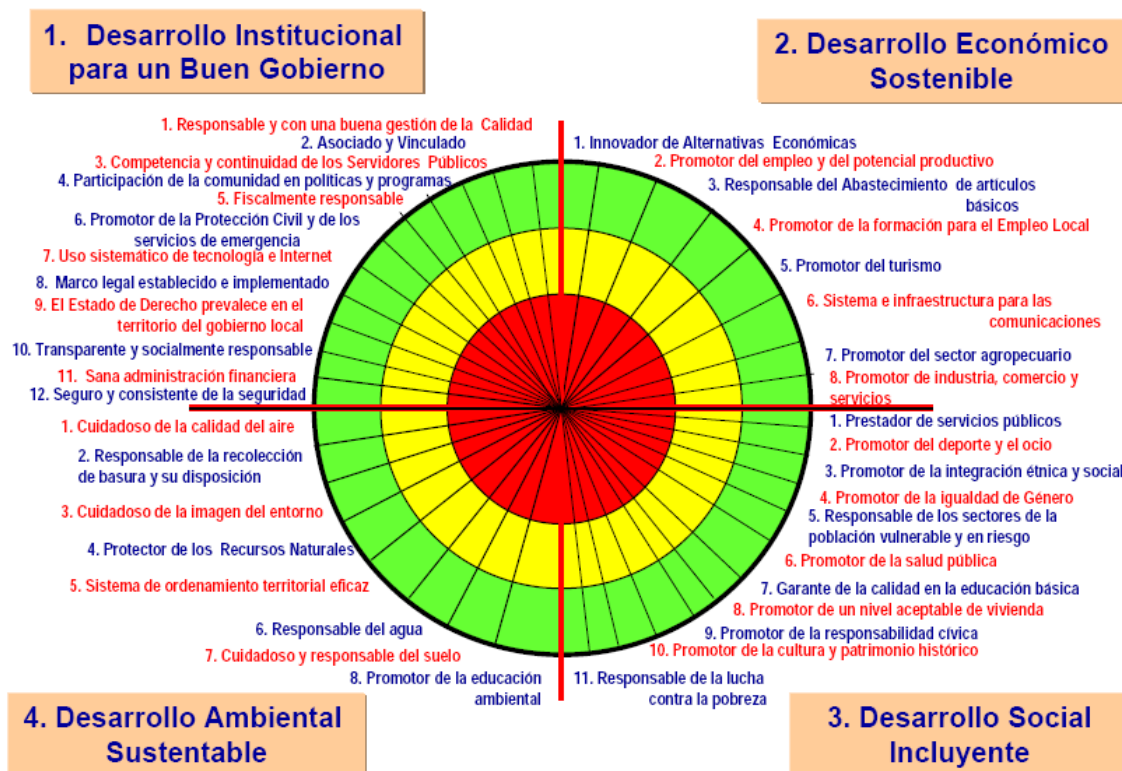
**Ilustración 48. Anexo B de la Norma ISO IWA 4. Sistema de Verificación de los Gobiernos Locales**



Fuente. Gadsen Carrasco<sup>391</sup>

<sup>391</sup> GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

**Ilustración 49. Anexo B de la Norma ISO IWA 4. Sistema de Verificación  
Desarrollado de los Gobiernos Locales**



Fuente. Gadsen Carrasco<sup>392</sup>

<sup>392</sup> GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

## 3.2 Tablas de Verificación.

### A.- Desarrollo Institucional para un buen Gobierno

Categoría	Rojo	Amarillo	Verde
<b>Municipio administrado con responsabilidad y calidad</b>	No existen mecanismos de planificación, programación, control y evaluación de las actividades del Municipio	Se cuenta con planes pero no están sometidos a control y evaluación	La Administración está regulada por manuales de organización y procedimientos administrativos.
<b>Municipio Asociado y vinculado</b>	No han desarrollado acciones con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales para atender asuntos de interés común	Existen algunas acciones aisladas de cooperación con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales	Existen estrategias de cooperación con otros órdenes de gobierno y/o gobiernos municipales, que han logrado tener un impacto regional
<b>Municipio con Sistema Profesional de Servicios Públicos</b>	No existen criterios personales para el reclutamiento de personal	El personal que contrata el municipio tiene un perfil de puesto	El municipio cuenta con un reglamento donde se especifica el perfil profesional
<b>Participación Social</b>	El municipio carece de mecanismos de participación ciudadana	El municipio cuenta con un reglamento de Participación Ciudadana	El municipio cuenta con Coplademun o algún mecanismo de Participación Ciudadana representativo
<b>Municipio con Responsabilidad Fiscal</b>	No existen normas de recaudación y catastro	Existe un catastro actualizado y en cobro de impuestos son deficientes	Existe un catastro actualizado con valores unitarios reales
<b>Municipio Promotor de la Protección Civil</b>	El municipio no ha incorporado en su agenda	El municipio ha incorporada a su agenda y realiza algunas acciones	El municipio cuenta con un mapa de riesgos y esporádicamente realiza inspecciones y acciones preventivas
<b>Municipio Tecnificado y con Internet</b>	El gobierno municipal no usa ordenadores para el desempeño de sus actividades	El número de ordenadores es insuficiente y la mayor parte del personal carece de capacitación en el tema	El municipio tiene acceso a internet, cuenta con web propia y realiza la mayor parte de sus actividades utilizando herramientas informáticas
<b>Municipio Jurídicamente Ordenado</b>	No existe bando de Policía, ni Gobierno, ni Reglamento Interior del Ayuntamiento	Existen el Bando de Policía y de Gobierno, existe Reglamento de Interior del Ayuntamiento pero estos no están actualizados	Existe el Bando de Policía y Gobierno un Reglamento Interior del Ayuntamiento y otros reglamentos
<b>Municipio con Vigilancia del Estado de Derecho</b>	No tiene acceso al Ministerio Público, al Juez de paz o al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo u Oficina conciliadora	Los habitantes deben trasladarse una distancia considerable para acceder a estos mecanismos de justicia	Los habitantes tienen acceso fácil y rápido a estos mecanismos de justicia.
<b>Municipio Transparente</b>	No se proporciona información a la población sobre el ejercicio presupuestario	Existe control municipal y se publica un informe mensual	Se informa a la población de los programas ejercidos y el destino de los recursos
<b>Municipio con Finanzas sanas</b>	Se tiene una fuerte dependencia de los recursos supramunicipales	Se tiene una dependencia de los recursos supramunicipales para el financiamiento	Se tiene una amplia autonomía financiera
<b>Municipio Seguro</b>	Se comete una gran cantidad de delitos	La ciudadanía sabe que la autoridad municipal se esfuerza para combatir la delincuencia	Hay una baja incidencia de delitos y la autoridad cuenta con el equipo necesario

Fuente. Gadsen Carrasco<sup>393</sup>

<sup>393</sup> GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para

## B.- Desarrollo Económico Sostenible

Categoría	Rojo	Amarillo	Verde
<b>Innovador de Alternativas Económicas</b>	Se mantiene en las actividades económicas. No existen programas de exploración de alternativas económicas	Se tienen identificadas ciertas actividades con potencial, pero no se ha promovido	Se tienen programas con resultados significativos y documentos en torno a la innovación de alternativas económicas
<b>Promotor de las Vocaciones Productivas</b>	No se conoce el potencial de las vocaciones productivas del municipio, ni existe programa que las impulse	Existen opciones a favor de la principal vocación productiva del Municipio	Existen programas con resultados significativos y documentados de promoción de las diversas vocaciones productivas.
<b>Responsable del Abasto de Artículos Básicos</b>	No existe abasto de artículos básicos para satisfacer las necesidades del Municipio	Existe un abasto irregular de artículos básicos en el Municipio	Existe un abasto suficiente para satisfacer las necesidades básicas del Municipio
<b>Promotor de la Capacitación para el Empleo Local</b>	No existen programas de capacitación ni mano de obra cualificada	Existen programas de capacitación pero no satisfacen la demanda	Existen programas permanentes de capacitación para el empleo local con resultados significativos y documentados
<b>Promoción del Turismo</b>	No se ha identificado al menos atractivos turísticos y su potencial	Se cuenta con un diagnóstico de al menos 3 atractivos turísticos, pero no existen estrategias para el desarrollo del sector	Existe un diagnóstico integral, programas e instancias responsables con resultados significativos y documentados, que permiten aprovechar su potencial
<b>Comunicado Interna y Externamente</b>	No hay comunicación de todos los barrios con el núcleo municipal y el municipio no cuenta con vías de comunicación al exterior	Algunos de los barrio cuentan con vías o medios de comunicación y el municipio tiene acceso a un centro urbano de tamaño medio	El municipio está comunicado internamente y se cuenta con vías de comunicación exterior.
<b>Promotor del sector Agropecuario</b>	No se cuenta con un diagnóstico de recursos, asociaciones productivas y potencial del sector	Se tiene un diagnóstico parcial de productores, productos y potencial, pero no existen estrategias	Existen programas con resultados significativos y documentados e instancias de la promoción del sector
<b>Promoción de la Industria, Comercio y Servicios</b>	No se cuenta con un diagnóstico sobre los sectores.	Se cuenta con un diagnóstico parcial que no permite asumir estrategias para el desarrollo de los sectores	Existen programas con resultados significativos y documentación e instancias responsables de la población de los sectores y nuevas empresas

Fuente. Gadsen Carrasco<sup>394</sup>

reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

<sup>394</sup> GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

## C.- Desarrollo Social Incluyente

Categoría	Rojo	Amarillo	Verde
<b>Municipio Prestador de Servicios Públicos</b>	La mayoría de las viviendas y barrios del municipio no cuentan con servicios públicos básicos	La mayoría de las viviendas y barrios del Municipio cuentan con servicios públicos básicos, pero deficientes	Casi la totalidad de barrios y viviendas disponen de servicios básicos funcionan de manera continua, permanente y con buena calidad
<b>Municipio Promotor del Deporte y la Recreación</b>	No existen instalaciones ni programas para promover la recreación y el deporte	Existe infraestructura recreativa y deportiva, pero no se encuentra en buen estado.	La infraestructura deportiva y recreativa recibe mantenimiento. El gobierno cuenta con programas para la promoción del deporte y la recreación.
<b>Municipio Ética y Socialmente Incluyente</b>	No existen programas para integrar a los grupos tradicionalmente excluidos de la sociedad en la toma de decisiones públicas	En algunas ocasiones el gobierno organiza foros de consulta y crea comités que procuran la inclusión de estos grupos	Existen espacios permanentes donde los ciudadanos de todos los grupos sociales pueden participar en los asuntos del gobierno.
<b>Municipio Promotor de la Equidad de Género</b>	En el municipio existen condiciones de discriminación a las mujeres en actividades, económicas, políticas y sociales.	Existen acciones aisladas destinadas a promover la equidad de género	El Municipio cuenta con programas con resultados significativos y documentados para promover la equidad de género.
<b>Municipio Resopnsable de la Población Vulnerable y en Riesgo</b>	El Municipio no cuenta con un programa o servicios para atender a la población vulnerable y en riesgo	Existen acciones aisladas para la atención de la población vulnerable y en riesgo	El gobierno cuenta con instancias y programas con resultados para prestar asistencia social
<b>Municipio Saludable</b>	El 50% de los núcleos mayores de 500 habitantes no cuentan con programas participativos para la salud.	Al menos el 50% de los núcleos mayores de 500 habitantes no cuentan con programas participativos para la salud.	Mas del 80% de los núcleos mayores de 500 habitantes no cuentan con programas participativos para la salud.
<b>Municipio promotor de la Calidad Educativa a Nivel Básico</b>	La cobertura educativa es insuficiente. Hay bajos niveles de matrícula.	Hay suficiente oferta educativa pero no se cuida la calidad de la enseñanza	Hay una oferta suficiente y el gobierno promueve mejoras en la calidad
<b>Municipios con Vivienda</b>	No se conoce el número de habitantes que carece de vivienda digna en el Municipio.	Menos del 50% de los habitantes cuenta con una vivienda digna y existe un programa municipal	La mayoría de los habitantes cuentan con vivienda digna y existen programas con resultados
<b>Municipio formador de Ciudadanía</b>	No existen acciones para promover el ejercicio de los valores democráticos	Existen algunas acciones para promover la formación y convivencia ciudadana	Hay acciones regulares para promover la formación y convivencia ciudadana.
<b>Municipios promotor de la Cultura y Patrimonio</b>	No existe infraestructura para la promoción de la cultura y el patrimonio	Existe infraestructura, pero se encuentra en mal estado.	La infraestructura cultural recibe mantenimiento.
<b>Municipio responsable del combate de la pobreza</b>	El municipio cuenta con programas para el combate de la pobreza	Existen algunas acciones aisladas de combate a la pobreza, pero esas carecen de vinculación	Se cuenta con programas con resultados y proyectos con otras instancias públicas y privadas.

Fuente. Gadsen Carrasco<sup>395</sup>

<sup>395</sup> GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

## D.- Desarrollo Ambiental Sostenible

Categoría	Rojo	Amarillo	Verde
<b>Municipio cuidadoso con el Aire</b>	No hay control alguno	Se tiene mecanismo para evitar la quema de pastizales y materiales de descho	Se cuenta con un reglamento y programas para la inspección de emisiones contaminantes
<b>Municipio Limpio y Responsable de su basura</b>	No se cuenta con un servicio de recolección de basura.	Se cuentan con algunas rutas de recolección	Se cuenta con un sistema de recolección de basura que cubre la población.
<b>Municipio cuidadoso con su imagen</b>	No existen acciones para el cuidado del entorno	Esporádicamente se realiza uan acción para mejorar la estética del municipio	Hay programas con resultados para mejorar el entorno municipal
<b>Municipio Protector de Recursos Naturales</b>	No hay un inventario de los Recursos Naturales	Se tiene un diagnóstico actualizado y documentado para atender asuntos relativos.	Se tiene un programa de conservación y usos de recursos naturales con resultados significados y personal responde de instrumentación
<b>Municipio territorialmente Ordenado</b>	El municipio crece sin planes ni regulación urbana	Existe algún plan de ordenamiento territorial inoperante, no actualizado y/o aprobado	Hay un plan de ordenamiento territorial actualizado y accesible y la autoridad municipal supervisa su aplicación
<b>Municipio Responsable del Agua</b>	Las fuentes de abastecimiento de agua están desprotegidas, no hay previsiones de consumo y abasto	Únicamente se tiene contemplada la protección frente a la contaminación para las fuentes de abastecimiento	Se tienen programas para la conservación y mantenimiento de fuentes de abastecimiento del agua y se trata la mayor parte de las aguas residuales.
<b>Municipio Cuidadoso y Responsable con su Suelo</b>	No existe un diagnóstico sobre los problemas de erosión, pérdida de cobertura vegetal y edificación del suelo	Existe un diagnóstico actualizado y documentado. Se realizan esporádicamente algunas acciones de control de la erosión	Hay programas con resultados de control de la erosión, conservación, regeneración del suelo y de reforestación
<b>Municipio promotor de la Educación Ambiental</b>	No existe ningún programa	Sólo se han realizado algunos programas comunitarios sobre educación	Se encuentra vigente un programa formal de educación ambiental a todo el nivel escolar

Fuente. Gadsen Carrasco<sup>396</sup>

### 3.3 Ventajas del Sistema de Verificación

Un ejercicio como este sirve para hacer un diagnóstico b básico de la situación municipal, pero también, puede ser utilizado para generar la Plataforma de Gobierno, necesario Campaña Política.

<sup>396</sup> GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

Como gobierno, nos sirve para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal y su Presupuesto, para hacer una legislación congruente e informar puntualmente a la ciudadanía, entre otros.

#### **4. ¿Porqué Implantar ISO IWA – 4?**

La Norma ISO IWA – 4, en su creación tiene como resultados esperados los siguientes:

- Ser un Gobierno Confiable y tener la confianza del ciudadano
- Contar con un Sistema Integral de la Gestión de la Calidad que considere todos los productos y servicios que proporciona el Gobierno municipal.
- Compatibilidad entre los objetos y estrategias de la Administración pública municipal y las políticas de calidad.
- Optimización de los Recursos Humanos, materiales y financieros mediante la adecuación de los procesos sustantivos internos
- Sinergia entre el Plan de Desarrollo Municipal y Sistema de Gestión de la Calidad
- Proporcionar al ciudadano productos y servicios de calidad con Eficacia y Eficiencia
- Sinergia entre el Plan de Desarrollo Municipal y el Sistema de Gestión de la Calidad

Ilustración 50. Proceso Estratégico de la Norma ISO IWA - 4



Fuente. Gadsen Carrasco<sup>397</sup>

<sup>397</sup> GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006





# *Capítulo VI*

## *Evaluación*

*Experiencias Piloto con la  
Norma ISO TWA-4 y  
Buenas Prácticas en el  
ámbito de la Gestión Municipal.*



## **I. Experiencias Piloto con la Norma ISO/IWA-4**

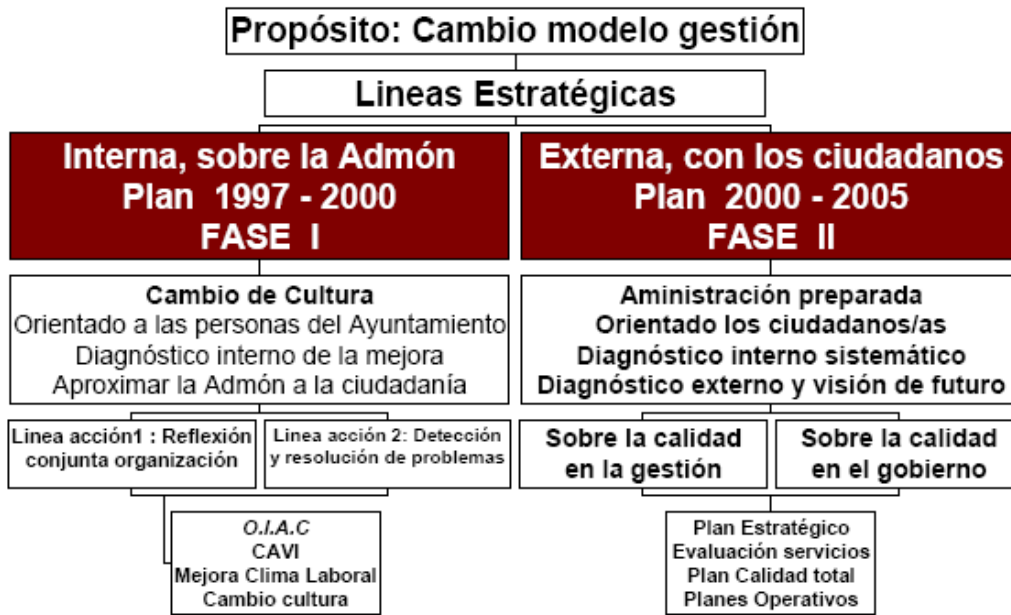
### **1. Catarroja. Plan de Actuación Municipal 2008-2011.**

#### **1.1 Introducción**

Catarroja inicia su Plan de Actuación de la calidad con la aprobación, por unanimidad de todos los miembros que componen el Pleno de la Corporación, de los Planes de Mejora Continua y Calidad de 1997 y 2000 inició una estrategia con el propósito de un cambio en el modelo de gestión y de gobierno de la ciudad. Un modelo claramente orientado a la satisfacción de las necesidades de su ciudadanía, capaz de responder a sus expectativas, de adaptarse constantemente al cambio de aquellas y, en el que por ello, la voz de del ciudadano ha de ser su epicentro.

Esta estrategia resumida en sus dos grandes líneas de actuación se detalla en la figura:

**Ilustración 51. Estrategia de Mejora Continua en Catarroja**



Fuente: Ajuntament de Catarroja<sup>398</sup>

El Plan de Calidad 2000 adopta el modelo de la E.F.Q.M. como referente para la implantación de un sistema de calidad total en la organización municipal y, en el ámbito de la formulación de la política y estrategia prescribe, entre otras acciones, la necesidad de elaborar un Plan Estratégico que, con una amplia base participativa, definiese el modelo futuro de ciudad deseado por la ciudadanía de Catarroja, los Objetivos y Subobjetivos a alcanzar y los proyectos de acción necesarios para lograrlos. Necesidad posteriormente corroborada por el Plan de Calidad Total surgido de la Autoevaluación que con arreglo a dicho modelo se realizó en 2002.

Las acciones que, en cuanto a la formulación de la política y estrategia, establecía el Plan de Calidad 2000 son las siguientes:

<sup>398</sup> MI Ajuntament Catarroja: [www.catarroja.es](http://www.catarroja.es)

Plan estratégico de la ciudad (P.E.C.)

Plan estratégico del Ayuntamiento (Plan de Actuación Municipal.)

Nuevo modelo de Gestión coherente con la misión, visión y valores del Plan Estratégico.

**Ilustración 52. Cronograma-Génesis en Catarroja**

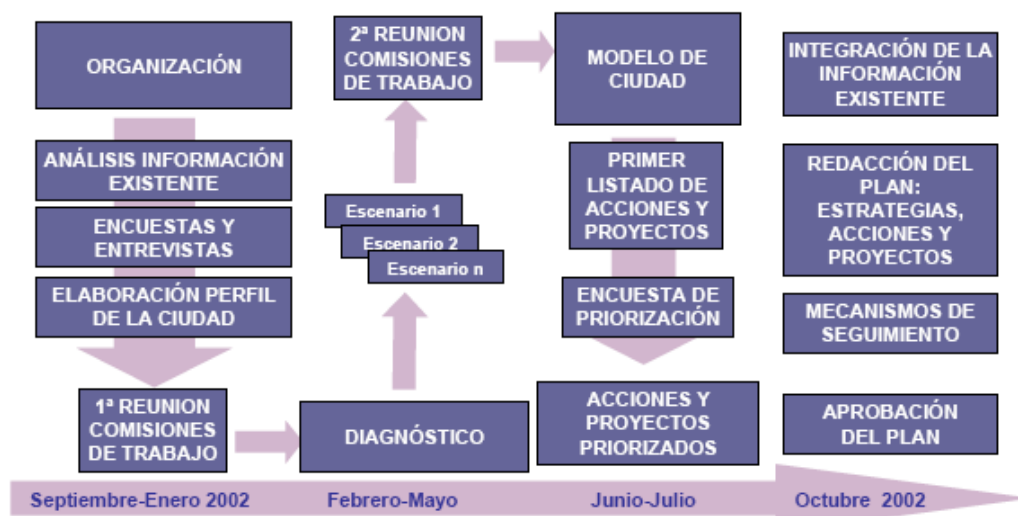


Fuente: Elaboración Propia

En definitiva, en Catarroja, planificación estratégica de la ciudad y de la acción de gobierno y planificación de la mejora continua son dos acciones que se complementan y potencian; aunque la primera surge de la segunda, después en el propio PEC se establece un objetivo que recoge como uno de sus proyectos el plan de calidad 2000 causa de su nacimiento.

En cumplimiento de dicho mandato un Foro Ciudadano, impulsado que no presidido por este Ayuntamiento, de amplia base de participación ciudadana y con los diferentes agentes sociales y económicos (incluida la Generalitat Valenciana), aprobó en octubre de 2002 El Plan Estratégico "Catarroja 2010" con el lema "Qualitat i Futur".

**Ilustración 53. Grandes Fases del Plan Estratégico. Catarroja 2010**



Fuente: Elaboración Propia

El Plan Ciudad diseña 108 proyectos, 94 de competencia propia del Ayuntamiento y 14 responsabilidad de otro agentes de la ciudad, Gobierno de la Generalitat y del Estado. Durante los años 2003 a 2007 los presupuestos municipales han ido recogiendo la ejecución de proyectos definidos en el P:E.C., teniendo en cuenta los Subobjetivos del mismo y señalándose así en las memorias de los citados presupuestos. Esta inclusión en presupuestos ha determinado la elección del número de proyectos que, clasificados según la prioridad señalada por el propio foro, se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 69. La Priorización del Ayuntamiento de Catarroja**

Priorización	Num. Proyectos	Coste
Muy Alta	33	8.900.000 €
Alta	34	15.150.000 €
Media-Alta	22	400.000 €
Media	5	50.000 €
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>	<b>26.250.000 €</b>

Fuente: Ajuntament de Catarroja<sup>399</sup>

Las cifras totales de ejecución se obtienen de la agregación de las cuantías extraídas de las liquidaciones presupuestarias de los años 2003 a 2005 y previsiones presupuestos 2006 y 2007. En lo relativo a las INVERSIONES, ofrecen el siguiente resumen por línea estratégica de actuación del PLAN ESTRATEGICO CIUDAD:

---

<sup>399</sup> MI Ajuntament Catarroja: [www.catarroja.es](http://www.catarroja.es)

**Tabla 70. Ejecución Presupuestaria por años y líneas desde 2005 (en Euros) en Catarroja**

Año	Calidad	Cultura	Convivencia	Sostenibilidad	Desarrollo	TOTAL
2003/2004	574.080	4.512.068	36.000	153.600	428.067	5.703.816
2005	14.000	1.316.604	215.000	460.400	584.824	2.590.828
2006	64.000	7.317.662	90.000	1.366.000	752.000	9.589.826
2007	60.000	233.000	70.000	195.000	392.000	950.000
2008/2010	199.920	81.849	39.000	3.419.017	443.103	4.182.895
TOTAL	912.000	13.461.193	450.000	5.594.617	2.600.000	23.017.800

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado<sup>400</sup>

En el presente plan de actuación municipal 2008-2011 se pretende concretar el plan de acción de la segunda etapa del plan estratégico de la ciudad en los Proyectos que aquel le asigna al Ayuntamiento. Con este documento se establece el compromiso del gobierno local con su ciudadanía en esta legislatura que termina en 2011, en un horizonte económico poco esperanzador, fijándose las actuaciones que se van a realizar.

## 1.2 Análisis y Diagnóstico

Para el diagnóstico de la situación actual se ha analizado la información procedente de las siguientes fuentes:

---

<sup>400</sup> ESPAÑA, IGAE: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx>



- Estudio socioeconómico de Catarroja 2005 y 2007
- Las encuestas a la ciudadanía realizadas entre 2003 y 2007
- Generales sobre calidad de vida y servicios a la ciudadanía en general de 2002, 2004 y 2006
- Las encuestas particulares sobre satisfacción con los servicios a los usuarios de los mismos de 2004 a 2007. Los servicios evaluados en 2004 han sido aquellos, de competencia municipal, indicados como más importantes/necesitados de mejora en la encuesta 2002 del PEC: Limpieza viaria, Seguridad, Tráfico, y Zonas verdes. Posteriormente se han encuestado los de juventud y deportes en 2006 y la Oficina de Información y Atención Ciudadana en 2007.
- Las quejas y sugerencias recibidas desde la implantación del sistema en 2006 hasta septiembre de 2008.

Catarroja ha asumido completamente las líneas estratégicas y los proyectos que le asigna el Plan Estratégico "Catarroja 2010" (P.E.C.) y persigue el modelo de ciudad que allí se define. Todas las acciones que contempla este Plan de Actuación Municipal (P.A.M.) se encuadran en el desarrollo de algunos de los Objetivos, Subobjetivos y proyectos definidos en aquel y se presentan bajo los mismos epígrafes. Así, de entre los 32 Subobjetivos que señala el Plan Estratégico Ciudad, los 21 Subobjetivos que persigue este Plan del Ayuntamiento, agrupados por las líneas estratégicas de aquel, son:

- Línea estratégica 1 Catarroja es calidad: su principal objetivo asegurar la calidad de los servicios municipales y su proximidad al ciudadano. Presenta los siguientes ítems:
  - Mejora continua de la calidad en la prestación de servicios
  - Aproximar la Administración a la ciudadanía
  - Promoción del uso y aplicación de las nuevas tecnologías por la ciudadanía
- Línea estratégica 2: Catarroja es cultura: cuyo objetivo es el de fomentar el desarrollo de todas las posibilidades de formación educativa y cultural en el municipio, consiguiendo que la cultura sea imagen de marca del municipio y facilitando especialmente la

participación y consumo cultural. Presenta las siguientes actuaciones:

- Fomentar la cobertura de todas las necesidades educativas y formativas del municipio
  - Complementar la formación en el ámbito de la cultura y fomentar la producción cultural
  - Desarrollo de equipamientos para la cultura
  - Creación o habilitación de espacios para jóvenes
  - Apoyo específico a la actividad social y económica de los jóvenes
- Línea estratégica 3: Catarroja es convivencia. Hacer de Catarroja una ciudad integradora de todos sus habitantes y que desarrolle los espacios necesarios para un buena calidad de vida, así como un alto nivel de servicios personales ajustados a las demandas de su población. Sus principales subobjetivos son los siguiente:
    - Mejora oferta sanitaria actual en el municipio
    - Equipamientos específicos para la tercera edad e infancia y en relación con los servicios personales
    - Participación ciudadana
    - Mejora continua de la integración cultural y social
    - Recuperar el uso convivencial del espacio urbano central
    - Reordenación del espacio peatonal y del tráfico
- Línea estratégica 4: Catarroja es sostenibilidad. Su principal objetivo es hacer de Catarroja un municipio vertebrado tanto internamente como con los municipios de su entorno, promoviendo un desarrollo que sea respetuoso con el entorno natural de l’Horta y la Albufera. Sus líneas de actuación son:
    - Mejoras de conexión de Catarroja con su entorno
    - Mejora de la conexión entre barrios
    - Municipio accesible a todas las personas
    - Planes de mejora de la calidad ambiental en el municipio
- Línea estratégica 5: Catarroja es desarrollo. Para poder conseguir que Catarroja ejerza de cabecera subcomarcal en el ámbito comercial y que sea un municipio con alta capacidad de respuesta

a las demandas de empleo en el propio municipio y su entorno.

Sus Subobjetivos son:

- Promoción de la capitalidad subcomarcal
- Desarrollo de la Catarroja comercial y de servicios
- Mejora de las medidas de apoyo al empleo de responsabilidad municipal

A partir de estos Subobjetivos la priorización de las acciones y proyectos concretos a realizar ( bien sea en desarrollo de alguno de los ya definidos en el P.E.C. o de nueva incorporación a alguno de los Subobjetivos indicados) y la consecuente mayor importancia otorgada por este equipo de gobierno a uno ú otro de aquellos, se ha realizado tomando como criterio de selección el programa electoral 2007 de los partidos que sustentan el gobierno municipal.

En la priorización de proyectos a comprometer para esta legislatura 2008-2011, en segundo lugar se ha ponderado la opinión de la ciudadanía respecto a la ciudad y a la prestación de los servicios municipales, contenida en las encuestas Calidad Vida y Servicios y las Encuestas de Satisfacción Personal anteriormente señaladas.

Y, por último, se han considerado las opiniones individuales de la ciudadanía, formuladas a través del sistema de sugerencias y quejas adelante) establecido por el Ayuntamiento en 2006.

Del examen de las Sugerencias y Quejas, los motivos y servicios mas señalados por la ciudadanía coinciden en gran manera con los considerados como prioritarios y/o más necesitados de mejora según las encuestas. Esta reafirmación que sobre las encuestas indica el resumen de S&Q ha sido básica para definir el mantenimiento integral de la vía y espacios públicos como uno de los más necesitados de mejora, incluso con nuevas formas organizativas.

Se ha realizado un Análisis Pareto para los Servicios obteniendo los siguientes resultados:

**Tabla 71. Análisis Pareto por Servicios de Quejas y Servicios en Catarroja**

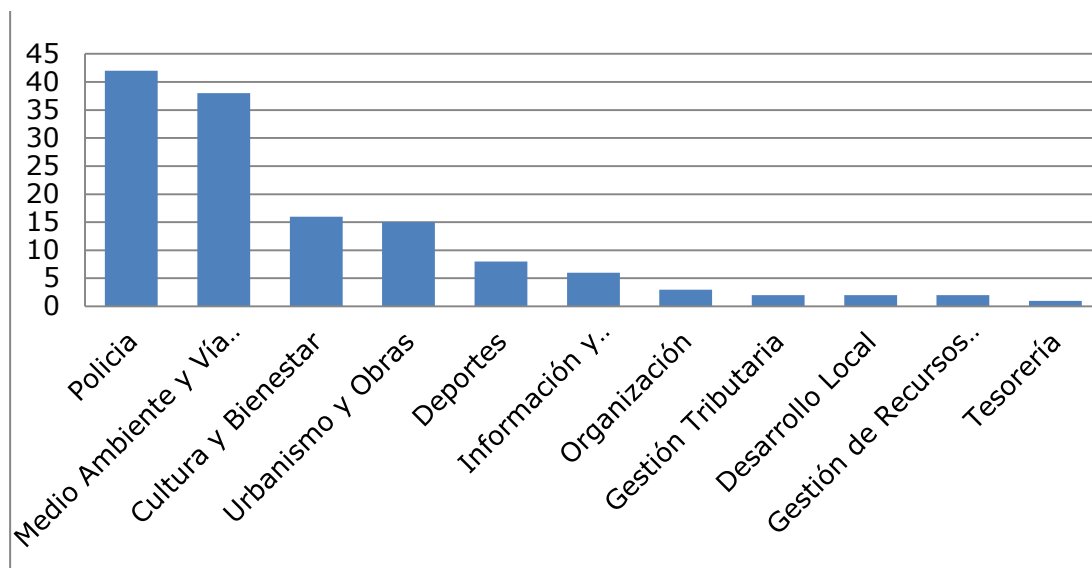
Servicio	Quejas	% Acumulado
Policia	42	31.11
Medio Ambiente y Vía Pública	38	59,26
Cultura y Bienestar	16	71.11
Urbanismo y Obras	15	82.22
Deportes	8	88.15
Información y Atención Ciudadana	6	92.59
Organización	3	94.81
Gestión Tributaria	2	96.30
Desarrollo Local	2	97.78
Gestión de Recursos Humanos	2	99.26
Tesorería	1	100.00
<b>Fuente: Ajuntament de Catarroja<sup>401</sup></b>		

Gráficamente lo podríamos representar de la siguiente manera:

---

<sup>401</sup> MI Ajuntament Catarroja: [www.catarroja.es](http://www.catarroja.es)

**Ilustración 54. Análisis Pareto de las Quejas y Sugerencias por Servicios**



**Fuente: Elaboración Propia**

Por su parte también se ha realizado un Análisis Pareto en función de los Motivos mostrando los siguientes datos:

**Tabla 72. Análisis Pareto por MOTIVO sobre las Quejas y Sugerencias en Catarroja (2006-2007)**

Motivo	Número	%
Mantenimiento de espacios Públicos	31	22.96
Tráfico y Señalización	29	21.48
Infraestructura	13	9.63
Utilidad del servicio	11	8.15
Funcionamiento del servicio	11	8.15
Trato recibido	8	5.93
Discrepancia en la decisión adoptada	7	5.19
Información Recibida	7	5.19
Tiempo de Respuesta	6	4.44
Molestias y Perturbaciones	6	4.44
Falta de Vigilancia Policial	3	2.22
Discriminación en la entrega del servicio	2	1.48
Transporte Urbano	1	0.74

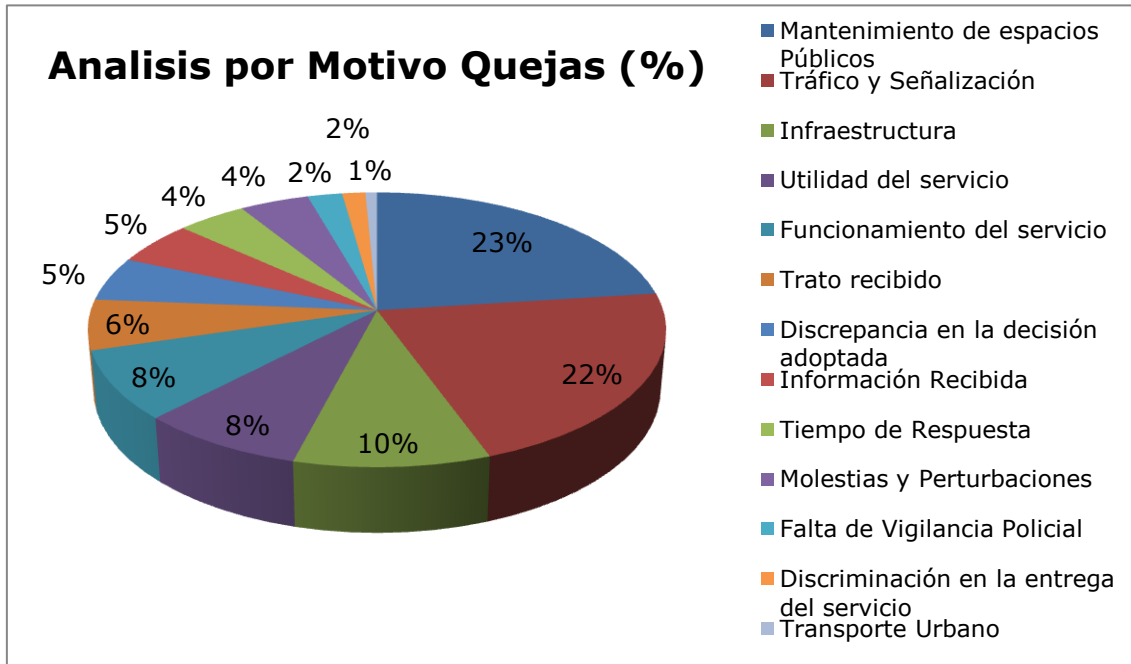
**Fuente: Ajuntament de Catarroja<sup>402</sup>**

Gráficamente podemos expresar los datos anteriormente mencionados de la siguiente manera:

---

<sup>402</sup> MI Ajuntament Catarroja: [www.catarroja.es](http://www.catarroja.es)

**Ilustración 55. Análisis Pareto por MOTIVO de las Quejas y Sugerencias (2006-2007) en Catarroja**



**Fuente Elaboración Propia, a partir de datos del Ajuntament de Catarroja**

El gráfico anterior nos muestra las quejas y sugerencias pero ahora distribuidas por servicio gestor, el mayor número de quejas y sugerencias lo recibe la Policía Local seguido de Vía Pública y Medio Ambiente. Estos dos servicios aglutinan el 59.26% de las presentadas seguidas en tercer lugar por Cultura y Bienestar Social, referidas éstas últimas básicamente a infraestructuras. Resultados congruentes con los motivos de queja o sugerencia que hemos podido apreciar en la tabla anterior, con el peso indudable de las correspondientes a mantenimiento de espacios públicos y señalización y tráfico, puesto que entre las dos representan el 44.44% del total.

Este mismo análisis de Pareto pero ahora referido a las quejas y sugerencias recibidas durante los nueve primeros meses de 2008, ofrece los datos que se indican en las tablas siguientes:

**Tabla 73. Análisis Pareto de Quejas y Sugerencias en Catarroja (2008)**

Servicio	Número	%
Territorio	103	55.08
Cultura y Bienestar Social	31	16.58
Policía	30	16.04
Deportes	8	4.28
Gestión Tributaria	4	2.14
Organización, Informática y Calidad	3	1.60
Información y Atención Ciudadana	3	1.60
Tesorería	1	0.53
Desarrollo local y Participación Ciudadana	1	0.53
Prensa	1	0.53
Recursos Humanos	1	0.53
Concejalías de Barrio	1	0.53

**Fuente: Ajuntament de Catarroja<sup>403</sup>**

Tal y como hemos realizado el estudio para los años 2006-2007, también se ha realizado un estudio por los Motivos que han tenido las personas a la hora de la realización de las Quejas y Servicios

---

<sup>403</sup> MI Ajuntament Catarroja: [www.catarroja.es](http://www.catarroja.es)



Motivo	Número	%
Funcionamiento del Servicio	48	25.67
Mantenimiento de los Espacios Públicos	48	25.67
Infraestructuras	23	12.30
Trafico	18	9.63
Molestias y perturbaciones	15	8.02
Otros	9	4.81
Discrepancia en la decisión adoptada	5	2.67
Información Recibida	5	2.67
Trato Recibido	4	2.14
Utilidad del Servicio	4	2.14
Discriminación en la entrega del servicio	2	1.07
Falta de Vigilancia Policial	2	1.07
Tiempo de Respuesta	2	1.07
Transporte Urbano	2	1.07

**Fuente: Ajuntament de Catarroja<sup>404</sup>**

El primer aspecto a resaltar es el aumento en el número de Quejas y Sugerencias presentadas por la ciudadanía, por cuanto representa de consolidación de este servicio.

A este hecho ha contribuido de manera importante la efectiva puesta en funcionamiento de las concejalías de barrio en Julio de 2008. En efecto de las 187 presentadas, 100 son del primer semestre y 87 corresponden a Julio, Agosto y Septiembre dirigidas ya a cada a regidoría. Es decir desde su implantación las Quejas y Servicios presentadas han aumentado un 74% respecto al primer semestre de 2008 y un 100% respecto a todo el año 2007. La información de 2008 consolida el mantenimiento de espacios públicos y el tráfico como dos de los más importantes motivos de queja o sugerencia. A ellos se añade con mayor importancia sobre los años

---

<sup>404</sup> MI Ajuntament Catarroja: [www.catarroja.es](http://www.catarroja.es)

anteriores el funcionamiento del servicio, las molestias y perturbaciones y las infraestructuras (entre estos motivos aglutinan el 81.28% del total Quejas y Servicios) y éste, a su vez, supone la aparición del servicio de cultura y bienestar social como el segundo receptor. Los servicios al territorio ocupan el primer lugar y la Policía Local el tercero.

En conclusión, la información anterior indica que la ciudadanía considera como principales ámbitos de actuación del Ayuntamiento los siguientes:

- Aparcamiento y Tráfico
- Servicios a personas mayores y a discapacitados
- Servicios Sociales
- Seguridad Ciudadana
- Mantenimiento integral de la vía pública, parques y jardines
- Mantenimiento de Centros Escolares
- Oferta Laboral en la ciudad

### **1.3 Modelo de Gestión Municipal**

#### **A.- Misión**

El Ayuntamiento de Catarroja es el responsable del Gobierno y Gestión de la ciudad siendo la mejora de la calidad de vida de las personas que la habitan su razón de ser, satisfaciendo sus necesidades y aspiraciones; y prestando servicios de calidad y eficientes, sobre los pilares de: Un desarrollo urbano y económico equilibrado y sostenible, de la Cultura y de la Convivencia ciudadana.

#### **B.- Visión**

Un Ayuntamiento que mejora e innova continuamente tanto en el Gobierno de la ciudad, conjugando las visiones de todos sus agentes para su continuo progreso económico y social; como en la gestión de la Administración, aumentando la satisfacción de su ciudadanía, y prestando servicios que den respuesta a las necesidades de sus vecinos, adaptándose a su evolución, y con eficiencia en la gestión de los recursos; buscando constantemente la

excelencia. Un Ayuntamiento que por todo ello aspira a ser un referente en la Comunidad Valenciana y España.

### **C.- Valores compartidos**

La Administración del municipio de Catarroja presenta los siguientes valores compartidos:

- Vocación de servicio público
- La orientación al ciudadano es el vector del Gobierno y Gestión Municipal
- La mejora continua en búsqueda de la excelencia en la gestión es el eje que guía nuestra actuación y el modelo de la E.F.Q.M. es nuestro referente.
- El Ayuntamiento debe liderar la formación del modelo futuro de ciudad que requiere del consenso con todos los agentes sociales y grupos de interés del municipio, siendo la participación ciudadana un elemento clave de un buen gobierno
- La coordinación entre las Administraciones Públicas es necesaria para la mejora de la satisfacción ciudadana.
- La ética y la transparencia han de presidir nuestra actuación para la gobernanza de la ciudad.
- La consolidación de canales estables de comunicación con la ciudadanía es necesaria para conocer el grado de aceptación de la política local y el posicionamiento frente a la misma, consiguiendo de este modo un mayor grado de implicación y de conocimiento de la realidad.
- La obtención de objetivos y resultados eficientes es nuestro compromiso ante la ciudadanía
- El trabajo en equipo es un instrumento que genera más valor que el correspondiente a la suma de las aportaciones individuales de las personas
- Un equipo humano que trabaja con sentido de pertenencia al Ayuntamiento, vocación de servicio público a la sociedad de Catarroja y conciencia de la repercusión exterior de su trabajo.

## ***D.- Estrategia de Actuación y Objetivos Generales de la Legislatura.***

### **a) Introducción**

La coyuntura económica para el tiempo de vigencia de este Plan de Actuación Municipal es de crisis financiera y económica internacional, con indicios de recesión y con un horizonte de lento proceso de recuperación de la actividad económica, especialmente del sector inmobiliario que constituye la base de la tributación municipal.

Ya en 2008 los ingresos por tributos sobre los inmuebles van a descender en aproximadamente dos millones de euros y las perspectivas nacionales e internacionales no auguran su recuperación hasta 2010 como mínimo.

En congruencia con ello los escenarios presupuestarios previstos para el desarrollo del presente se han basado en:

- Un estancamiento, entre 0% y 1%, del crecimiento vegetativo de los tributos municipales (con muy importante reducción del Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras) y de la Participación en los Tributos del Estado.
- Un crecimiento cero de los gastos corrientes de forma que todos los esfuerzos presupuestarios se destinarán exclusivamente a los servicios que se establecen en esta estrategia, es decir:
- Equipamientos sanitarios, promoviendo actuaciones conjuntas con la Generalitat para su establecimiento en el municipio.
- Servicios Sociales
- Seguridad Ciudadana
- Reordenación del tráfico y del aparcamiento
- Servicios Urbanos para el mantenimiento integral de la vía y de los espacios públicos y centros escolares públicos
- Servicios y equipamientos a las personas mayores, infancia y personas discapacitadas

- Servicios y equipamientos para la juventud, vertebrados con el Deporte y la Cultura.
- Calidad de las Zonas Verdes
- Participación Ciudadana.
- Los gastos imprevistos habrán de financiarse con reducción de los programas de gasto corrientes no considerados estratégicos
- La financiación de las inversiones se ha de contemplar sin crecimiento de la deuda pública durante toda la legislatura.

#### b) Objetivos Generales

La mayor cantidad y mejor calidad de los servicios considerados estratégicos, que antes se han indicado, se detallan ahora imbricados en los tres ámbitos de intervención básicos de la estrategia municipal, a saber:

- Sobre la excelencia en la prestación de los Servicios Municipales (Línea 1 PEC: Catarroja es Calidad)
  - Plan de Mejora Continua e Innovación 2008-2011(Modelo Excelencia de la E.F.Q.M.)
  - Establecimiento de compromisos de resultados con los usuarios y Certificación ISO en la gestión de cuatro procesos clave: Atención Ciudadana, Recursos contra tributos municipales, Mantenimiento de la Vía Pública y Mantenimiento de Centros Escolares.
- Sobre la organización ( Líneas 1 y 3 PEC.: Catarroja es calidad y convivencia)
  - Mayor aproximación de la Administración a la ciudadanía e Innovación Tecnológica, a la luz de la reciente legislación, para la mejora de nuestra receptividad y transparencia
  - Descentralización de la gestión en la prestación de servicios municipales urbanos que no estén investidos del ejercicio de autoridad; para la mejora de resultados operativos y de satisfacción de la ciudadanía con ahorro de costes.

- Consolidar las concejalías de barrio, el sistema de quejas y sugerencias y establecer nuevos canales de participación ciudadana.
- Mayor equidad en la distribución de las cargas públicas mediante la mejora de la recaudación ejecutiva e inspección tributaria
- Sobre la ciudad ( Líneas 2, 3, 4 Y 5 PEC.: Catarroja es Cultura, Convivencia, Sostenibilidad y Desarrollo.):
  - Economía
  - Comercio local fuerte que crece y se consolida: Plan Territorial para el desarrollo del comercio local.
  - Creación de un Observatorio para el empleo con los agentes sociales y económicos del municipio que canalice la actuación de los servicios municipales de empleo y la oferta laboral de la ciudad
  - Territorio:
    - Capitalidad en la subcomarca de L’Horta-Sud-Albufera
    - Desarrollo Fase B del proyecto de adecuación paisajística y medioambiental del Port de Catarroja.
    - Ciudad limpia y siempre a punto: Limpieza viaria, alcantarillado, asfaltado, alumbrado, Parques y Jardines Urbanos y Mantenimiento de Centros Escolares.
    - Movilidad para todos y sin barreras
    - Plan General de Ordenación Urbana que persigue: un Municipio que crece ordenadamente, una Estrategia para el espacio urbano central y un Municipio cohesionado territorialmente entre barrios
  - Personas
    - Mejora de la oferta sanitaria
    - Aumento de los servicios a personas mayores e infancia y Aumento de los Programas de Emergencia Social de ayuda a personas económicamente necesitadas

- Creación de un Observatorio de Integración Social para la canalización de los recursos de atención a las personas discapacitadas y minorías sociales
- Mayor Seguridad Ciudadana y más plantilla Policía Local
- Promoción de la oferta de educación para niños de 0 a 3 años
- Creación de un Observatorio de la Juventud, Deporte y Cultura con el que vertebrar desde la perspectiva de los Deportes y la Cultura los servicios a la juventud

## **2. Castellón. Proceso de racionalización de la gestión de indicadores: el Proyecto Smile.**

### **2.1 Introducción: Principios de Calidad Total**

Dentro del ámbito del Plan de Modernización del Ayuntamiento de Castellón de la Plana existen 9 principios de Calidad Total que se describen a continuación:

- Conocer y escuchar a los Ciudadanos
- Informarles prestándoles la mayor atención
- Garantizarle unos servicios de calidad
- Decir lo que hacemos, hacer lo que decimos
- Medir lo que hacemos para mejorar continuamente
- Trabajar con vocación de servicio público
- Plan de Innovación Municipal
- Estrategias urbanas innovadoras
- Propuestas de innovación en el espacio público

Renovar y mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos ha sido, en estos últimos años, el compromiso de esta Administración Municipal. Por ello estamos embarcados en un proceso de transformación y mejora de la Administración.

El Ayuntamiento impulsa el dinamismo de la ciudad con un conjunto de políticas que quieren garantizar que Castellón sea un referente de convivencia y de civismo.

Apostamos por una ciudad moderna, de calidad en todas sus dimensiones: calidad en la atención a las personas, calidad en los servicios urbanos y comunitarios, calidad en el espacio público, calidad en el transporte, calidad en la vivienda. De esta forma, hablamos de mejorar día a día la calidad de vida de todas las personas que viven o trabajan en la ciudad.

Disfrutar de una ciudad de calidad exige, en primer lugar, un Ayuntamiento de calidad. Es decir, un Ayuntamiento que busca soluciones y soluciones innovadoras para las necesidades de los ciudadanos.

El Plan Marco de Modernización y Calidad de los Servicios Municipales es una herramienta muy potente que nos orientará en el futuro inmediato en esta dirección. El Plan identifica e impulsa un conjunto de iniciativas y proyectos que comparten una idea: hacer las cosas cada día mejor. El Plan y los proyectos que lo integran cuentan con el liderazgo de un equipo de gobierno, un compromiso de todos los grupos políticos y con el impulso de un núcleo directivo que apuesta decididamente por una organización municipal excelente.

El Plan Marco de Modernización y Calidad de los Servicios Municipales es un Plan de todo el Ayuntamiento que pretende generar sinergias internas, que nos ayuden a todos los que trabajamos en el Ayuntamiento a compartir y a aprender.

Es, asimismo, un Plan abierto a otras instituciones públicas y privadas que apuestan por la modernidad, la calidad e innovación. A través del mismo, compartimos con otras administraciones, con el mundo académico y con empresas e instituciones de la ciudad, experiencias y metodologías que nos ayudan a unos y otros a mejorar los resultados de nuestras acciones.



Para la ejecución del Plan de Modernización y Calidad en los Servicios, es necesario definir un modelo de gestión fundado en la profesionalidad e imparcialidad de los empleados municipales y por la permanente evaluación de los resultados.

El objetivo es modernizar la administración municipal e introducir criterios de gestión eficiente, así como orientar la tarea diaria de los servicios municipales hacia la satisfacción de las necesidades ciudadanas y de los ciudadanos individuales. Integrar tecnológicamente información, administración y gestión. Conseguir una administración moderna, transparente, ágil, de mayor calidad, más próxima, fácil y accesible a los ciudadanos. Una administración que avance en la relación con los vecinos, convirtiéndoles en verdaderos partícipes del gobierno municipal y haciendo frente a los retos de su adaptación permanente a las exigencias de una sociedad cambiante. Ello pasa por una profunda transformación de la estructura organizativa y del funcionamiento actual, por un modelo de gestión fundado en la profesionalidad e imparcialidad de los empleados municipales y por la permanente evaluación de los resultados.

Para el cumplimiento de dicho objetivo, tal y como se dice anteriormente, es necesaria la articulación e integración de diferentes herramientas tecnológicas que permitan gobernar la gestión operativa y estratégica del Ayuntamiento.

Existen multitud de herramientas que deben combinarse para dar soporte a todas las necesidades de información que se requieren para mantenerse en una cultura de Calidad, Innovación y Mejora Continua. Es por ello que en el ámbito del Plan de Modernización y Calidad de los Servicios se definió la necesidad de la implantación de una herramienta tecnológica que permitiera, potenciara e impulsara la Calidad y la Excelencia.

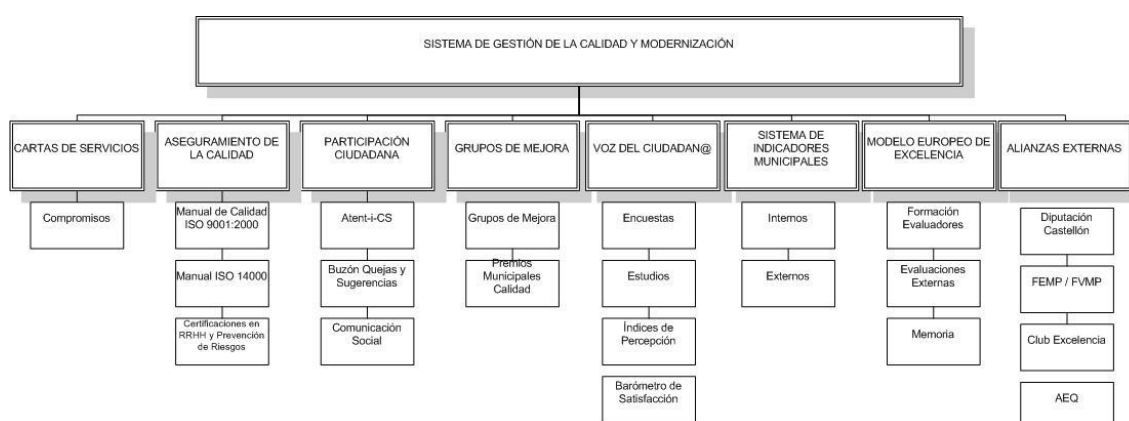
En el siguiente apartado, se detalla la fundamentación estratégica para la implantación de un Sistema de Gestión de Indicadores que potenciara todos y cada uno de los términos anteriormente citados.

## 2.2 Fundamentación estratégica del Sistema de Gestión de Indicadores en el Ayuntamiento de Castellón de la Plana.

El Plan Marco de Modernización y Calidad de los Servicios Municipales establece en su línea estratégica nº 5 "Excelencia en los servicios municipales" la realización de diferentes Planes y Programas que implican el establecimiento de indicadores, estos son: Plan de revisión de estándares, Mapa Global de Procesos, Plan de Aseguramiento de Calidad de los Servicios Municipales, Certificación ISO 9001, Plan de aplicación del modelo EFQM, Plan de Carta de Servicios, Plan para la elaboración de un Sistema de Indicadores (Gestión Interna y Externo) y Cuadro de Mando de Gestión Municipal.

A su vez la línea estratégica nº 1 hace referencia a los Planes Departamentales como documento anual de planificación a nivel de Negociado, que incorpora también la existencia de indicadores.

**Ilustración 56. Sistema Gestión de la Calidad en el Plan Municipal de Mejora en Castellón**



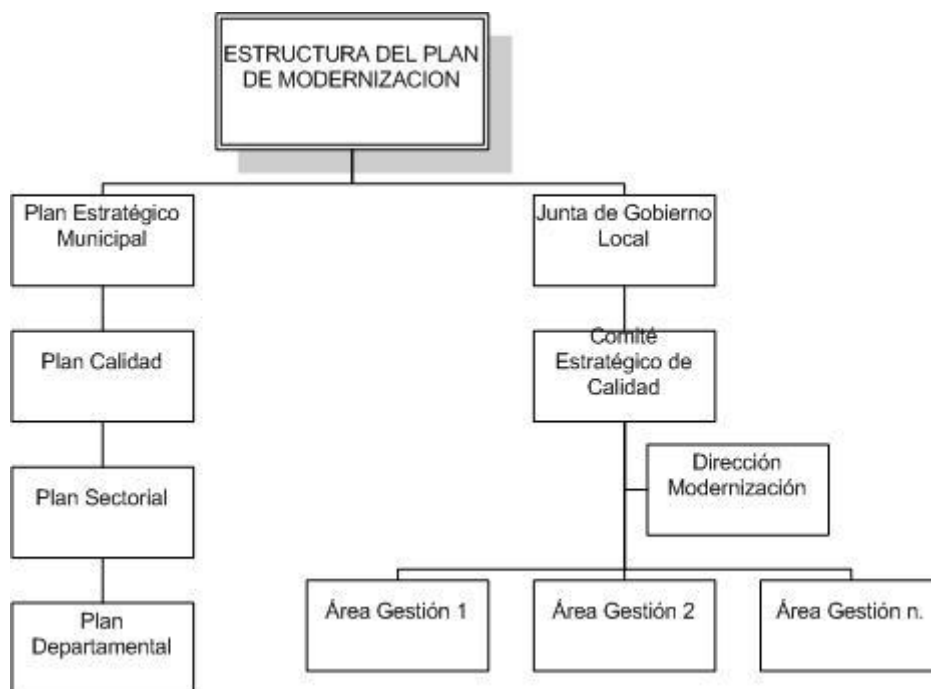
**Fuente: Ayuntamiento de Castellón<sup>405</sup>**

La cantidad de Planes y Programas que implican la existencia de indicadores es elevada, incrementándose de esta forma la probabilidad de duplicidad de

<sup>405</sup>Ayuntamiento de Castellón de la Plana. Modernització i Qualitat del Serveis Municipals (Vol. I) – Pla Marc. Castellón 2006

información y elaboración de indicadores que no sean coherentes, comprensibles y no estén alineados con la Estrategia de los diferentes negociados y secciones del Ayuntamiento de Castellón de la Plana.

**Ilustración 57. Estructura del Plan de Modernización en Castellón**



**Fuente. Ayuntamiento de Castellón<sup>406</sup>**

### **2.3 Metodología para la integración en un único cuadro de mando de los indicadores de Mapa de Procesos, Planes Departamentales, ISO 9001, Cartas de Servicio, Indicadores de Ciudad.**

Es necesario articular una metodología que garantice la calidad de los indicadores y optimice el tiempo empleado por parte de los operadores en la introducción de datos, de tal forma que los valores de un único indicador sean introducidos una única vez y sean distribuidos en todos aquellos cuadros de mando que lo requieran.

<sup>406</sup>Ayuntamiento de Castellón de la Plana. Modernització i Qualitat del Serveis Municipals (Vol. I) – Pla Marc. Pág 147. Castellón 2006

El Ayuntamiento de Castellón posee 64 Planes Departamentales, con un total de 1756 indicadores, 33 Cartas de Servicio con 408 indicadores, y 2 certificaciones ISO 9001 (Policía Local y Agencia de Desarrollo Local) con 59 indicadores. A lo anterior tenemos que añadir un cuadro de mando de Indicadores de Ciudad con 174 indicadores. Estos documentos son fruto de la implantación y desarrollo de los diferentes planes y programas de las líneas estratégicas 1 y 5 del PMMCS.

La diferente tipología de documentos, los diferentes calendarios de elaboración, la diversidad de personas implicadas, y especialmente la ausencia de una aplicación específica para la gestión de indicadores, ha llevado a la obtención de indicadores en diferentes soportes (papel, soporte informático en: documentos (.doc), ficheros Excel (.xls), ficheros de base de datos (.mdb)), circunstancia ésta que dificulta la visión general de la realidad de la gestión de estos indicadores, y por tanto, el análisis cualitativo y cuantitativo de los mismos, propiciando la posibilidad de existencia de mismos indicadores con diferentes fuentes y por tanto diferentes resultados.

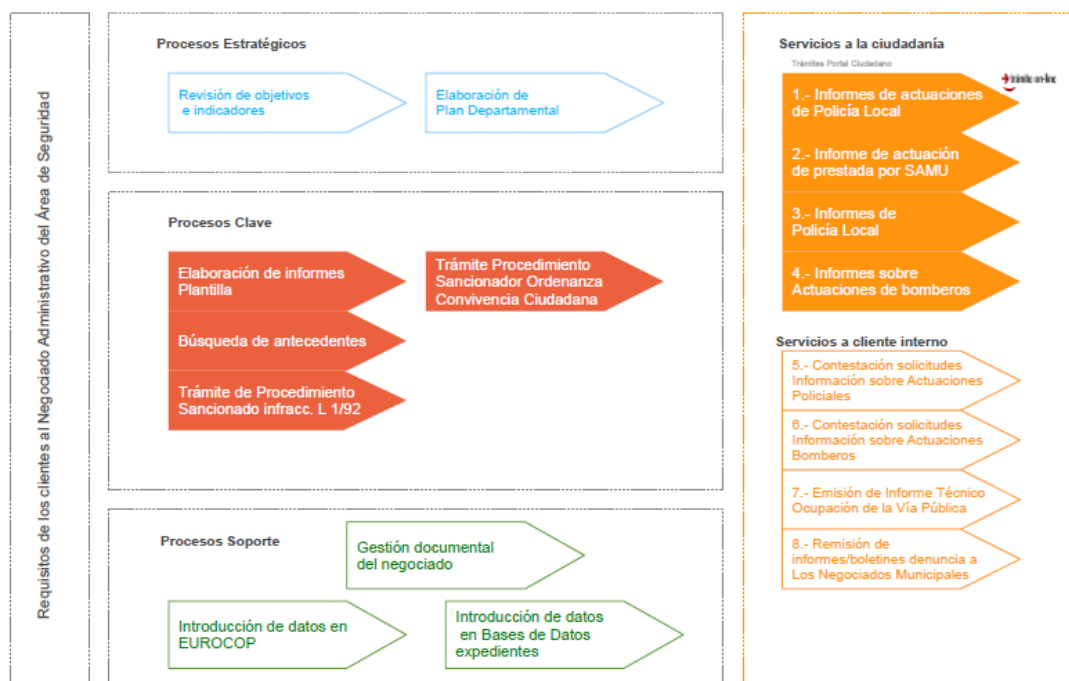
Con fin de dar solución a este problema se ha desarrollado una metodología que define la fuente principal de información para nutrir los indicadores, y a partir de ésta, y por medio de una aplicación informática (SMILE), se nutren de forma automática los diferentes documentos garantizando una fuente única para cada indicador y su participación en cada uno de los planes del PMMCS (Planes Departamentales, Cartas de Servicio, Indicadores de Ciudad, ISO 9001, memorias de anuales), con el valor añadido que aunque un indicador esté presente en 5 documentos diferentes, el operador (encargado de introducir valores) sólo lo realiza una única vez facilitando el cambio cultural interno hacia la modernización y calidad de los servicios que proporciona el Ayuntamiento de Castellón.

Los pasos a seguir para la aplicación de esta metodología son:

En primer lugar, la definición del mapa de procesos en el nivel básico de la estructura organizativa del Ayuntamiento, en nuestro caso, a nivel de Negociado . La definición de procesos en el nivel de negociado es más descriptivo de la actividad municipal, cada Jefe de Negociado debe garantizar que toda su actividad queda reflejada en el mapa de procesos, bien sea como procesos estratégicos, procesos clave o procesos de soporte. La salida de cada uno de los procesos del mapa debe reflejar los servicios directos que proporciona el Negociado, tanto al cliente interno como a la ciudadanía. En este último caso debe haber una correspondencia con los

trámites publicados en el portal de la ciudadanía de la página web del Ayuntamiento de Castellón.

**Ilustración 58. Estructura del mapa de Procesos en Castellón**



**Fuente. Ayuntamiento de Castellón<sup>407</sup>**

En segundo lugar, la asociación de indicadores a los procesos del mapa con fin de obtener valores objetivos y cuantificados de la actividad del Negociado, que permita por adición obtener información de la actividad del conjunto del Ayuntamiento de Castellón. Con fin de facilitar la identificación de indicadores de cada Negociado, se ha creado una plantilla-guía que contempla, para cada indicador, el cliente destino del indicador, las expectativas, los requisitos, la denominación, su codificación, y cuatro checks para la verificación de la coherencia (utilidad), comprensión y alineación con la Estrategia.

<sup>407</sup>Ayuntamiento de Castellón de la Plana. Modernització i Qualitat del Serveis Municipals (Vol. I) – Pla Marc. Castellón 2006

Como información adicional, para cada indicador se deberá identificar un responsable, su periodicidad, la unidad de medida y el tipo de control (crecimiento, evolución, decrecimiento), además de una breve descripción del mismo.

**Ilustración 59. Modelo filtro para la identificación por cada Negociado en Castellón**

	Objetivo	Responsable	Indicador	Unid.	Periód.	Tipo	Uso	Control	Descripción
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									
11									
12									
13									

**Fuente. Ayuntamiento de Castellón<sup>408</sup>**

En tercer lugar, Diseño de una estructura de jerarquía y organización en la herramienta tecnológica (SMILE)

SMILE ha sido la herramienta tecnológica seleccionada para la creación de toda la estructura jerárquica y organizativa que presenta el Ayuntamiento de Castellón, con el objetivo final de disponer de un repositorio único de información orientado al análisis de indicadores. La implantación de SMILE ha supuesto la eliminación de distintos criterios para la obtención de la información consolidada proveniente de distintos orígenes de datos, y se ha convertido en la herramienta de gestión de indicadores que da soporte a todos los elementos de gestión que se manejan en el Ayuntamiento de Castellón.

<sup>408</sup>Ayuntamiento de Castellón de la Plana. Modernització i Qualitat del Serveis Municipals (Vol. I) – Pla Marc. Castellón 2006

La versatilidad de SMILE ha permitido integrar los indicadores procedentes de distintos planes y gestionarlos de manera centralizada. Para ello se inició un proceso de trabajo que comprendía las siguientes fases:

- Recopilación de información referente a indicadores. Creación de un procedimiento de codificación para la identificación de los mismos en SMILE.
- Normalización de formatos. Estandarización de las fichas de indicadores siguiendo el modelo de SMILE.

**Ilustración 60. Imagen del Modelo Smile**

**Propiedades - SC. Numero de Boletines revisados**

**General:**  
Nombre: SC. Numero de Boletines revisados  
Descripción: Indicador que mide el número de boletines revisados con respecto al total.  
Responsable: Agencia Desarrollo Local

**Definición:**  
Expresión de Cálculo / Fórmula:  
Descripción / Notas Sobre el Cálculo / Fórmula:  
Frecuencia de Actualización: Mensual Último Periodo Válido: -1

**Presentación:**  
Formato: Numérico Decimales: 0 Unidades: boletines Negativos: - Desviación: %

**Origen de los Datos:**  
 Introducción de datos manual.  
 Obtener datos de fuentes de datos externas.  
 Conexión OLE DB al origen de datos.  
 Sentencia SQL / MDX.  
 Datos calculados sobre otros indicadores.  
 Expresión de Cálculo

Responsable Carga de Datos: Antonio Galván

**Tipo de Control:**  
 Controlar Crecimiento  Controlar Evolución  Controlar Caída

**Tendencia:**  
Cálculo de la Tendencia: Automático  Aumenta ↑  Estable →  Disminuye ↓

**Campos Extra:**  
Cod.Proceso EFQM C.Servicios

**Documentación:**  
 Seleccionar la carpeta de documentos asociada.

Aceptar Cancelar

**Fuente. Ayuntamiento de Castellón<sup>409</sup>**

<sup>409</sup>Ayuntamiento de Castellón de la Plana. Modernització i Qualitat del Serveis Municipals (Vol. I) – Pla Marc. Castellón 2006

El objetivo de este proceso Smile es la creación de los Cuadros de Mando que dan soporte a la estructura jerárquica y organizativa del Ayuntamiento de Castellón.

Una vez finalizada la definición y creación de indicadores en SMILE, se procedió a la creación de los Cuadros de Mando a los que el usuario final tiene acceso. Para ello, se aprovechó al máximo la funcionalidad de la herramienta para hacer crecer el sistema a la vez que crece la modernización en la gestión de cada uno de los Negociados. Siguiendo el itinerario de modernización del Ayuntamiento de Castellón, se creó un Cuadro de Mando para cada uno de los Planes Departamentales, un total de 64. Este Cuadro de Mando operativo recogía todos los indicadores utilizados en la gestión de cada Plan, y todos los indicadores se agrupaban en áreas clave de resultados, lo que permitía hacer un seguimiento y evaluación del funcionamiento de todos los indicadores utilizados a nivel operativo.

También existen un total de 33 Cartas de Servicio, para las que se creó un Cuadro de Mando para la gestión de cada una de ellas. SMILE combina todos los elementos necesarios para hacer un correcto seguimiento de la Carta de Servicios:

- Almacenamiento de los documentos matriz y divulgativo de la Carta de Servicios.
- Seguimiento del cumplimiento de cada uno de los compromisos definidos y gestión y vinculación de los indicadores asociados.
- Seguimiento de las medidas de subsanación establecidas en caso de no cumplimiento de los compromisos.

Además, SMILE incluye la exportación a distintos formatos personalizados (logo, colores) de la información contenida en la Carta de Servicios, lo que proporciona un formato generado de manera automática e integrable en la Extranet del Ciudadano.



Para aquellos negociados que disponen de un Sistema de Calidad, se han creado Cuadros de Mando orientados a la gestión por procesos que contienen la siguiente información:

- Mapa de Procesos interactivo y navegable. Desde el mapa de procesos se puede navegar de manera gráfica hacia los subprocesos, indicadores de proceso, documentación del Sistema de Calidad, etc.
- Cuadro de Indicadores de Proceso (CIP). Gestión de todos los indicadores de proceso definidos
- Documentación del Sistema de Calidad. Mediante la gestión documental de SMILE, existe la posibilidad de incluir la documentación del sistema y ponerla accesible para el usuario.

El objetivo final de esta fase, es poder ofrecer a los usuarios una herramienta que les permita crecer a medida que se va avanzando en el itinerario de modernización definido.

Finalizará esta etapa con la creación de informes para cada uno de los documentos requeridos, con fin de poder mostrar informes en .doc o .pdf siempre que sean solicitados. SMILE incorpora la posibilidad de generación de documentación desde cualquier área de la aplicación, lo que permite la generación de informes posibilitando la exportación de fichas de indicadores, gráficos de evolución, cuadro de indicadores completo, etc.

Además de la generación automática de documentación, SMILE incorpora un módulo de informes que permite crear informes basados en tablas dinámicas y con múltiples formatos. Asimismo, con SMILE es posible la automatización de la captura de datos de indicadores. En la herramienta se pueden definir distintos orígenes de datos que serán accesibles para automatizar este proceso de introducción de datos en los indicadores.

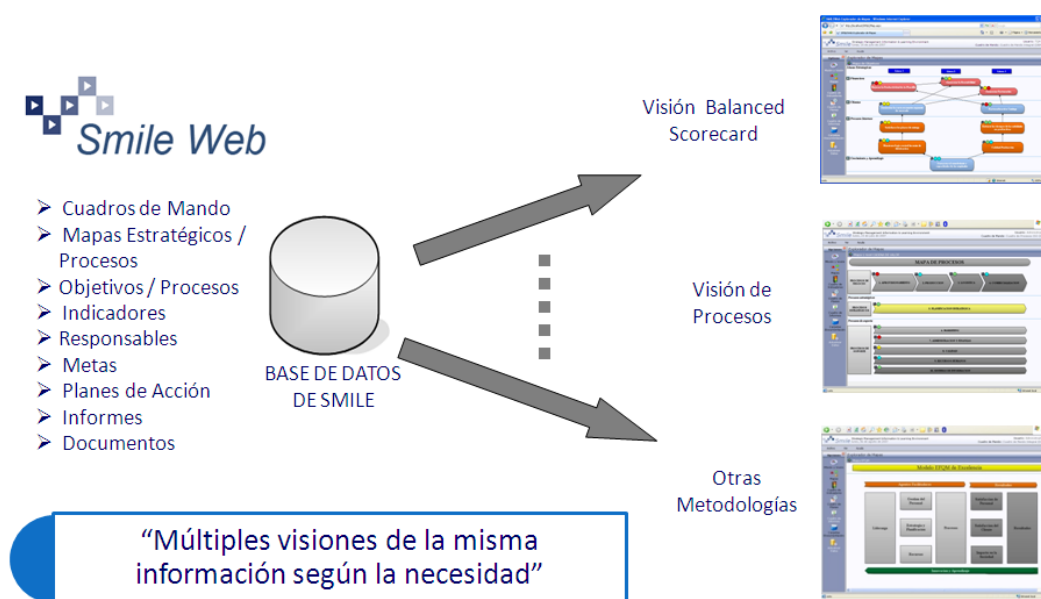
A medida que el Plan de Modernización va avanzando, es necesario integrar y combinar distintas herramientas tecnológicas que se utilizan para diversos

fines. Con SMILE podemos conectar con las distintas herramientas y extraer la información para los indicadores en la medida que esta información esté presente en dichas herramientas.

#### **2.4 Anexo: Más sobre más Smile**

SMILE es una herramienta de Business Intelligence orientada a la toma de decisiones, cuyo punto fuerte está en la gestión de múltiples elementos de gestión tales como: procesos, objetivos, indicadores, metas, planes de acción, informes, etc. La puesta en marcha de este conjunto de procesos, objetivos, indicadores, metas, planes de acción, etc., requiere un sistema integrado de gestión que ayude a la dirección a conocer toda esa información, o lo que es lo mismo, cómo se encuentra la organización respecto a la consecución de los objetivos, facilitando, de esta manera, el proceso de toma de decisiones. Su punto fuerte se basa en ser capaz de soportar y desplegar múltiples metodologías de gestión, tales como: Cuadro de Mando Integral, Gestión por Procesos, modelo EFQM, Sistemas de Calidad / Medio Ambiente / Prevención, Dirección por Objetivos, etc.

### Ilustración 61. Múltiples opciones de la Aplicación Smile



Fuente. Ayuntamiento de Castellón<sup>410</sup>

El objetivo de SMILE es ayudar a medir, comunicar y gestionar mejor el rendimiento empresarial a nivel táctico, operativo y estratégico. Mediante SMILE podremos definir una serie de indicadores interconectados al rendimiento y obtener, de esta manera, una visión instantánea de cómo está funcionando nuestra compañía con respecto a las metas.

El diagrama que se muestra a continuación detalla cada una de las fases a seguir en el proceso de implantación de SMILE.

<sup>410</sup>Ayuntamiento de Castellón de la Plana. Modernització i Qualitat del Serveis Municipals (Vol. I) – Pla Marc. Castellón 2006

**Ilustración 62. Metodología PDCA, de la Aplicación Smile**



**Fuente. Ayuntamiento de Castellón<sup>411</sup>**

### **3. Logroño**

#### **3.1 Proceso de Implantación**

A lo largo de 1996, se empezó a trabajar en el Ayuntamiento de Logroño en la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad, con el objetivo inicial de certificar las actividades en un servicio municipal. Así se empezó a trabajar en el conocimiento de diversas herramientas de la calidad, aplicadas a la gestión realizada desde el Servicio de Urbanismo.

El servicio de Urbanismo obtuvo gracias al trabajo desarrollado por su personal, la primera certificación del Ayuntamiento en la Norma ISO 9002 en su versión de 1994.

La valiosa aportación que fue necesario realizar para la certificación de los procesos de urbanismo, se convirtió en un programa piloto, a la vista de su

---

<sup>411</sup>Ayuntamiento de Castellón de la Plana. Modernització i Qualitat del Serveis Municipals (Vol. I) – Pla Marc. Castellón 2006

buen resultado sobre relaciones entre los servicios municipales y los ciudadanos. Los trabajadores del Servicio de Urbanismo, participaron en un importante número de reuniones de grupos de trabajo, y a posteriori, en el proceso de auditorías internas.

El sistema ya estaba diseñado para un servicio y se había hecho la parte más compleja de interpretar una norma de calidad que no estaba pensada para la Administración. Se diseñó en primer lugar, un Manual de Calidad, que soportaba los procedimientos operativos y normas internas que afectaban a la norma de realizar el trabajo, también una estructura, con un Comité de Calidad, mixto entre técnico y políticos, y una estructura de calidad con un Responsable de Calidad y un Delegado de Calidad, además de una gama de procedimientos para gestionar el Sistema de Gestión de la Calidad.

Dado este primer paso, se debía de extender a toda la organización para tratar de obtener un nivel similar de beneficios en el desarrollo de los procesos del resto de los servicios municipales.

Es por tanto que la misión de este proyecto es la mejora permanente de la calidad de vida de todos los ciudadanos, sirviéndoles y satisfaciendo sus necesidades y expectativas.

Por su parte, la visión es un Ayuntamiento excelente en la mejora continua del servicio a los ciudadanos, orientado hacia una atención cercana, útil y generadora de confianza, que haga de Logroño una ciudad moderna y un lugar mejor para vivir.

Los valores que han de regir para este Plan de Calidad han de ser los siguientes:

- Orientación al ciudadano
- Eficiencia en la gestión
- Transparencia

- Cercanía
- Innovación y creatividad
- Profesionalidad
- Trabajo en equipo
- Objetividad, neutralidad e integridad.
- Actuación medioambiental responsable

### 3.2 Política de Gestión

Con la misión y visión del Ayuntamiento de Logroño, conjuntamente con los valores, podemos encontrar las siguientes políticas de gestión:

- Trato amable y respetuoso con los ciudadanos. Garantizar la accesibilidad del ciudadano a la Administración
- Los responsables de las unidades deben recoger las iniciativas o sugerencias formuladas por los ciudadanos, o por el personal al servicio del Ayuntamiento, para mejorar la calidad de los servicios
- Los responsables de las unidades, también lo son de controlar los resultados de su gestión, de conservar el entorno medioambiental y garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores.
- Asegurar la respuesta motivada, ya sea favorable, desestimatoria, o meramente informativa a todos los escritos presentados.
- El personal constituye la esencia de la Organización y su compromiso posibilita la utilización de sus habilidades en beneficio de la misma, asegurando su desarrollo personal.
- La Dirección cuidará el Medio Ambiente, considerando prioritarias y contiuas todas las actividades que contribuyan a disminuir los posibles aspectos medioambientales negativos asociados a sus servicios

Todo este proceso de Política de Gestión, se ha visto desarrollado en un Mapa de Procesos Municipal, el cual resumiremos mejor en la siguiente ilustración:

**Ilustración 63. Mapa de Procesos en el Ayuntamiento de Logroño, tras la quinta revisión**



Fuente. Ruiz Burdía<sup>412</sup>

### 3.3 Plan de Actuación Municipal 2008/2014

Tras desarrollar una primera parte del aseguramiento de la Calidad, Logroño se ha adentrado en un proceso de Mejora Continua entre sus prioridades se encuentran las siguientes:

- Consolidación del sistema de gestión ISO. Sistema integrado de gestión (Medio Ambiente y Prevención de Riesgos).
- Implantación del modelo EFQM a toda la administración municipal. Elaboración del Plan Estratégico de Ciudad.
- Generalizar la realización de cartas de compromiso.

<sup>412</sup> RUIZ BURDÍA, Luis Ángel: Aplicación de ISO 9000 en el Ayuntamiento de Logroño en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

- Implementación de la Ley de Administración electrónica y reducción de cargas administrativas.

Para ello es preciso definir unas acciones clave que nos ayuden a la Implantación de la Segunda Fase, entre las que se encuentran:

- El impulso del Gobierno Local.
- Dimensionar el proyecto que queremos acometer.
- Reconozcamos las aportaciones del personal y, si procede compensemos su esfuerzo asociándolo a la consecución de metas y objetivos.
- Antes de acometer un proyecto de gestión de la calidad, consideremos la receptividad de las Unidades y Servicios para someterse a esta nueva experiencia.
- La gestión por procesos demanda la realización de acciones de coordinación en todos aquellos procedimientos compartidos.
- La formación del personal
- La colaboración e implicación de las organizaciones sindicales
- Con certificación, sellos u otros reconocimientos, o sin ellos, prosigamos el camino de la mejora continua, sobre la base de la permanente adaptación a los requisitos, es decir, a la satisfacción de necesidades y expectativas de nuestros ciudadanos.

## **4. Illes Balears: La evaluación de políticas públicas a nivel local, desde la perspectiva del Govern de les Illes Balears**

### **4.1 Introducción**

Las políticas de fomento de la evaluación de políticas públicas y de fomento de la Calidad en el mundo local de las Illes Balears nacen del Acord de Consell de Govern de Agosto de 2007 y del Segundo Plan Estratégico del Govern de les Illes Balears 2007-2014.

La principal misión es alejarse de experiencias aisladas de excelencia y promover actuaciones con el objetivo de impulsar la cultura de la mejora en



todos los ámbitos, y, por tanto, comenzar a analizar las herramientas y las soluciones adecuadas para evaluar las políticas públicas.

## **4.2 Evolución e Innovación**

El análisis balear está enfocado en dos aspectos diferenciados

El primero de ellos, es el enfoque participativo, que detallaremos a continuación, y entre los que se encuentran el Forum de la Ciudadanía para la evaluación de las políticas públicas y la evaluación de diseño de la Ley de Buena Administración y Buen Gobierno

Y el segundo eje es el enfoque sistémico integral, que no es otra cosa que la filosofía<sup>413</sup> del IWA4 y la UNE 66182 ya analizada en el capítulo anterior.

## **4.3 Enfoque participativo.**

Cuando hablamos de participación en un proceso de evaluación podemos situarnos en varios planos:

- En el de la participación de los actores de la evaluación
- En el de la participación de los beneficiarios de la política o intervención evaluada.
- En el de la participación de un conjunto de actores o ciudadanos, superior al ámbito evaluado.

En cada uno de estos tres casos la dimensión participativa puede cambiar y su mayor presencia no está estrechamente vinculada al éxito de la evaluación per se.

En el mundo de la Gestión de Calidad es extendida la posición de que "la Calidad la determinan los clientes, no los técnicos". No cabe duda de que ese posicionamiento podría extenderse al mundo de la evaluación. De hecho

---

<sup>413</sup> NOTA DE AUTOR: Debido a que la Norma IWA ya está explicada en el Capítulo V, por motivos de no redundancia en el mismo ámbito, remitimos a su lectura.

ya se ha teorizado sobre ello, aunque haya muy pocas experiencias registradas.

Por otro lado, es frecuente que los gobiernos consulten a la ciudadanía sobre sus valoraciones, pero también es frecuente que no se desarrollen acciones relevantes fruto de los resultados.

#### **4.4 Cultura de la Evaluación**

La acción sostenida de las estructuras de evaluación favorecen la cultura de la evaluación que puede ser definida como un momento organizacional en el que políticos, directivos y trabajadores en general, comparten que la evaluación de las intervenciones públicas son positivas para el aprendizaje, la rendición de cuentas o la retroalimentación, e incorporan a su planificación este tipo de actuaciones, las llevan a cabo y trabajan con las lecciones aprendidas.

### **5. Cambrils: El camino hacia un cambio en su gestión**

#### **5.1 Inicio del Proceso de Calidad**

Todo empezó en el 2004, basado en dos aspectos básicos:

- Cambio de orientación política
- Objetivo prioritario del equipo de gobierno: Acercar la administración al ciudadano
- Cambio de la cultura organizativa del ayuntamiento

Los cimientos en los que está basada la experiencia de Cambrils son:

- La creación del Departamento de Organización y Excelencia(OIE), con dependencia directa del alcalde y como responsable, yo misma
- La alianza estratégica con la Diputación de Tarragona para la asistencia en la implantación de un sistema de gestión alineado con el modelo EFQM

El 14 de noviembre del 2006, el Pleno de la Corporación aprueba el que será el Sistema de Gestión del Ayuntamiento de Cambrils

El Sistema de Gestión se basa en:

- El liderazgo
- La estructura organizativa
- La planificación estratégica
- La gestión por procesos
- La relación de puestos de trabajo

## **5.2 El Liderazgo**

El Liderazgo es obligación del político liderar y apoyar el cambio, además de ser responsabilidad de los técnicos liderar el cambio ante el resto de miembros de la organización.

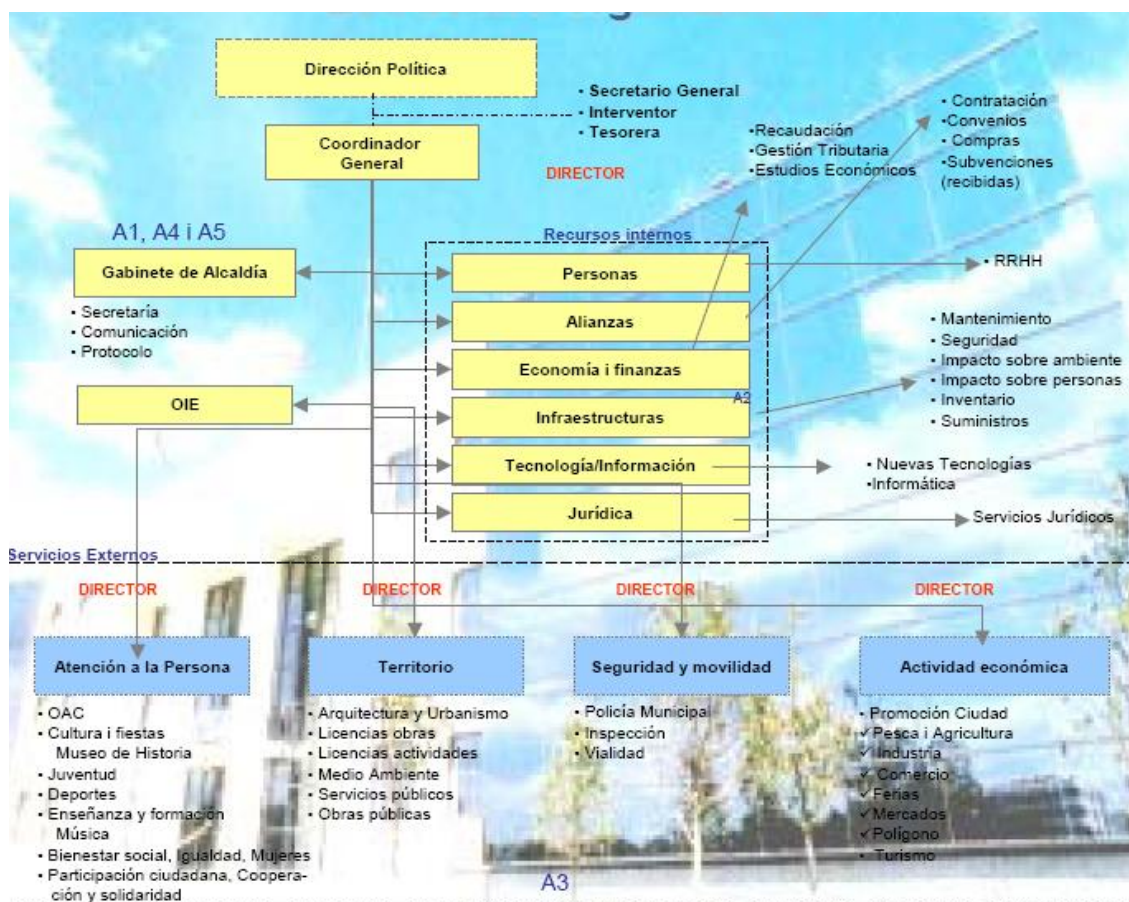
A raíz de esto, se constituyó el Grupo Impulsor, formado de manera voluntaria por técnicos del ayuntamiento el cual:

- Contó con el pleno apoyo en recursos, materiales, económicos y técnicos para tirar adelante el proyecto
- Tuvo difícil cohesión como grupo. Nunca pasó a ser equipo
- No contaba con la confianza hacia la intención política de cambio

## **5.3 Estructura Organizativa**

Es la segunda de las piedras angulares, del camino de Cambrils hacia la Calidad, la definiremos mejor con la siguiente Ilustración, de la actual Estructura del Ayuntamiento

**Ilustración 64. Estructura Organizativa en Cambrils**



Fuente. Peláez Ramirez<sup>414</sup>

## 5.4 Planificación Estratégica.

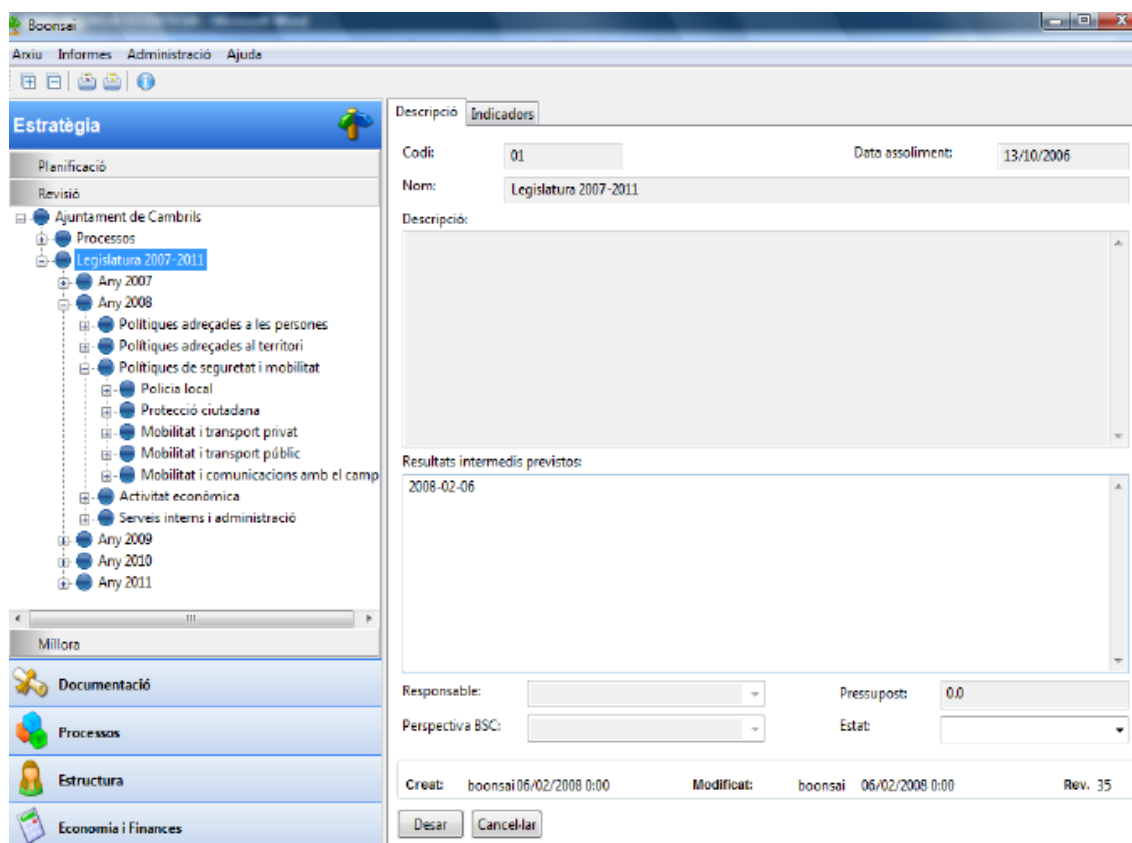
La estrategia consiste en la planificación de los objetivos estratégicos que se decidan a nivel político. En 2007 con nuevo gobierno se optó por la continuidad proyecto político la confección de un Plan de Mandato obedeciendo a la estructura de las 5 áreas de gestión.

Son 5 los concejales que son nombrados directores de área, que ejercen un papel político-técnico cuyas funciones son: Planificar la estrategia, desglosando en objetivos anuales el plan de mandato, temporalizando,

<sup>414</sup> PELÁEZ RAMIREZ, Anna: El camino de Cambrils hacia un cambio en su Gestión en V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

dotándolos de recursos presupuestarios, revisando y mejorando la implantación.

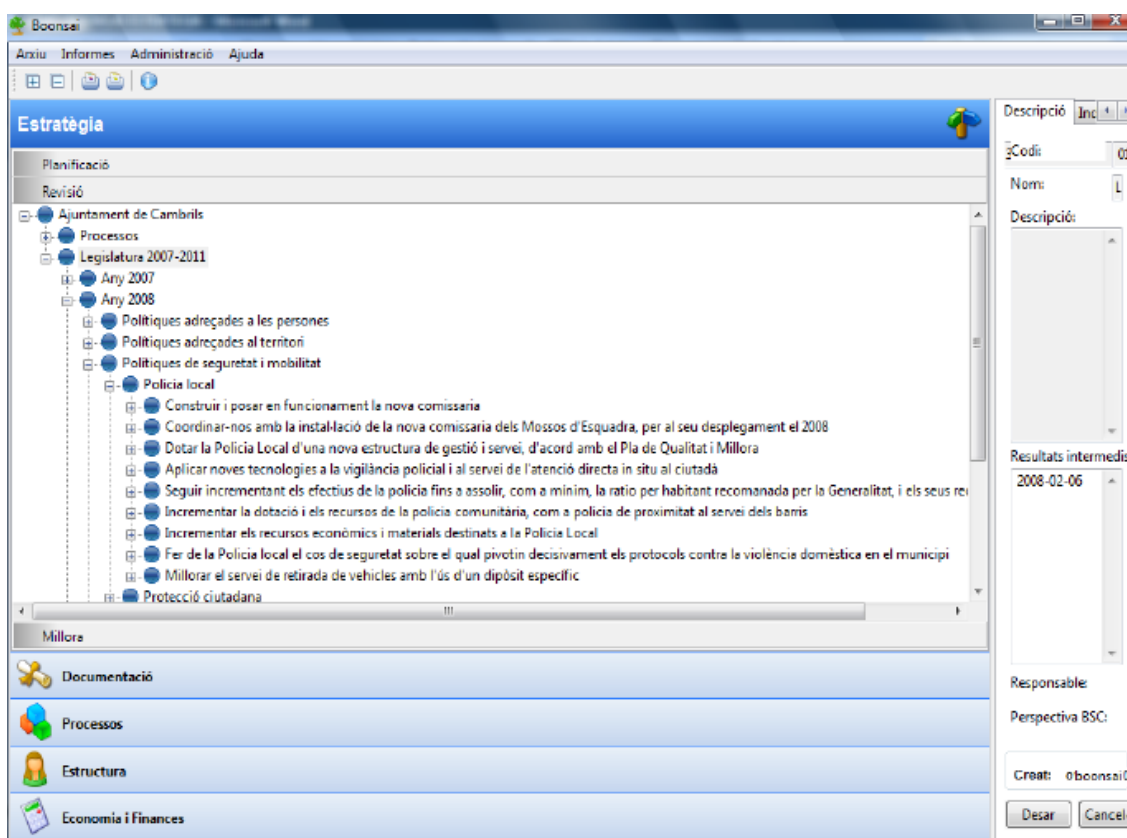
**Ilustración 65. Planificación Estratégica por Legislatura y Año en Cambrils**



**Fuente. Peláez Ramirez<sup>415</sup>**

<sup>415</sup> PELÁEZ RAMIREZ, Anna: El camino de Cambrils hacia un cambio en su Gestión en V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

## Ilustración 66. Planificación Estratégica detallada en Cambrils



Fuente. Peláez Ramirez<sup>416</sup>

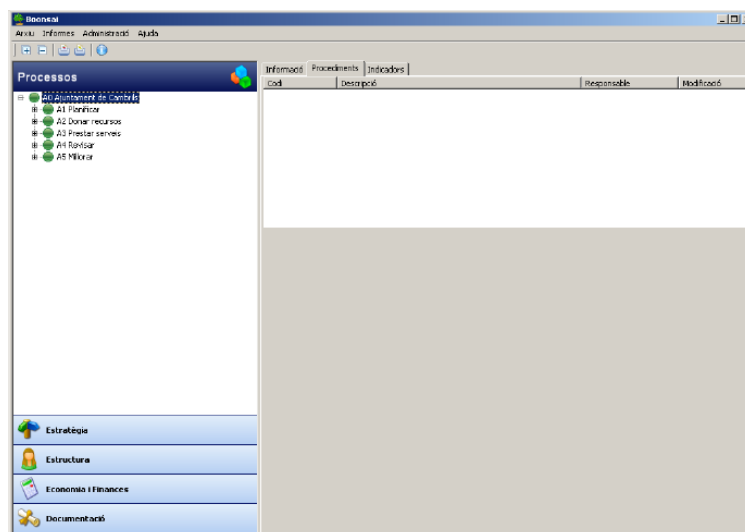
### 5.5 La Gestión por procesos

Las organizaciones actúan de manera más eficiente cuando todas sus actividades interrelacionadas se comprenden y se gestionan de manera coordinada

En 2006 desde el OIE se procede a la implantación de la gestión por procesos , impulsando a las diferentes unidades en la identificación, diseño, concreción de los indicadores, su revisión y mejora

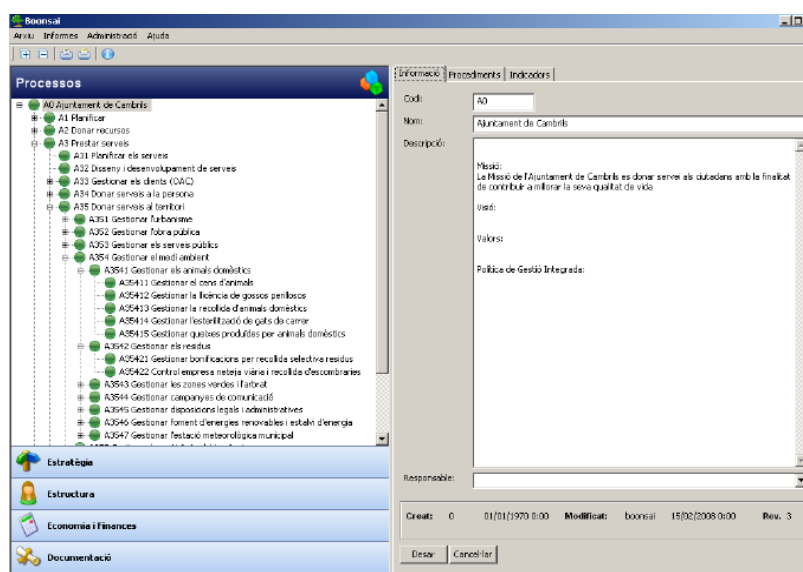
<sup>416</sup> PELÁEZ RAMIREZ, Anna: El camino de Cambrils hacia un cambio en su Gestión en V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

**Ilustración 67. Captura del Programa de la Gestión por Procesos en Cambrils**



Fuente. Peláez Ramirez<sup>417</sup>

**Ilustración 68. Captura del Programa de la Gestión por Procesos desarrollado en Cambrils**



Fuente. Peláez Ramirez<sup>418</sup>

<sup>417</sup> PELÁEZ RAMIREZ, Anna: El camino de Cambrils hacia un cambio en su Gestión en V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

## 5.6 Relación de los Puestos de Trabajo

La relación de puestos de trabajo contempla la determinación de las habilidades, competencias, responsabilidades y condiciones de todos los empleados de la organización

**Ilustración 69. Captura de la Pantalla de la Relación de puestos de Trabajo en el Ayuntamiento de Cambrils**

The screenshot shows the 'Beonsai' software interface. On the left, there is a tree view under 'Estructura' (Structure) with 'Llocs' (Positions) expanded. The selected position is 'Tècnic de Medi Ambient'. Below the tree are sections for 'Competències' (Competencies) and 'Valoració' (Evaluation). At the bottom left, there are icons for 'Processos' (Processes), 'Estratègia' (Strategy), 'Economia i Finances' (Economy and Finance), and 'Documentació' (Documentation). The main area displays the 'Dades Bàsiques' (Basic Data) and 'Dades Administratives' (Administrative Data) for the selected position. The 'Dades Bàsiques' section includes fields for 'Codi' (Code: 01.05.01), 'Denominació 1' (Denomination 1: Tècnic de Medi Ambient), 'Denominació 2' (Denomination 2), and 'Codi titular' (Code of holder). The 'Dades Administratives' section includes fields for 'Règim' (Regime: Funcionari de carrera), 'Escala' (Scale: Administració Especial), 'Subescala' (Subscale: Tècnica), 'Classe' (Class: TAE), 'Grup professional' (Professional group: A1), 'CD' (CD: 24), 'Provisió del lloc' (Provision of the post: Concurs oposició lliure), 'Internes' (Interns), and 'Tipus de lloc' (Type of post). At the bottom, there is a 'Titular' (Holder) field with a dropdown menu and a placeholder image. The footer shows 'Creat: 12/03/2008 0:00', 'Modificat: apelbez 10/04/2008 0:00', and 'Rev. 3'. There are 'Desar' (Save) and 'Cancel·lar' (Cancel) buttons.

**Fuente. Peláez Ramirez<sup>419</sup>**

## 5.7 Puntos Fuertes

En Cambrils hemos detectado los siguientes puntos:

- Fuerte liderazgo político :implicación incondicional del alcalde

<sup>418</sup> PELÁEZ RAMIREZ, Anna: El camino de Cambrils hacia un cambio en su Gestión en V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

<sup>419</sup> PELÁEZ RAMIREZ, Anna: El camino de Cambrils hacia un cambio en su Gestión en V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.



- Una dimensión adecuada de la organización
- Un excelente acompañamiento profesional
- Innovación por hablar de algo que no se planteaba: gestión por procesos, planificación estratégica, mejora continua
- Un importante esfuerzo inversor :
  - Creación de una unidad específica para el desarrollo del Sistema de Gestión (partida presupuestaria, asignación de recursos humanos)
  - Coste correspondiente a las horas empleadas por el cuerpo técnico
  - Programa informático de gestión integral (Boonsai)

## **6. Málaga. PAC MIDO**

### **6.1 Motivación y Estrategias**

#### ***A.- Introducción***

Una vez finalizado el Plan de Acción en Calidad 2002-07, el Ayuntamiento de Málaga aborda la elaboración de un nuevo proyecto que aporte continuidad a las actuaciones demejora ya en funcionamiento e inicie otras líneas en pro de resultados en la gestión y prestación de servicios a la ciudadanía. Surge así el Plan de Acción en Calidad para la Modernización, Innovación y el Desarrollo Organizativo (PAC-MIDO 08-11), con una dimensión de amplio alcance, un proyecto ambicioso a la vez que factible.

Sus principios estratégicos de base son:

- Misión: El nuevo Plan debe rentabilizar los esfuerzos realizados en el anterior PAC y materializar las futuras actuaciones en resultados concretos, en mejoras en la gestión municipal; es decir, debe orientarse tanto a la mejora de la gestión competencial de cada Departamento como al desarrollo de la Organización en su conjunto.
- Visión: El Ayuntamiento de Málaga ha de ser referencia de buenas prácticas en su entorno (a nivel nacional y europeo), como

organización en permanente proceso de cambio y modernización de su gestión.

- Creencia: todas las organizaciones tienen su oportunidad, y deben aprovecharla, para dar un salto significativo en su madurez organizativa. De no hacerlo, no sólo perderán esa oportunidad sino que, con frecuencia, suele iniciarse un periodo de estancamiento e, incluso, de regresión.
- Valor: El Ayuntamiento de Málaga está en una buena situación de poder, saber y querer dar ese salto significativo.

## **B.- Marco Situacional**

### a) La ciudad del siglo XXI

Los constantes cambios en los que está inmersa la sociedad actual, otorgan a las ciudades un papel vertebrador de la sociedad. El Ayuntamiento de Málaga juega, y ha de jugar un papel importante en el desarrollo de la ciudad y de su entorno.

Los flujos de población rural a los núcleos urbanos, los efectos de la globalización, las nuevas economías, el desarrollo urbanístico, la descentralización administrativa,... son factores que están llevando a las ciudades a ser el centro, eje y motor de la vida de la población. Mientras las grandes estrategias se consolidan en el ámbito competencial de los Estados, las políticas públicas de interés cotidiano se concentran en los Municipios. Las grandes ciudades se convierten en el eje vertebrador, no solo de su entorno más próximo, sino de su área metropolitana, regional y, en algunos casos, suprarregional. Málaga está avocada, en los próximos años a consolidarse definitivamente como la gran ciudad del sur de Europa; el desarrollo económico de la Costa del Sol, la modernización de los ejes de comunicación, proyectos como Málaga Valley<sup>27</sup>,... lo posibilitan. El Ayuntamiento de Málaga debe mantener y aumentar su liderazgo efectivo en este objetivo, no solo incidiendo en el desarrollo de la ciudad sino, además, siendo ejemplo de administración moderna, eficaz y eficiente, abierta y participativa y, sobre todo, inserta en la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías.

## b) El Ayuntamiento del Siglo XXI

El Ayuntamiento constituye la administración de referencia y en ese sentido debe producirse un cambio en la cultura organizativa, en busca de la proactividad y la receptividad hacia los ciudadanos, mostrándose cercano e integral, responsable y flexible, accesible y transparente, eficaz y orientado a resultados.

El Ayuntamiento se convierte, así, en la administración de referencia, la más cercana al usuario. Por ello, debe ser responsable y flexible, accesible y transparente, eficaz y orientado a resultados, desconcentrado (cercano) a la vez que integral. Los nuevos conceptos de sostenibilidad económica, social y urbana (medioambiental), de buen gobierno, de inclusión y cohesión social, de democracia participativa, de interoperabilidad,... llevan a las Corporaciones Locales a la necesidad de adecuar estructuras, buscar nuevas formas organizativas y de gestión, a implantar sistemas de cooperación y coordinación, de desarrollo y evaluación de sus políticas públicas, de establecer mecanismos de toma de decisiones para dar respuesta a los retos, cambios y presiones del entorno. En definitiva se implanta un nuevo concepto de Ayuntamiento proactivo y receptivo, una nueva cultura organizativa que traslada la complejidad, que hasta ahora sufre el ciudadano en su devenir por las administraciones, a la propia administración municipal; es el Ayuntamiento quien debe buscar nuevas fórmulas y soluciones a la complejidad para que el ciudadano lo tenga más fácil.

## c) El Ayuntamiento de Málaga en la Actualidad

El Ayuntamiento de Málaga, trabaja en un proyecto ambicioso, ilusionante, realizable, basado en resultados ya contrastados y que busca el liderazgo de la ciudad y la excelencia en la gestión de sus competencias

Cada vez es opinión más generalizada que el Ayuntamiento de Málaga está bien posicionado para dar un salto cualitativo en su capacidad de liderazgo de ciudad y en la excelencia en su gestión y que, además, es su misión intentarlo. Un rápido análisis comparativo con otros Ayuntamientos de su entorno o dimensión, y el contraste de algunas evidencias (experiencias en

muchos ámbitos y Departamentos), así lo corroborarían. Muchos son los esfuerzos y los avances que se han hecho en los últimos años; hay bases estructurales que posibilitan los cambios, se han aposentado sistemas y métodos de trabajo que permiten la mejora y la implicación del mayor activo, los empleados y empleadas municipales,... todo este esfuerzo debe dar su fruto en un proyecto ambicioso, ilusionante, de resultados a corto y medio plazo y, por supuesto, realizable.

### **C.- Marco de Desarrollo**

#### **a) El Cambio en la Administración Local**

El reto de las Entidades Locales es conseguir gestionar el cambio organizativo de forma eficiente y eficaz, redefiniendo las estrategias corporativas, en busca de la mejora continua. En las Administraciones Locales, el cambio debe enmarcarse en formatos de mejora continua y desarrollo organizativo, basado en la participación de las personas y en la mejora y evolución continuada.

Las organizaciones evolucionan constantemente. "El cambio es la única constante de las organizaciones". Gestionar el cambio produce beneficios y/o alivia tensiones, no afrontarlo lleva a disfunciones y distorsiona la Organización. El reto constante de adaptación de nuestras Organizaciones Locales a los cambios de su entorno, a la evolución que suponen los avances en nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento, a los cambios normativos y de organización administrativa y, muy especialmente, al conflicto permanente entre las presiones y demandas de los ciudadanos y la limitación de recursos, son algunas de las causas de que las Entidades Locales se vean abocadas a iniciar procesos de redefinición de estrategias corporativas (el cambio transformador, en la cultura organizativa, en las políticas públicas,...) y de mejora continua (el cambio en las actividades, la prestación del servicio, la orientación a la ciudadanía, en el día a día). La gestión del cambio consiste en una alteración en el diseño organizativo, en la estrategia, en métodos de trabajo,... o cualquier otro intento de influir en que los miembros de una organización actúen de otra forma. Varias son las formas básicas que puede tomar el cambio organizativo:

- La reingeniería: "cambiar replanteándolo todo".
- El cambio reactivo: "cambiar cuando las cosas van mal".
- La mejora continua: "cambiar cuando las cosas van bien".
- El desarrollo organizacional: "cambio sistemático".

En las administraciones locales, salvo excepciones que justifiquen la reingeniería o cambio radical, el cambio debe enmarcarse en formatos de mejora continua y desarrollo organizativo, basado en la participación de las personas y en la mejora y evolución continua de sus procesos.

#### b) El desarrollo organizativo

Desde un enfoque sistémico, las interrelaciones entre todos los agentes que intervienen en la gestión municipal, constituyen el elemento fundamental. En la interacción entre actuaciones, en la transacción de los cambios producidos en un ámbito sobre otros aspectos organizativos,... radica la clave del éxito o fracaso de los diversos instrumentos o metodologías.

Se entiende por desarrollo organizativo una "dinámica planificada de la Organización como sistema abierto con intervenciones que aplican las ciencias del comportamiento con el objetivo de aumentar la efectividad y el bienestar". Desde un enfoque sistémico, una Organización es un sistema de actividades o redes de personas y medios, coordinadas conscientemente que transforman entradas (inputs) en salidas o servicios (outputs), donde el todo no es una simple suma de partes y lo fundamental son las interrelaciones entre: las estrategias, las políticas y programas de actuación, las estructuras organizativas, los sistemas de gestión, los recursos financieros y humanos, las demandas de los ciudadanos,...Desde esta perspectiva sistémica, no debemos concebir los proyectos de mejora como una simple suma de actuaciones que, al final, producirán una acumulación de beneficios. En la interacción entre actuaciones, en la transacción de los cambios producidos en un ámbito sobre otros aspectos organizativos,... radica la clave del éxito o fracaso de los diversos instrumentos o metodologías.

### c) Razones para el Cambio

- Cumplimiento de la normativa: La normativa actual aboca a las Administraciones a afrontar nuevos procesos de adaptación en pro de la optimización de los servicios, fundamentalmente en cuanto a la administración electrónica, como es evidente en la Ley 11/2007 AECSP. Los cambios a nivel organizativo, resultan complicados y difíciles de afrontar, pero existen razones que hacen necesario un cambio y desarrollo permanentes en nuestras Organizaciones Locales, para orientar nuestras Instituciones a la satisfacción de las necesidades de nuestros usuarios, a la simplificación de procedimientos, a la búsqueda de la eficacia y la eficiencia, y a la coordinación entre servicios.
- Orientación a resultados a la ciudadanía: Parece necesario que la satisfacción de las demandas razonables de los ciudadanos sea el verdadero objetivo y eje de la actuación de nuestras Instituciones, sin perjuicio ni menoscabo de otros objetivos más tradicionales (p. ej. cumplimiento normativo).
- Mejorar la gestión y optimización de recursos: Las crecientes demandas ciudadanas y la limitación de recursos genera, inevitablemente, situaciones tensión a las que nos avocan a buscar nuevas formulas de gestión que posibiliten la mayor cobertura posible a las demandas.
- Afrontar los retos del desarrollo de las personas: El desarrollo profesional y la motivación e implicación de los empleados y empleadas son tan necesarios para la Organización Municipal como demandados por un gran número de trabajadores. Se debe trabajaren el desarrollo de objetivos motivacionales.
- Fomentar la participación-gobernanza: Los ciudadanos deben ejercer de actores de gobierno de la ciudad, y los gobiernos municipales necesitan abrir canales de participación activa a la ciudadanía, de fomento de objetivos de sostenibilidad en el desarrollo municipal.
- Optimizar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: Hoy es impensable cualquier ámbito de servicio que no esté soportado en TICs. Pero las inversiones y esfuerzos no siempre dan

todo el beneficio esperado, no siempre van sincronizadas con los cambios y necesidades organizativas; ha de lograrse que las TICs sean verdaderas oportunidades de mejora y no un freno para la modernización.

- Liderazgo, modernización y adaptación al entorno: El desarrollo continuo es la mejor vía que nuestras administraciones, en tiempos de cambios y avances vertiginosos, pueden tener para afrontar ese reto permanente de adaptación a su entorno, liderando los procesos de cambio.
- Simplificación y añadir valor: En el ámbito de los servicios, más que en ningún otro, las mejoras pasan necesariamente por objetivos de simplificación (eliminar aquello que no añade valor) y la creación de valor añadido (generar un plus de servicio que supere las expectativas de los usuarios).
- Fomento de los aspectos relacionales (coordinación, integración,...): Las demandas ciudadanas de atención y prestación integral de los servicios, la visión de administración única ante el ciudadano,... exigen cambios hacia modelos de funcionamiento más sistémicos y relacionales, trascendiendo la concepción tradicional departamentalizada.
- Fomento la innovación y la creatividad: El cambio y el desarrollo permanentes son el mejor escenario para favorecer la aportación de ideas innovadoras, para que la creatividad contribuya tanto a la solución de problemas como a generar acciones proactivas de mejora, de anticipación.

#### ***D.- Marco de la Calidad***

##### **a) Ámbitos de la PAC 2002-2007**

Las iniciativas impulsadas por el Ayuntamiento de Málaga a través del PAC, aunque se han mostrado efectivas, necesitan de un nuevo marco de desarrollo organizativo en el que se impulse la interacción con otro tipo de actuaciones que permitan la coordinación de sinergias y la optimización de los esfuerzos y recursos.

Tras 5 años de intenso trabajo en el despliegue de las aplicaciones del PAC se constata que los avances, inicialmente impulsados por Calidad, sufren un freno en su aplicación y desarrollo si no van acompañados por otras intervenciones: nuevas tecnologías, gestión, delimitación estratégica,... A ello, hay que añadir la dificultad de los procesos de cambio en organizaciones complejas como son las Entidades Locales, la proliferación de modelos y herramientas de intervención, su dificultad técnica y el coste en su aplicación, el actual proceso de redefinición del marco teórico de la intervención en Calidad, la necesidad de análisis que optimicen los resultados de las aplicaciones (en tiempo, en recursos, en impacto,...). Se plantea, por tanto, la necesidad de que el nuevo Plan de Calidad se desarrolle en un marco más amplio de desarrollo organizativo, se interrelacione con otras actuaciones, igualmente necesarias y efectivas en la mejora de los servicios al ciudadano, verdadero objetivo de toda intervención. Con ello, además, se avanzará en la necesaria coordinación de actividades y optimización de esfuerzos y recursos.

#### b) Ámbitos del desarrollo organizativo

Aunque en el nuevo desarrollo organizativo, calidad ejerza un papel de impulsor, existen diferentes ámbitos de intervención desde los que se deben gestionar los cambios, por lo que parece necesario la existencia de un alto nivel de coordinación entre las actuaciones realizadas. Para ello, conseguir funcionar como una Corporación única, permite gestionar la complejidad de las relaciones entre los ciudadanos y los servicios municipales, avanzando en los siguientes ámbitos.

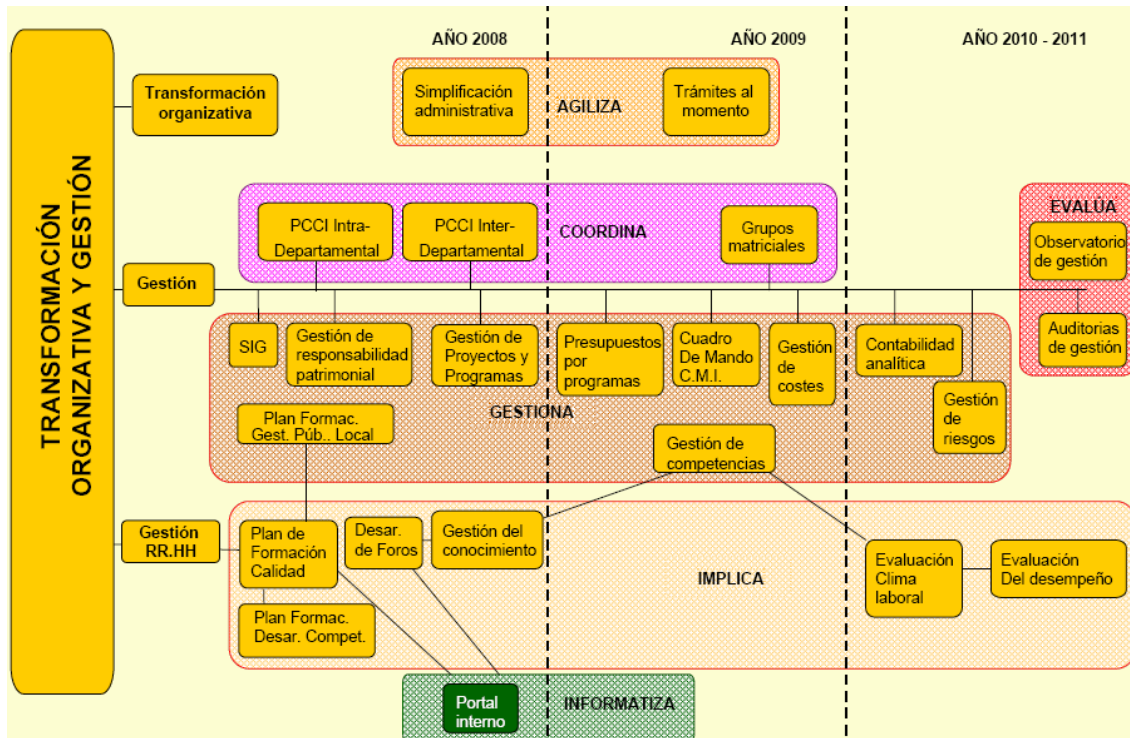
A los objetivos de cambio, en nuestras organizaciones, se accede desde distintos ámbitos de intervención (los recursos humanos, la formación, la gestión económica, las nuevas tecnologías, la participación ciudadana, la reorganización de estructuras,... no solo desde Calidad), y desde distintos niveles de liderazgo (cargos electos, directivos o gerentes, habilitados, mandos intermedios, puestos técnicos,...). Esta gran variedad de ámbitos y actores, sí suele, hasta ahora, tener un denominador común: cada uno hace su camino con niveles de coordinación, de planificación conjunta, de



optimización de recursos compartidos, ..., no siempre satisfactorios. Por otro lado la cultura de orientación a usuario exige criterios de integración, de sinergia, de interoperabilidad,... si se quiere prestar un adecuado servicio. Los requerimientos de la ciudadanía nos obligan a dar una visión y funcionar como una "única Corporación", a buscar fórmulas que faciliten las relaciones con los usuarios y usuarias, aunque ello suponga complejidad para los servicios. Es por ello que es necesario desarrollar nuevos retos organizativos y de gestión. Surge, así, la necesidad de que la planificación del desarrollo y cambio organizativos se haga contemplando los ámbitos en que éstos se producen: Transformación Organizativa y la Gestión, TICs, Calidad, Excelencia e Innovación, Participación Ciudadana y Estrategias Corporativas.

Ámbito de la Transformación Organizativa y la Gestión: Integra la totalidad de las herramientas y métodos que se utilizan para adaptar una organización a los requerimientos derivados del entorno. Incide fundamentalmente en la forma en que se estructuran y gestionan los recursos (financieros, humanos, infraestructuras, y tecnológicos) y los procesos de una organización, hacia el logro de sus objetivos estratégicos. En el ámbito de la administración local integra el conjunto de herramientas y métodos que permiten adaptar su estructura administrativa a los requerimientos derivados de la ejecución de las políticas públicas encomendadas, en virtud de su potestad de auto-organización.

**Ilustración 70. Herramientas y Programas del PAC MIDO en el Ámbito de la Transformación Organizativa y Gestión en Málaga**

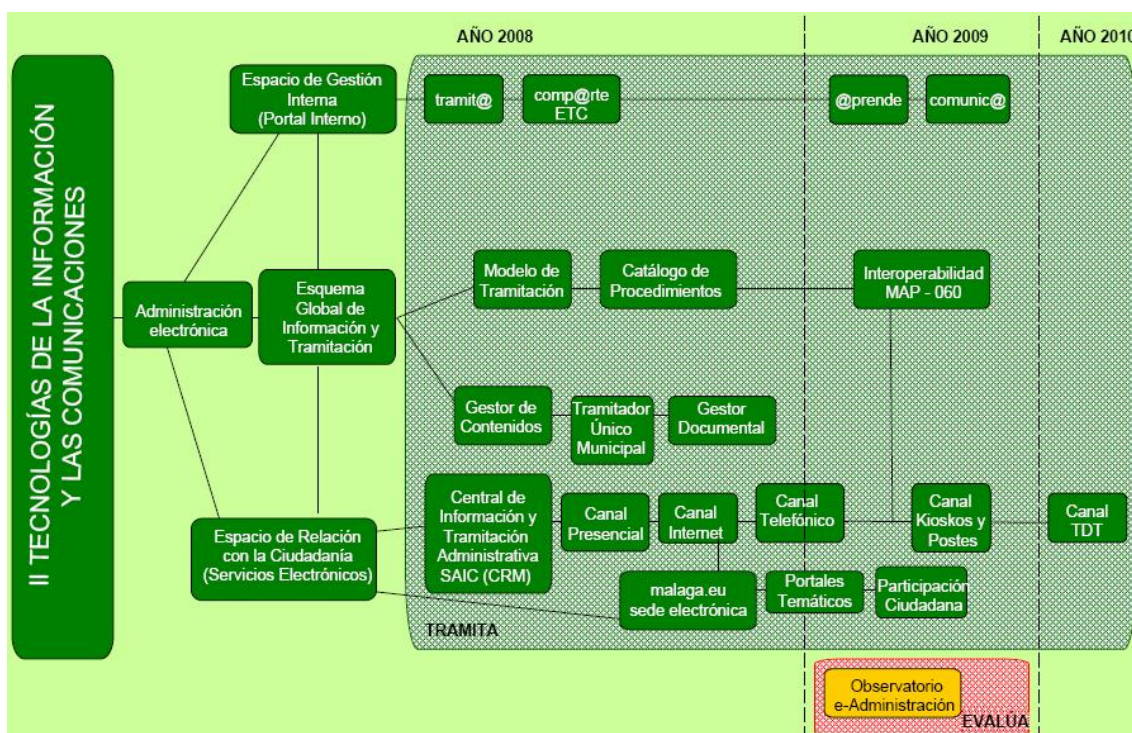


**Fuente. España Reina<sup>420</sup>**

Ámbito de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Engloba, tanto los Sistemas Informáticos (hardware y software) y de Telecomunicaciones (voz y datos) que se emplean como herramienta de mejora del trabajo interno y del servicio externo que desarrollan las organizaciones, como los servicios necesarios para su correcta puesta en marcha. En el caso de las Administraciones Públicas y, en particular, de las Locales se encuadra como un elemento fundamental de gestión y como la vía de consecución de una administración electrónica plenamente implantada.

<sup>420</sup> ESPAÑA REINA, Carolina: Málaga. Plan Acción en Calidad para la Modernización y el Desarrollo Organizativo. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

**Ilustración 71. Herramientas en el ámbito de las TICs en el PAC MIDO de Málaga**

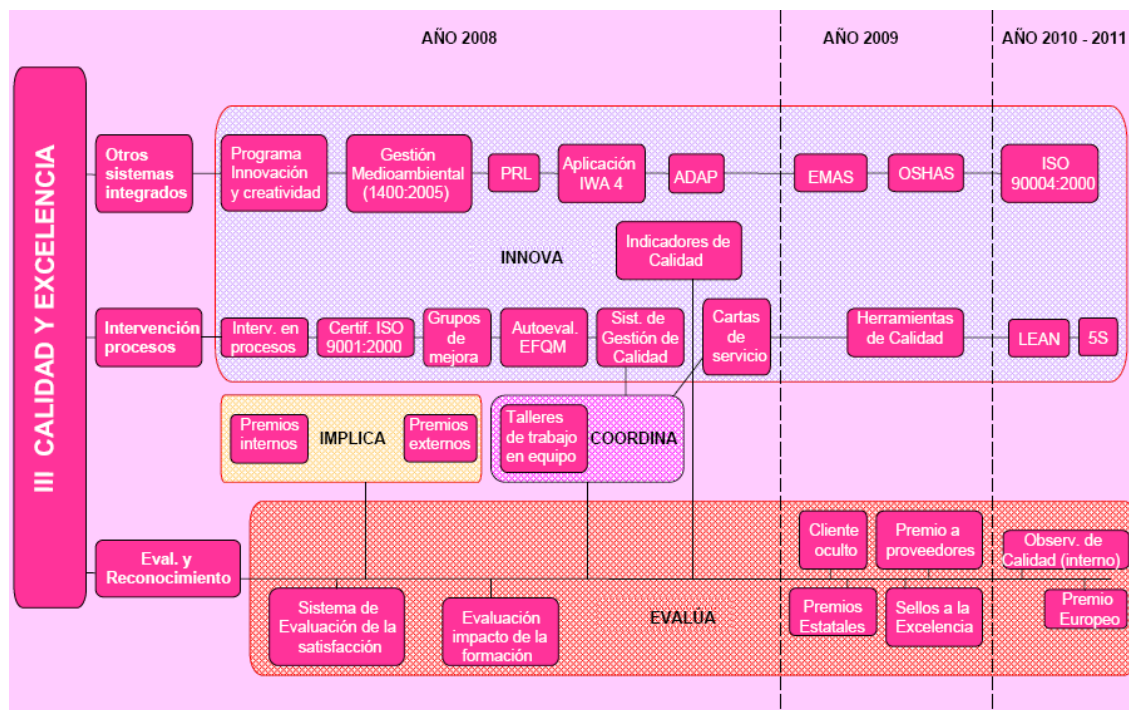


**Fuente. España Reina<sup>421</sup>**

Ámbito de la Calidad, Excelencia e Innovación. Se engloban en este ámbito todos aquellos modelos, herramientas y actuaciones encaminadas a la intervención en los procesos, a la mejora continua de los servicios, a la implantación de sistemas de Calidad, a la búsqueda de la excelencia, a fomentar la innovación y la creatividad,... todo ello enfocado a la eficiencia, mejora y optimización de los recursos, con el fin de satisfacer las necesidades de los grupos de interés.

<sup>421</sup> ESPAÑA REINA, Carolina: Málaga. Plan Acción en Calidad para la Modernización y el Desarrollo Organizativo. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

**Ilustración 72. Herramientas y Programas de Calidad y Excelencia del PAC MIDO en Málaga**

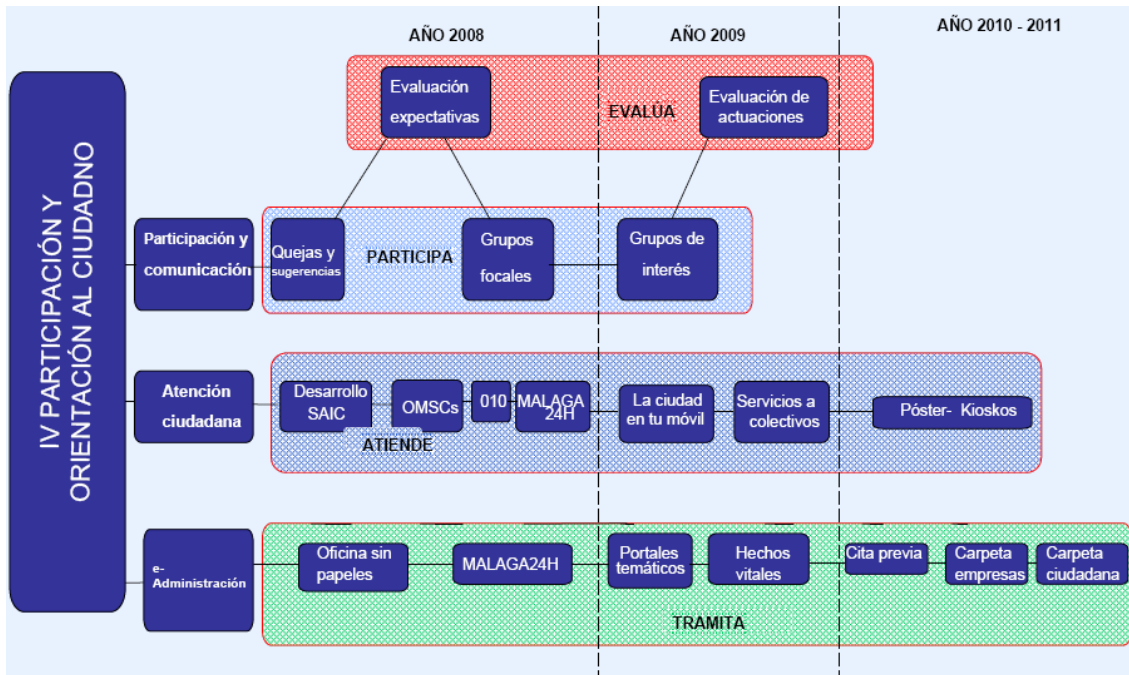


**Fuente. España Reina<sup>422</sup>**

Ámbito de la Participación y Atención Ciudadana. Comprende cualquier nivel de relación entre el Ayuntamiento y la ciudadanía en general, así como las diferentes agrupaciones (públicas y privadas) que surgen en torno a ella, es decir: colectivos, empresas, agrupaciones, otras administraciones públicas, colegios profesionales, etc. Se basa en el establecimiento de esquemas de relación (información, atención y participación) con la ciudadanía que permitan, por un lado, la incorporación de la voz y opinión de los ciudadanos en la gestión pública y, necesariamente, su consideración en la definición y prestación de servicios públicos para alcanzar una administración más proactiva, útil, justa y de calidad.

<sup>422</sup> ESPAÑA REINA, Carolina: Málaga. Plan Acción en Calidad para la Modernización y el Desarrollo Organizativo. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

**Ilustración 73. Herramientas y Programas en el Ámbito de la Participación Ciudadana y Orientación al Ciudadano en el PAC MIDO de Málaga**

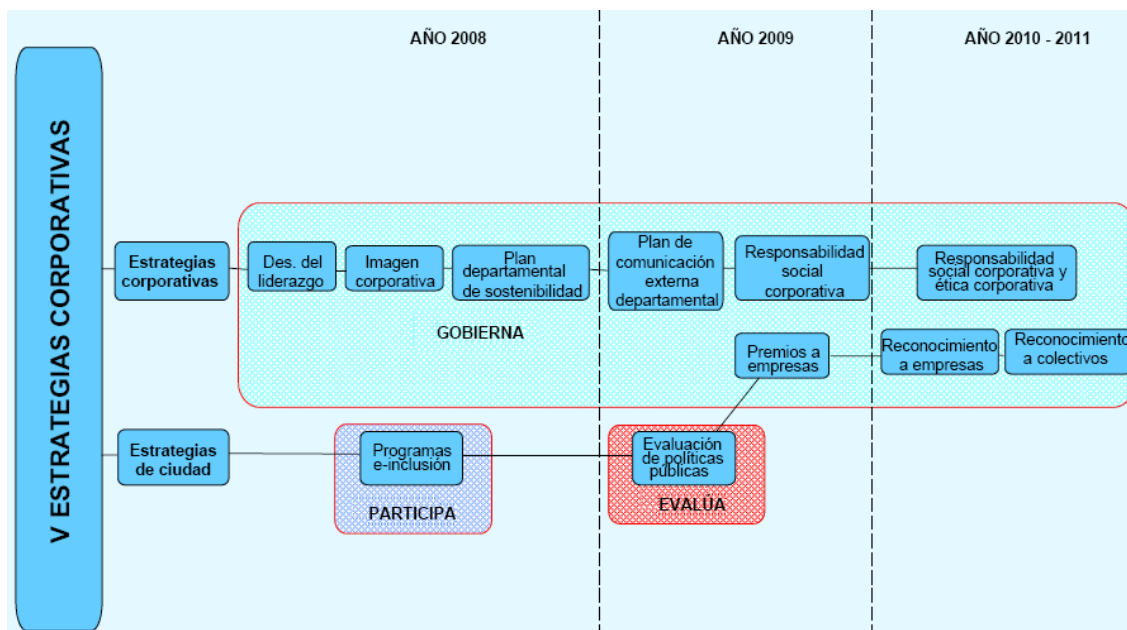


**Fuente. España Reina<sup>423</sup>**

Ámbito de la Gobernanza y Estrategias. En este ámbito se engloban una serie de estrategias que las Corporaciones Locales han de abordar en pro del buen gobierno, de dar respuestas a requerimientos de ciudad, de sostenibilidad del entorno urbano, de ética y transparencia en la gestión, y, muy especialmente, de la necesaria evaluación de esas políticas públicas.

<sup>423</sup> ESPAÑA REINA, Carolina: Málaga. Plan Acción en Calidad para la Modernización y el Desarrollo Organizativo. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

**Ilustración 74. Herramientas y Programas de la Estrategia Corporativa en el PAC MIDO de Málaga**



**Fuente. España Reina<sup>424</sup>**

## 6.2 Elaboración y Encuadre

Se elabora con un método propio, adaptando la metodología ASPA utilizada en 2004, para analizar la situación de partida (AS) y planificar luego las actuaciones (PA). Se ha creado un grupo de trabajo en cada Departamento y un grupo de proyecto, de la Comisión Técnica de Calidad, coordinador de la elaboración del Plan.

### A.- El PAC 2002-2007

El proceso iniciado con el PAC 2002-2007 representa el inicio de una andadura en la que se apuesta por un cambio organizativo, en el que se prioriza la atención al ciudadano y se potencia la participación ciudadana a través del proyecto de Calidad y Modernización

Departamentos municipales, así como la puesta en marcha de mecanismos de atención y participación a la ciudadanía en la totalidad de nuestra

<sup>424</sup> ESPAÑA REINA, Carolina: Málaga. Plan Acción en Calidad para la Modernización y el Desarrollo Organizativo. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

Entidad. Hoy podría afirmarse que el proyecto de Calidad y Modernización es una realidad difícilmente irreversible. El grado de implementación de las actuaciones, y los resultados obtenidos, así lo corroboran:

- Actuaciones orientadas al ciudadano: con sus tres programas muy asentados en nuestra Organización, el SAIC (OMACs, 010 y MÁLAGA24H), el sistema de Quejas y Sugerencias y la evaluación de la satisfacción.
- Actuaciones orientadas al empleado: apertura del Portal Interno, premios a la Calidad, revista de Calidad, Plan de formación en Calidad,...
- Actuaciones orientadas a la mejora de la gestión, en las dos líneas de trabajo:
  - Actuaciones transversales: sobre todo con el avance de la administración electrónica, el desarrollo del sistema GECOR, los grupos de mejora y el Plan de Coordinación y Comunicación Internas,...
  - Actuaciones de mejora de los Departamentos: con la implantación y desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) en la mayoría de ellos, con la certificación en ISO 9001 como primer paso, y posteriormente con la elaboración de cartas de servicio y la autoevaluación según EFQM. En algún caso puede aplicarse otra metodología específica, como por ejemplo en el CEMI que sigue el modelo de referencia internacional ITIL (Information Technology Infrastructure Library) para la gestión de servicios de tecnologías de la información, que facilitará la consecución de la certificación ISO 20000. Estos casos deben comunicarse a la Comisión Técnica de Calidad para su conocimiento y Visto Bueno.

## **B.- Normativa**

Las nuevas normativas de regulación de las Administraciones Locales, suponen un reto importante, que debe ser afrontado proactivamente para garantizar el éxito en su aplicación.

En la introducción del Plan se ha hecho ya referencia a la normativa que avoca a que las administraciones locales inicien procesos de modernización y mejora. Conviene resaltar los retos que en un futuro, ya inmediato, va a suponer la regulación sobre el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, el desarrollo de la conocida como Ley de Modernización de grandes ciudades, el Estatuto Básico del Empleado Público y su anunciada regulación sobre la evaluación del desempeño,... por citar algunos ejemplos. Normativas que serán una oportunidad de cambio y mejora si se afrontan proactivamente o, por el contrario, serán un problema organizativo si no se hace adecuadamente.

### **C.- Marco organizativo**

El ambicioso proyecto del Ayuntamiento, permite alinear la misión como empleados públicos con los nuevos retos de futuro que se avecinan.

Igualmente se ha señalado ya el desarrollo del PAC 2002-2007 y otras actuaciones de potenciación de la gestión, de adquisición de infraestructuras y nuevas tecnologías, de desarrollo de nuevas formas organizativas,... en un buen nivel en todo el Ayuntamiento y muy avanzado en algunos departamentos piloto, pioneros en gestión. Ello, no solo, permite afrontar los retos de futuro con un proyecto ambicioso de cambio sino que, para muchos, sería un incumplimiento de nuestra misión como empleados públicos el no intentarlo.

## **6.3 Marco Estratégico**

### **A.- Introducción**

El marco del nuevo Plan de Acción en Calidad debe buscar la Modernización, la Innovación y el desarrollo corporativo (PAC-MIDO).

Por las razones antes expuestas el Plan a desarrollar de 2008 a 2011 no solo se limita a las intervenciones de Calidad y Modernización de la atención al público. Como se ha expresado en la introducción, las acciones tienen un mayor impacto, tanto al ciudadano como en la gestión interna, si van



integradas en un proyecto más ambicioso, holístico e integrador de desarrollo organizativo. De esta manera, el marco se establece en un Plan de Acción en Calidad que busca la Modernización, la Innovación y el Desarrollo Organizativo (PAC-MIDO).

### **B.- Estructura**

El PAC-MIDO tiene una estructura de:

- Marco general, delimitación estratégica y variables de desarrollo.
- Planificación de programas de actuación transversales a toda la Organización, programados para cada ejercicio anual de 2008 a 2011.
- Plan de Calidad (PC) anual de cada Departamento, donde se concretarán los objetivos para ese año, a tenor de la dinámica de los proyectos, y los indicadores de eficacia y evaluación de su impacto (Estos PC se concretizarán cada año).
- Anexos: de herramientas y programas, niveles de madurez y manuales de funcionamiento.

### **C.- Alcance del Plan**

El nuevo Plan se extiende a todos los Departamentos Municipales, mediante acciones transversales dirigidas al ciudadano, con una repercusión en la gestión interna y en la imagen corporativa

El alcance del Plan se extiende por toda la Organización Municipal con las siguientes especificaciones:

- Por Organización o Departamentos Municipales se entienden todas las Áreas, Juntas de Distrito, Organismos y Empresas Municipales(100% capital municipal). Las Empresas Mixtas quedan excluidas del Plan, aunque pueden adherirse a él voluntariamente y en los niveles que estimen oportunos, fundamentalmente en pro de la mejor coordinación municipal.

- Las acciones transversales dirigidas al ciudadano, la e-administración, las que inciden en la imagen corporativa, las que persiguen la coordinación y mejora de la gestión interna,... tienen un carácter general a todos los Departamentos y serán de obligado cumplimiento.

**Ilustración 75. Anexo 6 del PAC MIDO de Málaga**



**Fuente. Elaboración propia a partir de España Reina<sup>425</sup>**

- El desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad de cada departamento dependerá de su programación propia, ajustándose a los niveles de madurez definidos, si bien el Comité de Desarrollo Organizativo dará el Visto Bueno a cada programación anual.

#### ***D.- Ejes del PAC-MIDO***

El Plan, pivota sobre dos ejes fundamentales:

- Realismo: El desarrollo del PAC 2002-2007 ha permitido un conocimiento profundo de nuestra Organización, cuáles son sus puntos fuertes y cuáles los débiles, dónde hay que hacer los mayores esfuerzos y dónde se producirán más fácilmente los avances,... El

<sup>425</sup> ESPAÑA REINA, Carolina: Málaga. Plan Acción en Calidad para la Modernización y el Desarrollo Organizativo. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

nuevo Plan determina desde una postura realista:•El marco de estrategias.

- Una serie de actuaciones ajustadas a las realidades y necesidades organizativas
- La correspondiente dotación presupuestaria y asignación de recursos
- Determinación de variables organizativas para su correcto desarrollo: liderazgo, ritmo, alcance,
- Integración: Aunar esfuerzos y recursos y perseguir todas las sinergias de actuación en los 5 ámbitos del cambio ya relacionados, así como la coordinación de actividades en los objetivos de logro, son poco si se desea alcanzar cuanto antes ese posicionamiento de excelencia.
- Democracia participativa: factor externo
- Modernización: factor interno

#### ***E.- Sistema de Gestión de Calidad***

Cada departamento debe ir desarrollando su propio Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), establecido como un marco de madurez organizativa que le ayude a lograr sus dos grandes objetivos: contribución a la mejora de sus servicios competenciales y su a la mejora de los objetivos corporativos.

Así pues, el camino hacia la excelencia en cada departamento se afrontará en tres etapas o niveles de madurez que habrá de ir superando de forma progresiva. Estos niveles, que serán la base de estructural del futuro observatorio para la calidad:

- Nivel de madurez 1: de inicio del Plan (intervención en procesos).
- Nivel de madurez 2: de consolidación del Plan (autoevaluación yestrategias).
- Nivel de madurez 3: de excelencia en la gestión e integración de ámbitos.

**Ilustración 76. Anexo 7 del PAC MIDO en Málaga. Sistema de Gestión de la Calidad Departamental**

S G C	<b><u>SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD DEPARTAMENTAL (SGC)</u></b>	O B S E R V A T O R I O
D E P A R T A M E N T A L	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>NIVEL DE MADUREZ 1</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– PROCESOS: NORMALIZACIÓN PROCESOS CLAVES.</li> <li>– PERSONAS: GRUPOS DE MEJORA Y FORMACIÓN.</li> <li>– CIUDADANÍA: SAIC, QyS, EVALUACIÓN,....</li> <li>– TRANSVERSALES: SIG, COMUNICACIÓN INTERNA</li> <li>– ENTORNO ACTUACIÓN: ISO 9001</li> </ul> </li> <li>• <b>NIVEL DE MADUREZ 2</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– PROCESOS: INTERRELACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN</li> <li>– PERSONAS: PI, TE, PREMIOS, COMPETENCIAS</li> <li>– CIUDADANÍA: e-ADMINISTRACIÓN, SERVQUAL, COMUNICACIÓN EXTERNA,...</li> <li>– TRANSVERSALES: PCCI, GESTIÓN PROYECTOS, CM, RSC,</li> <li>– ENTORNO ACTUACIÓN: AUTOEVALUACIÓN (EFQM)</li> </ul> </li> <li>• <b>NIVEL DE MADUREZ 3</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– PROCESOS: INNOVACIÓN, ANÁLISIS DE VALOR Y COSTES DE NO CALIDAD</li> <li>– PERSONAS: CREATIVIDAD, EVALUACIÓN DESEMPEÑO,</li> <li>– CIUDADANÍA: GOBERNANZA</li> <li>– TRANSVERSALES: CMI, AUDITORÍAS, ÉTICA,</li> <li>– ENTORNO ACTUACIÓN: NIVEL DE EXCELENCIA EN LOS 5 ÁMBITOS</li> </ul> </li> </ul>	D E C A L I D A D

Fuente. España Reina<sup>426</sup>

#### 6.4 Principios Rectores

- Desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad en cada Departamento, según metodología diseñada
- Expansión de la e-administración (interna, externa y aplicaciones de gestión)
- Impulso de la Gestión y Liderazgo
- Impulso del Plan Coordinador y Comunicación Internas
- De impulso a la participación de las personas: conocimiento, innovación, creatividad, formación,...
- Mejoras organizativas para la orientación a resultados: trabajo en equipo, grupos de mejora, ...

<sup>426</sup> ESPAÑA REINA, Carolina: Málaga. Plan Acción en Calidad para la Modernización y el Desarrollo Organizativo. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

- Evaluación del impacto: observatorio de los servicios, interno y externo,...
- Integración de la Calidad con estrategias corporativas
- Aumento de la participación ciudadana en mejora de los servicios.
- Liderazgo en la Ciudad y Nuevas Tecnologías

## 6.5 Ámbitos de Actuación

El PAC MIDO, no se constituye como el Plan Corporativo General; constituye un marco de integración de los 5 ámbitos, proporcionando a los departamentos elementos de coordinación en aspectos transversales que inciden en la imagen corporativa y en la interacción con el ciudadano.

Ya se ha señalado, con anterioridad, que el Plan MIDO tiene como eje la integración de actuaciones en cada uno de los 5 ámbitos que inciden en el cambio y el desarrollo organizativo, descritos en el apartado Marco de la Calidad. Solo resaltar, aquí, que el Plan lo es de Calidad, Excelencia e Innovación (PAC) correlacionado con los otros ámbitos (MIDO). Es decir, cuando se habla de Gestión, de TICs, de Participación, de Sostenibilidad,... se habla de aquellos aspectos que interaccionan con Calidad, en la medida que inciden en planteamientos transversales de aplicación interna para la mejora de los servicios y la relación con los usuarios y usuarias. Debe quedar claro, pues, que de esos 4 ámbitos relacionados se planifica sólo lo relacionado con los procesos, con los aspectos transversales de los servicios y, ello, siendo las Áreas competentes las responsables de esos proyectos (sea Alcaldía, Personal, Organización y Calidad, CEMI, Participación Ciudadana, Secretaría, Economía, Igualdad,...). En ningún caso, el PAC-MIDO es un Plan Corporativo General ni pretende entrar en las competencias de gestión propias de cada Departamento; se insiste, se hace sólo en los aspectos transversales y en la coordinación de actividades, con incidencia en la atención y relación con los usuarios/as y la imagen corporativa.

## 6.6 Condiciones de Implantación

La efectividad del nuevo Plan parte de la premisa de la planificación, detallando a través de fichas, todas las variables que pueden tener incidencia en el éxito de la implantación de cada uno de los proyectos.

El Plan regula, y seguirá haciéndolo según la dinámica de ejecución, una serie de variables a tener en cuenta a la hora de su implantación. Los aspectos más destacados se refieren a:

- Los criterios de planificación anual de cada departamento.
- El carácter de las actuaciones.
- Las especificaciones necesarias para cada proyecto, reflejadas en un modelo de ficha estandarizada.
- La coordinación de las actuaciones.
- El papel asesor y coordinador, tanto del Servicio de Calidad y Modernización como del Centro Municipal de Informática, en el ámbito de sus competencias.

## 6.7 Financiación

Por su carácter integrador los proyectos que se desarrollen en el PAC-MIDO deberán presupuestarse de forma coordinada desde dos vertientes: el marco transversal de las actuaciones y el desarrollo específico de las mismas en los propios organismos.

La presupuestación habrá de realizarla:

- El Área de Personal, Organización y Calidad para todas las intervenciones en las Áreas y Juntas de Distrito y las transversales a toda la Organización.
- El CEMI en cuanto a plataformas tecnológicas y desarrollo de software.
- Las Áreas (Alcaldía, Participación,...) que son responsables de algún proyecto transversal en el ámbito de sus competencias si procediesen gastos distintos a la consultoría o TIC.

- Las Áreas y Juntas de Distrito en actuaciones específicas y en conceptos, igualmente, distintos a consultoría o TICs.
- Los Organismos y Empresas municipales presupuestarán todas las intervenciones de su Plan de Calidad anual. Aquellas actuaciones con carácter transversal que sean coordinadas por el Servicio de Calidad y Modernización serán presupuestadas por éste. Para ello es imprescindible que hayan sido solicitadas en el Plan anual en plazo y forma establecidos al respecto. Aquellas acciones para las que no se cuente dotación presupuestaria no serán incluidas en los diversos planes anuales.

## **6.8 Recursos**

### **A.- Recursos Humanos**

La aplicación de los proyectos del nuevo Plan debe entenderse como un aspecto más del desarrollo de las competencias de los empleados municipales. El Plan pretende optimizar los recursos de los que dispone el Ayuntamiento.

El desarrollo de nuevos proyectos conlleva un esfuerzo para su implantación, teniendo incidencia en la carga de trabajo de las personas. Desde este punto de vista, las actuaciones deben recaer en los puestos de trabajo como un aspecto más de su desarrollo, no precisando nuevas estructuras ni competencias exclusivas; aún así debemos ser conscientes que el éxito del proyecto puede conllevar un sobreesfuerzo y dedicación especial e, incluso, sobrepasar las condiciones propias de la jornada habitual. El Plan podrá definir, en su momento, una metodología de valoración para adjudicar en estos casos, de forma contrastada, algún tipo de complemento por especial dedicación que reconozca estos esfuerzos de implicación en la mejora. Para optimizar recursos, y muy especialmente en proyectos de interés transversal o entre Departamentos afines, se pondrán en marcha grupos matriciales de análisis de problemas, de innovación, de seguimiento y aplicación, responsables de proyecto,... donde participarán personas de diversos Departamentos.

## ***B.- Recursos Tecnológicos***

El CEMI se erige como un elemento clave para el desarrollo de aquellos aspectos relacionados con la aplicación de las TIC, ejerciendo un papel fundamental como elemento de planificación de las mismas para dar soporte a los proyectos.

La complejidad y evolución permanente de las TIC hace fundamental una planificación general y una detallada especificación de los soportes tecnológicos que cada proyecto necesita para su implantación (detallándose, al menos, recursos, financiación y tiempo de ejecución). Es por ello, que los proyectos que precisa de inversión de hardware o software tendrán que ser informados por el CEMI (dando respuesta a su viabilidad, recursos y cronograma previsto), previamente a su inclusión en las planificaciones (recordemos el objetivo de "realismo"). Será fundamental una primera planificación temporalizada por parte del CEMI de cada uno de los programas de intervención sobre la disponibilidad de los soportes necesarios para su desarrollo, a fin de ajustar su proceso de implantación a la realidad tecnológica.

## ***C.- Recursos de Consultoría***

La Comisión Técnica de Calidad determinará la sistemática a seguir ante las diferentes actuaciones, evitando un gasto excesivo en las inversiones destinadas a la consultoría y certificaciones.

La proliferación de modelos y herramientas relacionadas con el desarrollo organizativo, la dimensión y diversidad de Departamentos Municipales,... pueden llevar al Ayuntamiento a un gasto de inversión en consultoría y certificadoras excesivo. Será la CTC y/o el CDO, previo informe de los grupos de proyecto correspondientes o del Servicio de Calidad y Modernización quienes definan el sistema a seguir en cada caso, fundamentalmente en las aplicaciones transversales. El Servicio de Calidad y Modernización buscará fórmulas de aplicación generalizadas que optimicen recursos, favorezcan consultoría interna, sistemas de evaluación y reconocimiento alternativos,...



## **D.- Presupuesto**

La correcta ejecución del Plan exige un esfuerzo económico durante 2008, la dinámica de ejecución determinará los presupuestos para los siguientes años. En 2008, el importe para consultoría será de 408.150 €, a gestionar por el Servicio de Calidad y Modernización con carácter transversal a toda la Organización, (en anexos cada ficha de programa y herramienta concreta su presupuesto). En cuanto a la estimación económica realizada por el CEMI para dar cobertura (2008-2009) a los diferentes proyectos que se incluyen en el Plan, se alcanza un total 1.100.000.-€.

## **6.9 Estructuras de Funcionamiento**

Un Plan de este tipo y envergadura es inviable si no cuenta con las estructuras adecuadas. El Plan será ejecutado por las siguientes estructuras.

### **a) De Liderazgo**

- Político: la Delegación de Personal, Organización y Calidad.
- Comité de Desarrollo Organizativo (CDO): será el comité director de todo el PAC-MIDO. Sus competencias serán:
  - Seguimiento de los proyectos a iniciativa propia o a través de informes del Servicio de Calidad, el CEMI y de la CTC (sobre QyS, mantenimiento SAIC, encuestas evaluación, cartas de servicio, desarrollo de la e-administración) u otros que estime oportuno solicitar.
  - Análisis de oportunidades de mejora.
  - Fomento de la coordinación y comunicación internas. •Vigilancia e impulso de políticas de integración corporativa y acciones transversales.
  - Toma de decisiones e información ascendente

Estará compuesto (a nivel de dirección-gerencia, no delegable) por:

- Presidente: Coordinador General del Ayuntamiento.

- Vicepresidentes: Director General de Personal, Organización y Calidad y Gerente del Centro Municipal de Informática.
- Miembros: Coordinadores de Seguridad y Bienestar Social, los Directores de las Áreas de Comercio Vía Pública y Mercados, de Economía y Hacienda, de Igualdad de Oportunidades de la Mujer, de Medio Ambiente, de Participación Ciudadana, de Turismo, los Gerentes del EMT, GESTRISAM, GMU, el Coordinador de los Distritos y la Directora de Imagen Corporativa y Comunicación Interna.
- Secretaría técnica: el soporte de trabajo recaerá en el Servicio de Calidad y Modernización. Funcionamiento: reunión bimensual, y extraordinaria cuando se estime necesaria.

#### b) De Seguimiento y Planificación

Existe la Comisión Técnica de Calidad (CTC):presidida por la Delegada de Personal, Organización y Calidad, celebrará 3 sesiones al año, y se complementará con grupos de trabajo y grupos matriciales de proyecto.

#### c) De Gestión

- Servicio de Calidad y Modernización: en la línea de su actual ámbito competencial, será el encargado de gestionar el Plan y la coordinación de actuaciones. La envergadura del nuevo Plan, y la dinámica de implantación, aconsejarán en el futuro su redimensionamiento y competencias.
- Centro Municipal de Informática (CEMI):en cuanto a todas las actuaciones relacionadas directamente conel desarrollo y despliegue de la e-Administración. En concreto el Comité Director creado para tal fin.
- En los Departamentos: el Comité de Calidad será el encargado de la gestión de Calidad y desarrollo organizativo. Sólo algún Organismo o Empresa de gran dimensión debe tener una Unidad específica. En cualquier caso encada Departamento debe haber un responsable de Calidad, puesto de contacto y coordinación con el Servicio de Calidad del Ayuntamiento. Esta persona responsable será especialmente necesaria en aquellas Áreas que son competentes de algún proyecto

transversal del Plan: Alcaldía, CEMI, Participación Ciudadana, Secretaría, Igualdad, ... Todos los proyectos del PAC-MIDO tendrán, con carácter matricial, un grupo responsable de su aplicación y seguimiento.

### **6.10 Factores Críticos de Éxito**

Hay algunas variables de aplicación que favorecen o dificultan el éxito de las actuaciones y del propio Plan. Aunque la mayoría de estos temas ya se han ido citando, se relacionan los más definitorios:

- El liderazgo político, gestor y de mandos intermedios.
- Los soportes necesarios y a tiempo en TIC.
- El compromiso de Áreas con competencias en ámbitos de intervención: Alcaldía, Secretaría, CEMI, Participación Ciudadana, Economía, Igualdad,...
- El compromiso de todos los Departamentos con las líneas estratégicas o principios rectores
- Formación para las aplicaciones y el cambio, sobre todo al inicio del Plan y a todos los niveles
- Comunicación de las actividades, interna y externa
- Evaluación permanente de las actuaciones, resultados, nivel de madurez,...

### **6.11 Despliegue Metodológico**

#### **A.- Introducción.**

El PAC MIDO, como se ha indicado se fundamenta en 10 principios rectores en los que se despliegan las diferentes estrategias del Ayuntamiento de Málaga.

Esos 10 principios rectores, pretenden dar cobertura a los cinco ámbitos de actuación, anteriormente descritos.

La operativización de las diferentes estrategias, que dan cobertura a los cinco ámbitos, se traduce en la definición de diferentes herramientas de

aplicación a los diferentes departamentos, agrupándose en 10 programas operativos.

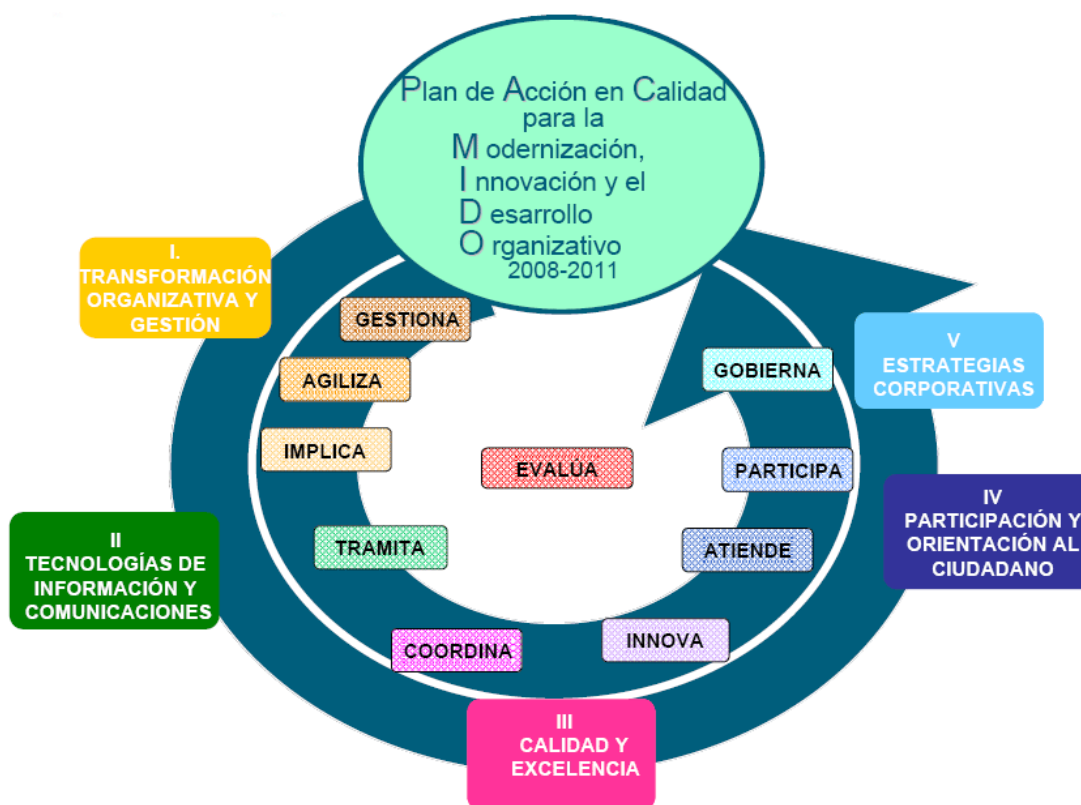
### ***B.- Los programas del despliegue metodológico***

El despliegue operativo del PAC-MIDO, es decir, la transición de los 5 ámbitos y los 10 principios rectores hacia actuaciones concretas, se materializa a través de 10 programas de intervención que persiguen, fundamentalmente:

- Dar una visión relacional a las actuaciones de los 5 ámbitos.
- Dar una visión de transversalidad a los 10 principios rectores.
- Facilitar el liderazgo, la responsabilidad e implicación de los actores en cada programa.
- Potenciar aspectos de coordinación interdepartamental y entre las actuaciones.
- Posibilitar la mayor optimización de los recursos y el logro de resultados.

Los 10 programas se clasifican en función de su objetivo e interrelación en programas dirigidos a procesos, gestión y ciudadanía y se puede observar en la siguiente ilustración:

Ilustración 77. Anexo 10 PAC MIDO de Málaga



Fuente. España Reina<sup>427</sup>

## II. Experiencias Piloto en Management Público

### 1. Castellón: Reducción de las Cargas Administrativas.

#### 1.1 Introducción

Las acciones realizadas en la Reducción de las Cargas Administrativas viene marcado tras la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, cuyas Líneas de trabajo son:

- Reingeniería 20 procedimientos para incorporación al gestor de expedientes electrónico. (Subvención MITyC y MAP 2008)

<sup>427</sup> ESPAÑA REINA, Carolina: Málaga. Plan Acción en Calidad para la Modernización y el Desarrollo Organizativo. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

- Convenio entre FEMP y Ministerio de Administraciones Públicas para la Reducción de las Cargas Administrativas.
- Generalitat Valenciana (Consellería de Justicia y Administraciones Públicas) junto con las Plataformas de e-administración de las Entidades Locales

Los principales Objetivos son los siguientes:

- Simplificación de trámites en el procedimiento actual.
- Proposición de instrumentos alternativos que acerquen la Ley a la realidad concreta.

Por su parte la Metodología utilizada en el sistema es la siguiente:

- Identificación de aquellos trámites-solicitudes que recibe el Ayuntamiento de Castellón por parte de los ciudadanos/as y empresas.
- Jerarquización de los trámites-solicitudes en base a criterios cuantitativos.
- Análisis cualitativo de los trámites identificados

## **1.2 Aspectos básicos de la Propuesta**

Las obras de pequeña envergadura, tales como chapados, falsos techos etc., deberían quedar fuera del procedimiento de licencia y reconducirse a una mera Declaración Responsable, sin resolución administrativa.

Las demás obras, tales como rehabilitación, reforma, derribos etc. deberían quedar sometidos a una Comunicación Previa, sin resolución administrativa.

La Comunicación Previa debería acompañarse de certificado o documento suscrito por técnico responsable que verifique el cumplimiento de la normativa aplicable.

La documentación técnica a exigir sería la necesaria para garantizar una buena ejecución de las obras.

La inspección por la Administración debería generalizarse.

Existe un técnico responsable que asegura el cumplimiento de la normativa. Esta normativa exige mayor responsabilidad al promotor y potencia la labor inspectora de la Administración además de facilitar la inmediatez de la actuación, con la consiguiente dinamización económica.

Además de todo lo expuesto, gracias al Plan de Reducción de Cargas Administrativas podemos:

- Modificar el Nomenclator vigente: referido a las Actividades Calificadas y Anexo a la Ley de Espectáculos, a fin de atribuir un procedimiento de comunicación previa a aquellas actividades pertenecientes al sector servicios o terciario.
- Reconducir a Comunicación Previa las actividades del sector terciario o de servicios, de modo que el interesado pueda abrir el establecimiento de inmediato.
- Exigir todas las cautelas de carácter técnico (proyectos, certificados, inspecciones, controles periódicos, etc.) que sean necesarias para garantizar el buen funcionamiento de la actividad.

## **2. Sant Cugat del Valles: Sistema Activity Based Costing, Memoria de Costes y Decisiones**

### **2.1 Introducción: Antecedentes y Encaje**

En primer lugar analizaremos la necesidad de criterios de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, que tiene como características:

- El gasto público responderá a criterios de equidad, eficiencia y economía, art. 31 Constitución Española
- Control de eficacia a cargo de la función interventora, art. 211 Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

- Introducción de la exigencia del seguimiento de los costes de los servicios, art. 133, Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local.
- La Memoria que se incorpora a la Cuenta General deberá cumplimentar indicadores de gestión de, al menos, los servicios financiados con tasas o precios públicos y, en la documentación complementaria, una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos (Orden EHA 404/2004, Instrucción del modelo normal de Contabilidad local)

A parte, debemos marcar el Establecimiento de ingresos, cuyo paso necesario es el requerimiento de informe técnico-económico en el establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales (art. 25, 44 y 31, RDL 2/2004, texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales)

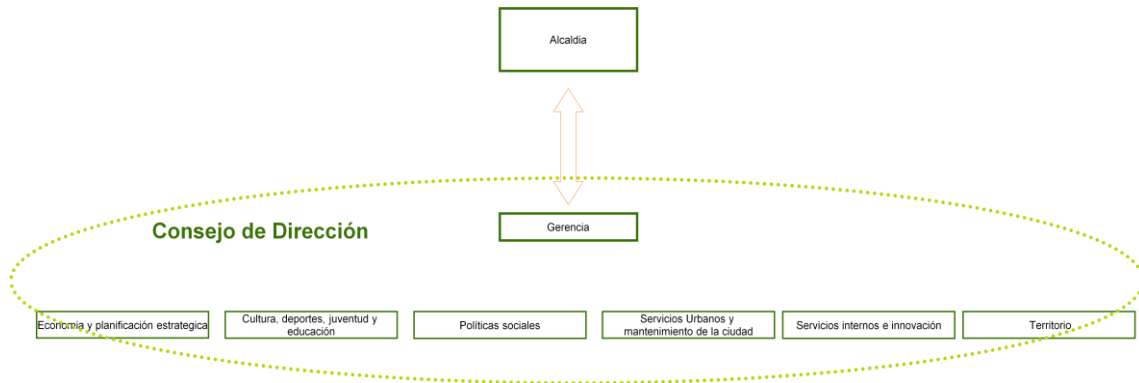
Los antecedentes que se llevo a cabo en el Ayuntamiento para la implantación del Sistema Activity Based Costing, entre los principales hitos podemos localizar:

- 1997-1999: Formación en costes de los técnicos del Ayuntamiento (Colegio de Economistas de Cataluña, etc).
- 1999: Elaboración e incorporación de la Memoria de costes y rendimientos a la Cuenta General con la metodología ABC .
- 2001: Redefinición del modelo, en colaboración con la Universidad Pompeu Fabra.
- 2002: Creación de la plaza de Negociado de costes y control de gestión, para una mayor dedicación en la información útil para la gestión.
- 2004-2005: Publicación de las Memorias de costes y rendimientos en la web municipal.
- 2006: Incorporación del Negociado de costes y control de gestión al Instituto de Gestión Estratégica, Promoción Económica y Sociedad de la Información.



Analizaremos ahora el Modelo Organizativo, el actual modelo pivota sobre un modelo gerencial, como podemos observar en la siguiente ilustración:

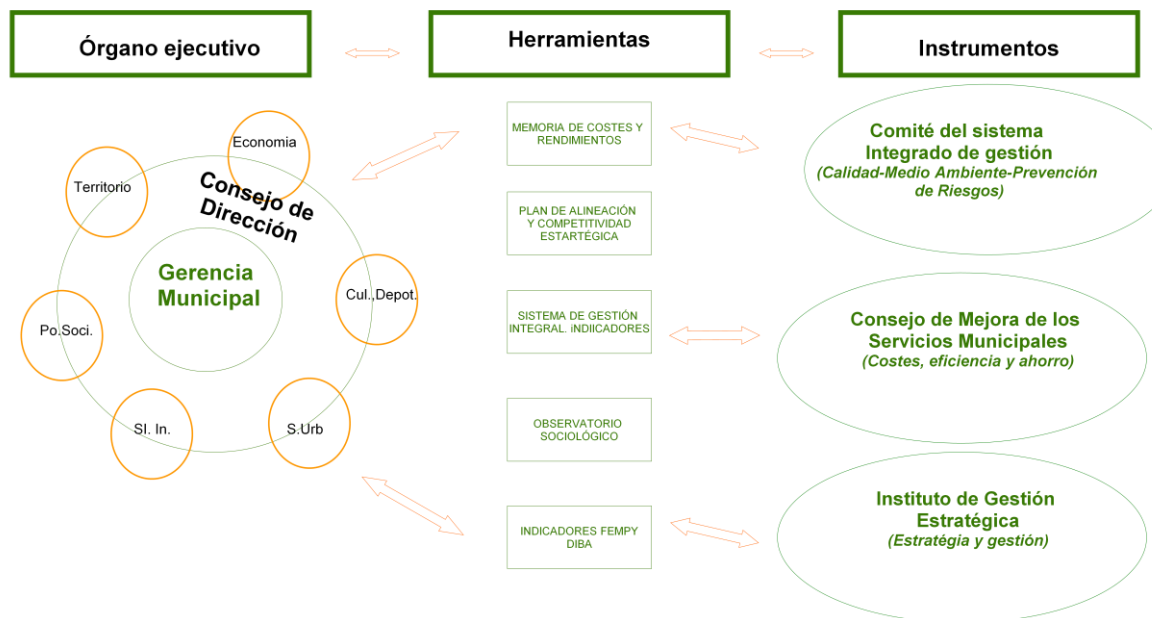
**Ilustración 78. Modelo Organizativo de Gerencia en Sant Cugat del Vallés**



**Fuente. PRIETO MENENDEZ<sup>428</sup>**

Por su parte, la toma de decisiones presenta un modelo basado en el Órgano ejecutivo, Herramientas e Instrumentos, los podemos apreciar en el siguiente gráfico:

**Ilustración 79. Modelo de Toma de Decisiones en Sant Cugat del Vallés.**



**Fuente. PRIETO MENENDEZ<sup>429</sup>**

<sup>428</sup> PRIETO MENÉNDEZ, Carlos: Sant Cugat del Vallés. Sistema Activity Based Costs. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

## 2.2 Necesidad del Sistema en Sant Cugat del Vallés

El ABC nos permite analizar en profundidad todos los procesos de creación de valor público en el Ayuntamiento (aunque: no se puede hablar de implantar ABC sin conocer previamente el mapa de servicios de la Institución, los procesos de prestación de los mismos y la incorporación de indicadores de gestión).

El Modelo ABC es más detallado que los modelos clásicos y el reparto de costes indirectos, es a nuestro entender, más riguroso. Además parte de una concepción metodológica muy diferente de los sistemas tradicionales: Los que consumen costes no son los productos sino las actividades por tanto:

- Se trata de un objetivo multiservicio (desarrollo de gran cantidad de actividades y servicios para el ciudadano)
- Peso elevado de los costes indirectos
- Multifuncionalidad de los diferentes ámbitos de actuación.

## 2.3 Activity Based Costing

### A.- Metodología

La Metodología del ABC se basa en cuatro principios básicos:

- Identificación de las diferentes actividades que se desarrollan en cada centro de responsabilidad.
- Definición de los *cost drivers* o inductores de costes que permitan cuantificar el volumen de costes vinculados a cada actividad.
- Agrupación de las actividades homogéneas que se desarrollen en los diferentes centros de responsabilidad y determinación de costes unitario del *cost driver* o inductor de coste.

---

<sup>429</sup> PRIETO MENÉNDEZ, Carlos: Sant Cugat del Vallés. Sistema Activity Based Costs. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

- Determinación del coste del producto o servicio final mediante la agregación de costes asignados a los diferentes componentes intermedios que integran el producto o servicio.

### **B.- Inductores**

Son las variables que nos permiten imputar los costes a las actividades realizadas por los departamentos en función del consumo que éstas hacen de los mismos.

El coste unitario se puede calcular mediante la siguiente fórmula:

#### **Ecuación 16. Coste Unitario del ABC en Sant Cugat del Vallés**

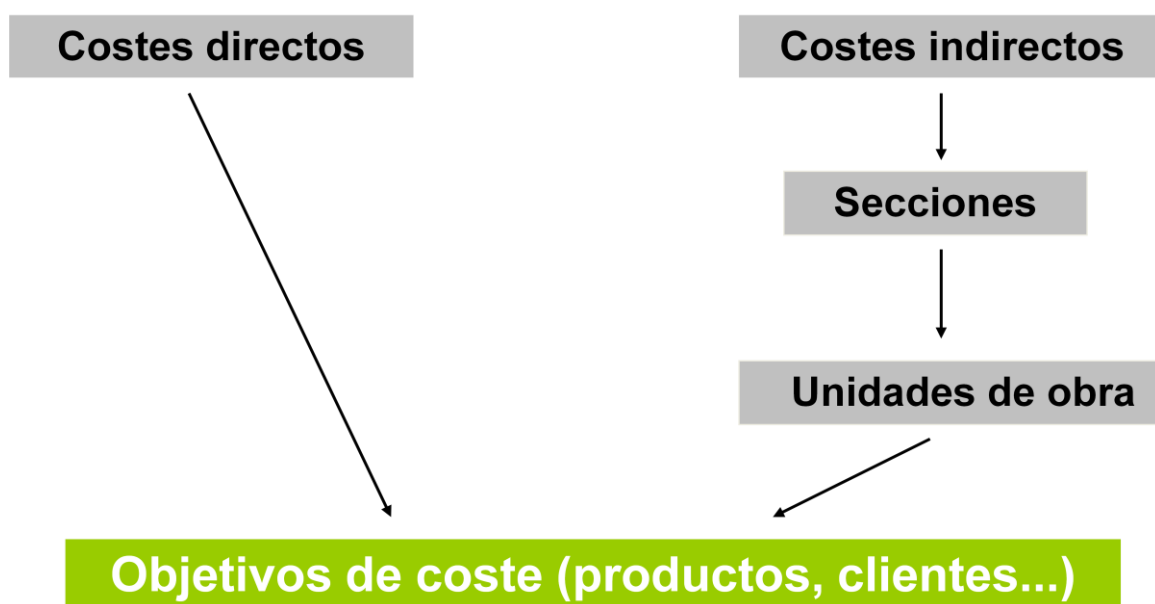
$$\text{Coste Unitario} = \frac{\text{Coste de la Actividad}}{\text{Volumen del Driver}}$$

### **C.- Nueva Mentalidad**

La nueva Mentalidad pasa por cambiar la Cultura del Gasto hacia la Cultura del Coste. La aplicación de técnicas de Gestión de Costes ABC implica la mejora continua de las actividades.

Con esta nueva mentalidad se busca un sistema de costes completos por secciones homogéneas, este sistema puede entenderse de mejor forma con el siguiente gráfico:

**Ilustración 80. Sistema de Costes Completos en el ABC de Sant Cugat**



Fuente. PRIETO MENENDEZ<sup>430</sup>

## 2.4 Aplicación del Sistema en Sant Cugat del Vallés.

### A.- *Conceptos Previos*

Para entender el sistema, debemos entender unos conceptos previos que nos ayuden a entender el ABC:

- Proceso: conjunto de actividades que conforman la realización de un determinado programa o servicio concreto.
- Subproceso: subclasificación de las actividades de un proceso.
- Actividad: división del subproceso en unidades significativas en el análisis de los costes.
- Tarea: división de la actividad en acciones concretas.
- Centro de Coste: como centro “acumulador” de coste o “coste pool”. Su finalidad es recoger un conjunto de gastos que no se pueden imputar directamente a ningún proceso, subproceso actividad o tarea, pero sí aplicando criterios lógicos de reparto (“cost drivers”).

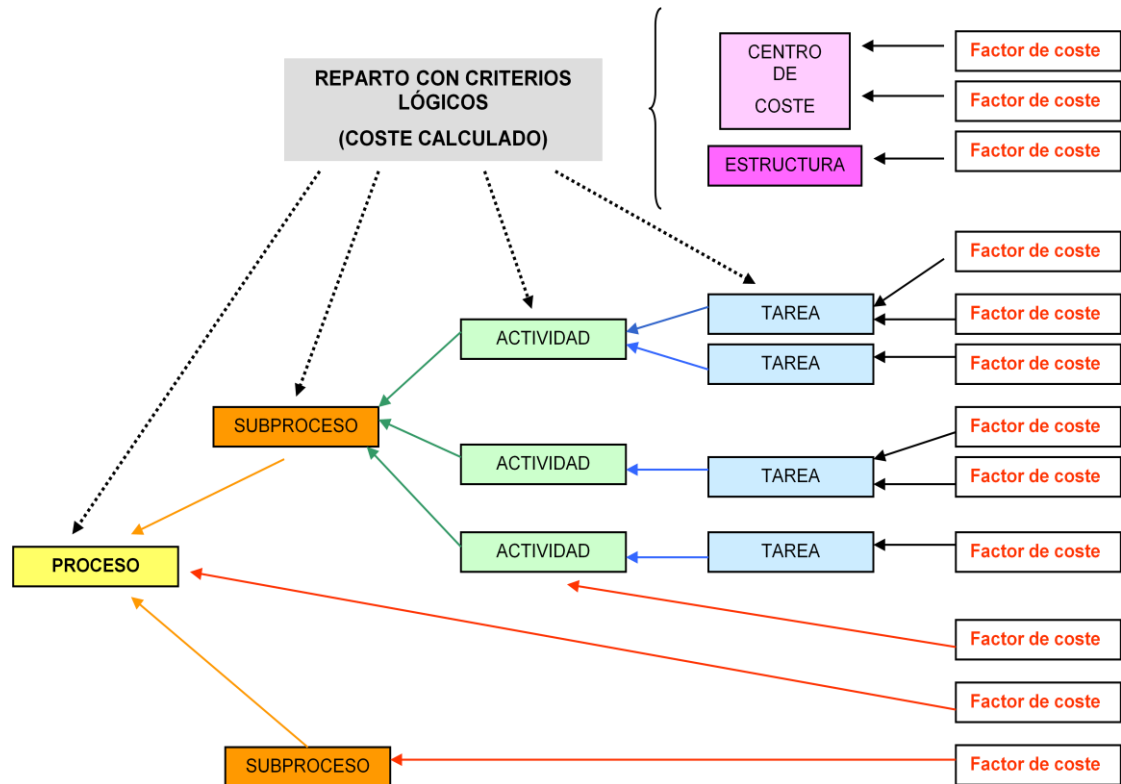
---

<sup>430</sup> PRIETO MENÉNDEZ, Carlos: Sant Cugat del Vallés. Sistema Activity Based Costs. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

- Factor de Coste: parámetros para distinguir la naturaleza del coste (coste de personal, suministros, mantenimiento...).

Se puede resumir en el siguiente esquema:

**Ilustración 81. Esquema del Sistema ABC en Sant Cugat del Vallés**



Fuente. PRIETO MENENDEZ<sup>431</sup>

### B.- Estructura

La estructura del ABC tiene la siguiente Estructura:

- **14 Procesos:** deporte, educación, atención, comunicación y participación ciudadana, protección al ciudadano, movilidad, salud, vía pública, verde público, cultura, medio ambiente, servicios sociales, urbanismo, economía y finanzas, cooperación interadministrativa.

<sup>431</sup> PRIETO MENÉNDEZ, Carlos: Sant Cugat del Vallés. Sistema Activity Based Costs. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

- **44 Subprocesos** entre los que se encuentra la atención al ciudadano, recogida y tratamiento de basuras...
- **143 Actividades** de las cuales destacan: información y gestiones, registro general / recogida selectiva, tratamiento de residuos
- **189 Tareas** siendo las principales la de información presencial, información telefónica / vidrio, papel, residuos orgánicos...
- Centros de coste: los podemos dividir en dos tipos: edificios e instalaciones, agrupados por tipología (administrativos, educativos, deportivos, culturales...) y centros acumuladores (policía local, brigadas y flota de vehículos).
- Estructura general: mapa de estructura con 9 subprocesos (dirección política, dirección técnica, cuerpos nacionales, departamento de recursos humanos, compras, gestión administrativa y presupuestaria, sistemas de información, contabilidad y patrimonio municipal).
- Otros parámetros de clasificación del coste:
  - **Factores de coste (44)**: según la naturaleza del coste (concesiones administrativas, consumos, limpieza...). También se utilizan para tipología de ingresos y en el reparto de costes indirectos.
  - **Territorio (4)**: codificación del coste por distritos.
  - **Población (9)**: codificación por tipología de población (infancia, juventud, vejez, nueva ciudadanía, personas con discapacidades...).

### ***C.- Localización y Criterio del Reparto de los Costes Individuales***

Podemos distinguir el Criterio y Reparto de los Costes Individuales mediante:

- Informática (personal, mantenimiento de equipos, etc): el reparto de coste se realiza en dos fases:
  - Porcentaje de dedicación del personal a las distintas actividades (90% es mantenimiento PC).
  - Cálculo del coste por ordenador PC y aplicación a la misma unidad de coste que su usuario.

- Departamento de recursos humanos: se calcula el coste por contrato (contratos fijos+nuevos contratos) y se aplica según el número de contratos de los trabajadores, de manera que la unidad de coste que tenga más personal o más movimiento de contratos soportará un coste mayor.
- Contabilidad y control de gestión: en primer lugar se calcula el coste del departamento por cada euro del presupuesto definitivo (capítulos 2, 4, 6 y 7) y posteriormente el coste de contabilidad por cada ámbito de gestión en función del importe de su presupuesto definitivo. El importe resultante se aplica a la tarea "Gestión presupuestaria" de cada ámbito, en el proceso Estructura general.
- **Centros de coste:** el reparto de coste se realiza en tres fases:
  - Gasto genérico acumulado: gastos agrupados por tipología de edificios se reparten a partes iguales entre todos los edificios del mismo tipo. (CEIP: compra pintura)
  - Reparto a subedificios: costes no desagregados de edificios subdivididos. Se aplican en función de los metros cuadrados de ocupación. (Edificio Rb. Can Mora: ascensor)
  - Reparto a las unidades de coste: imputación final en función de la utilización en actividades o servicios municipales o en estructura general. (Centro cívico: atención al ciudadano, talleres, personas mayores, servicio información juvenil, etc.)
- **Estructura de dirección y administración de los ámbitos:** se calcula el coste de estructura de dirección y administración en función del importe de los procesos en que interviene cada dirección. Gerencia y Promoción económica se repartirán con la estructura general, Recursos humanos se ha hecho anteriormente.
- **Estructura general (Dirección política, Gerencia, Secretaría, Intervención, Compras, Gestión presupuestaria, Patrimonio municipal):** se calcula el porcentaje que representa la estructura en relación a los costes imputados en cada proceso.
- **Coste financiero:** se calcula el coste financiero de cada euro de coste y en función de los costes netos (costes menos ingresos) que tiene imputados cada proceso. Los gastos de inversión también se tendrán en cuenta para este cálculo pero no lo imputaremos.

### **3. Getafe: Experiencias en LEAN Management**

#### **3.1 Antecedentes: Plan de Modernización 2004-2007**

El Plan de Modernización de Getafe 2004-2007, presentó dos principales objetivos primordiales de actuación:

- Objetivo 1. MEJORA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA. Modernizar y fortalecer la organización interna del Ayuntamiento para favorecer un ejercicio eficaz del gobierno de Getafe.
- Objetivo 2. MEJORA DE LA SATISFACCIÓN DEL CIUDADANO. Mejorar la calidad de los servicios prestados, enfatizando la orientación al ciudadano.

Para acometer el cumplimiento de estos objetivos, se desarrollan unos Proyectos de Modernización, una Estrategia de Calidad y, en definitiva, se plantea un nuevo Modelo de Gestión Municipal.

Además de ello este Plan de Modernización presenta dos Líneas de Actuación, la Línea de Actuación número 3, de Mejoras de los Procesos, tiene como misión la creación de un modelo de gestión, cuyo objetivo principal sea la adaptación de los procesos de trabajo a los requerimientos de los ciudadanos, y el incremento de la eficacia y la eficiencia de la gestión municipal.

Por su parte, la Línea de Actuación número 4, Sistema de Indicadores de Gestión, cuya misión es la Implantación de un sistema de planificación, evaluación y auditoria continua de gestión, que facilite la toma de decisiones al Gobierno Municipal

#### **3.2 Modelo de Evaluación**

Dentro de los criterios podemos identificar los siguientes vínculos clave y relacionar con la operativa de la gestión.



Podemos ver más detallado este proceso de Modelo de Evaluación se puede ver más detallado en el siguiente gráfico:

**Ilustración 82. Modelo de Evaluación del Modelo LEAN en Getafe**



**Fuente. AYUNTAMIENTO DE GETAFE<sup>432</sup>**

Para ello se realizan las siguientes actividades a realizar por los servicios y que son aspectos comunes en todos los modelos:

- Aspectos relacionados con la estrategia del servicio
- Aspectos relacionados con la gestión de los recursos
- Aspectos relacionados con la gestión de las actividades del servicio
- Aspectos relacionados con el rendimiento del servicio, sobre todo en dos enfoques:
  - Satisfacción de los usuarios
  - Rendimiento de las actividades

### 3.3 Estrategia

La suma de los valores, misión y visión adoptados en el Plan de Modernización 2004-2007 con la suma de la Información, externa e interna,

<sup>432</sup> GETAFE, AYUNTAMIENTO Área de Planificación Calidad y Presupuestos . V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

nace el proceso de política y estrategia que deriva en la Comunicación y despliegue de los procesos clave.

**Ilustración 83. Estrategia del LEAN Management en Getafe**



**Fuente. AYUNTAMIENTO DE GETAFE<sup>433</sup>**

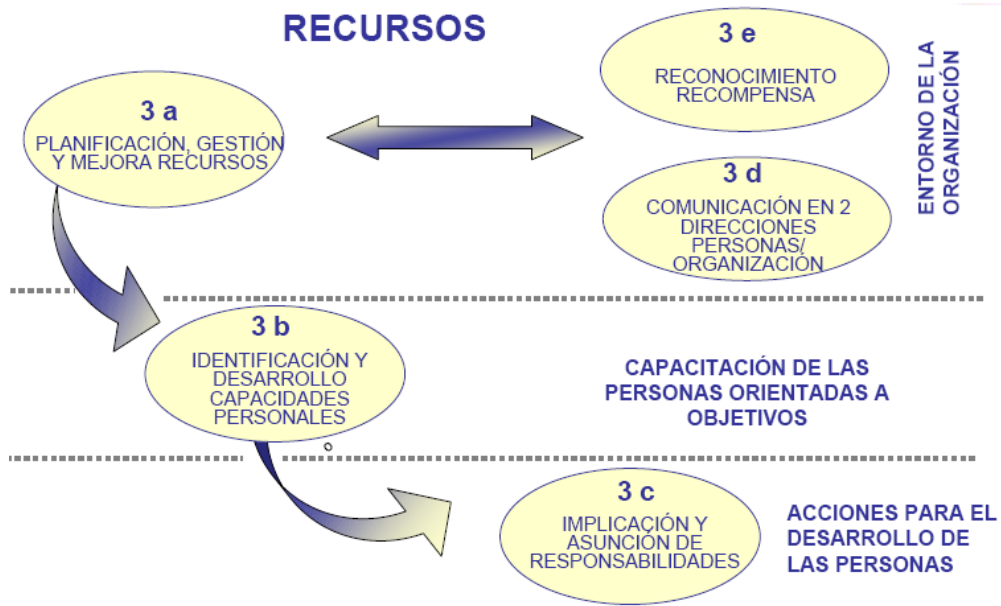
### **3.4 Recursos**

Son infinidad de fuentes de recursos que podemos encontrar en el LEAN Management, por tanto, para poder simplificar la dificultad, lo detallaremos brevemente mediante los siguientes dos gráficos:

---

<sup>433</sup> GETAFE, AYUNTAMIENTO Área de Planificación Calidad y Presupuestos . V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

**Ilustración 84. Recursos en el Sistema LEAN Management en Getafe.**



**Fuente. AYUNTAMIENTO DE GETAFE<sup>434</sup>**

**Ilustración 85. Recursos en el Sistema LEAN Management en Getafe**



**Fuente. AYUNTAMIENTO DE GETAFE<sup>435</sup>**

<sup>434</sup> GETAFE, AYUNTAMIENTO Área de Planificación Calidad y Presupuestos . V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

## **4. Leganés. Lean Management: La clave para lograr drásticas mejoras en el nivel de respuesta, coste y fiabilidad de los servicios en el Sector Público**

### **4.1 Actualidad del Sector Público y aportación del Sisteplant**

#### **A.- Introducción: Sector Público y Lean Management**

La aplicación de las herramientas Lean Management en el sector público para la gestión de las operaciones y la mejora de la productividad ha introducido conceptos tales como:

- Incorporación de las expectativas de los ciudadanos y las demandas a los objetivos de las organizaciones públicas
- Agilidad de los procesos, eliminación del “desperdicio”
- Participación ciudadana
- Adaptación de las estrategias, alineadas con los objetivos globales de la organización
- Gestión visual, visibilidad de los procesos
- Introducción de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información

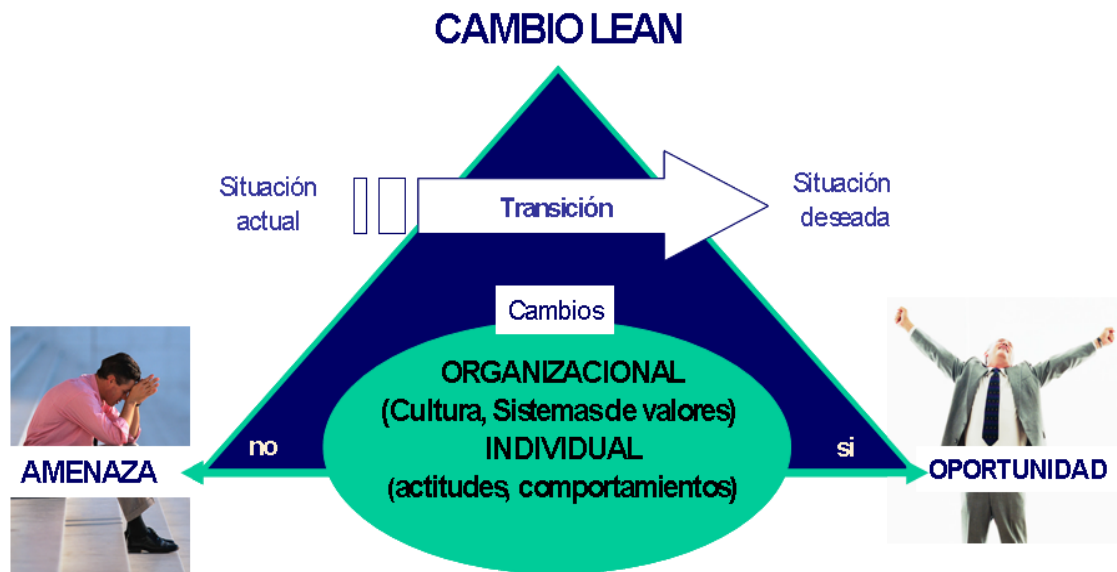
Es por ello, que el Ayuntamiento de Getafe buscó aplicar la Cultura del Cambio en sus trabajadores.

Este Cambio Lean está basado en la comprensión de las personas y de los factores que las motivan. Se puede expresar gráficamente con la siguiente ilustración:

---

<sup>435</sup> GETAFE, AYUNTAMIENTO Área de Planificación Calidad y Presupuestos . V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

Ilustración 86. Cambio Lean en el Ayuntamiento de Leganés



Fuente. PUMARD GARCÍA<sup>436</sup>

### B.- Objetivos

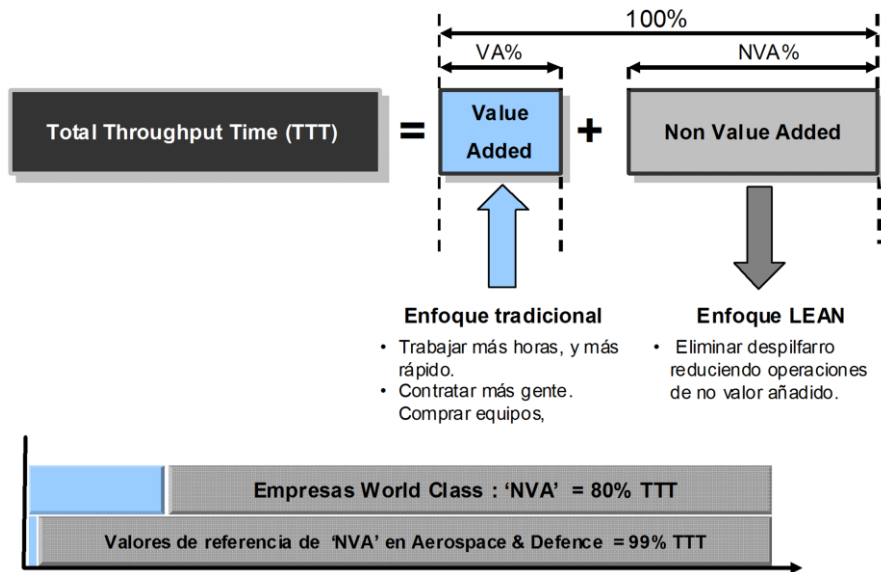
El objetivo que persigue la implantación de estas herramientas es el siguiente:

- Agilidad como base: mínimo lead Time: Gestionando la cadena de valor de forma global desde la concepción del producto o servicio hasta la entrega del mismo.
- Orientación a costo: mínimo desperdicio
  - Identificación y eliminación de trabajos sin Valor Añadido
  - Optimizar el uso de recursos:
    - Nivelando la carga de trabajo para reducir picos
    - Evitando retrabajos
  - Mejorar la eficiencia de aquellos recursos críticos.

---

<sup>436</sup> PUMARD GARCÍA, Jorge: Leganés. Lean Management: La clave para lograr drásticas mejoras en el nivel de respuesta, coste y fiabilidad de los servicios en el Sector Público. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

**Ilustración 87. Cálculo del Total Throughput Time (Tiempo de Rendimiento total)**



**Fuente. PUMARD GARCÍA<sup>437</sup>**

**C.- Esquema del Lean Management**

La principal herramienta principal es la de Crear Valor y Eliminar los desperdicios entre los que encontramos: los defectos, retrabajos, movimiento, inventario, sobreproducción, esperas, transportes y procesos, lo detallamos mejor con el siguiente gráfico:

<sup>437</sup> PUMARD GARCÍA, Jorge: Leganés. Lean Management: La clave para lograr drásticas mejoras en el nivel de respuesta, coste y fiabilidad de los servicios en el Sector Público. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

## Ilustración 88. Desperdicios en un Sistema LEAN Management



Fuente. PUMARD GARCÍA<sup>438</sup>

## 4.2 Experiencia en el Área de Salud y Consumo

### A.- Objetivos

Los objetivos básicos en la puesta en marcha del Lean Management dentro del Área de Salud y Consumo eran:

- Optimización de los procesos del área de Salud y Consumo del Ayuntamiento de Leganés:
  - Agilidad del servicio, es decir, sincronización de actividades
  - Eliminación de tareas de No Valor Añadido buscando orientación a valor
  - Maximizar uso de recursos
- Monitorización de mejoras mediante un Cuadro de Mando Integral, que debidamente estructurado a cada nivel de la organización,

<sup>438</sup> PUMARD GARCÍA, Jorge: Leganés. Lean Management: La clave para lograr drásticas mejoras en el nivel de respuesta, coste y fiabilidad de los servicios en el Sector Público. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

permita dotar a los participantes en el proyecto de un método de mejora que garantice:

- Una visión compartida de los objetivos del área.
- Un modelo de gestión sencillo que aglutine la información que en estos momentos está dispersa.
- La puesta en marcha de las acciones que se deriven del análisis.
- El sostenimiento del modelo en el futuro.

### **B.- Metodología**

El proyecto ha supuesto una reflexión profunda de la operativa del área, con implicación directa de todos los agentes que participan en cada proceso. Las actividades han incluido los siguientes trabajos:

- FASE 1: Analizar y Mejorar
  - Identificación y análisis de compromisos e indicadores de rendimiento en los sistemas de gestión existentes (cartas, ISO,...) y en los procedimientos tramitados.
  - Identificación y análisis de necesidades y expectativas de los usuarios del servicio a través de la interpretación de las Cartas de Servicio.
  - Análisis del Plan Integral del Área de Salud y Consumo y los resultados de su evaluación.
  - VALUE STREAM MAPPING (VSM) de los Procesos del Área de Salud y Consumo : evaluación del ratio actual de valor añadido
  - Diseño de los mapas futuros (VSM) cálculo del nuevo ratio
  - Establecimiento de un plan de acción para acometer el GAP entre ambas situaciones
- FASE 2: SOSTENER. Definición de los indicadores clave, diseño e implantación del Cuadro de Mando Integral.

### **C.- Resultado**

El análisis de esta primera fase ha dado como resultado los siguientes:

- Mapas de Procesos (actuales y futuros) del Área de Salud y Consumo.



- Identificación del potencial de mejora. Listado priorizado de mejoras recomendadas para el futuro.
- Indicadores asociados a los mapas de procesos y propuesta de objetivos para 2010.
- Recursos necesarios: roles, responsabilidades y frecuencias de cálculo.
- Requisitos de los sistemas de información para el cálculo de los indicadores.
- Medios e inversiones necesarias (principalmente en sistemas de información).
- Plan de implantación.
- Conclusiones finales.

#### ***D.- Potencial de Mejora Identificado***

Se ha podido detectar las siguientes mejoras en cada Área de Trabajo:

- Unidad Administrativa y Dirección: Reducción en un 50% del Lead Time global de los procesos de elaboración y control del presupuesto del área de Salud y Consumo.
  - Revisión, modificación y propuestas para el borrador de presupuesto.
  - Reunión coordinación y validación de propuestas.
  - Elaboración del documento del presupuesto
- OMIC e Inspección
  - Reducción de los tiempos de respuesta al ciudadano (20%) en las reclamaciones tramitadas por la OMIC mediante la clasificación A-B-C de los expedientes en cola por prioridad y complejidad y mejora de la capacitación y polivalencia de los trabajadores municipales asignados a estas funciones.
  - Creación de base de datos documental para dar respuesta inmediata a consultas en materia de consumo con Fichas específicas estandarizadas con información sobre legislación y normas aplicables, modelos de cartas y solicitudes, plazos y direcciones de interés para tramitar reclamaciones ante órganos y administraciones competentes, etc.

- Optimización de la coordinación entre OMIC y el servicio de inspección para, con los mismos recursos, aumentar tanto el número de inspecciones ligadas a campañas y redes de alerta (Red Europea) como las ligadas a denuncias de ciudadanos y Policía local. Seguimiento semanal de los encargos en PAC a inspectores.
- Control de Enfermedades Transmisibles
  - Adaptación de los horarios del Centro de Acogida de Animales y de los trámites administrativos (tasas, documentación, informe veterinario, etc.) en los procesos de:
    - Recogida y gestión de animales domésticos.
    - Servicio de Adopción de animales.
    - Recogida y gestión de cadáveres de animales.
  - Para reducir los desplazamientos a distintos edificios municipales y esperas innecesarias.
- Asistencia a la Drogadicción: Estudio del nivel de saturación de las agendas de los distintos terapeutas (personal médico, psicólogos y trabajadores sociales) para equilibrar la carga de trabajo por nº de consultas y duración media de cada consulta. Potencial de mejora de un 30%.
- Promoción y Formación de la salud
  - Creación de un sistema estandarizado para evaluar y aumentar la oferta actual de actuaciones del área.
  - Reuniones mensuales con el resto de servicios (OMIC, Control de enfermedades transmisibles y Control de Plagas, Asistencia a la Drogadicción, etc.) del área para adaptar los contenidos de las actuaciones a la problemática y objetivos específicos de cada uno de ellos.
- Laboratorio Municipal
  - Estandarización de tareas de preparación y manipulación de nuestras y mejora de la polivalencia
  - Nivelación de cargas de trabajo entre los recursos disponibles

## **E.- Herramientas**

### a) Introducción

Entre las herramientas utilizadas en el Lean Management de Getafe para poder crear flujo, encontramos las siguientes:

- Análisis de la cadena de valor e identificación de desperdicios
- 5 S y Gestión Visual Creación de cuadros de mando
- Estandarización
- Layout adecuado
- Trabajo en paralelo: líneas principales, auxiliares y camino crítico
- Sincronización de procesos
- Distribución en planta adecuada
- Reducción de lotes de transferencia y de proceso
- Diseño de procesos equilibrados con carga de trabajo nivelada
- Optimizar las transacciones

### b) Sistema 5 S

El Sistema de 5-S plantea la Seguridad como premisa en todo el proceso, y es la base para otras mejoras. Sus pilares básicos son:

- La Organización, para poder eliminar lo necesario
- El Orden: para asignar un sitio a cada materia
- Limpieza y Automantenimiento, para controlar y tener planes de limpieza e inspección
- Estandarización: Mantener lo anterior, estableciendo estándares mínimos de referencia
- Hábito y Disciplina, para poder mantener la cultura LEAN y de las 5-S

Ilustración 89. Sistema 5-S en Leganés



Fuente. PUMARD GARCÍA<sup>439</sup>

c) Gestión Visual

El concepto de "Gestión Visual" refleja la transmisión del desarrollo de la mejora continua de la empresa a todos sus integrantes, además de servir como medio de comunicación hacia prácticas deseadas:

- Todos los detalles son evidentes, de manera que cualquier error se hace perfectamente visible y
- Permite detectar los problemas en su fase inicial.
- Se obtiene información del proceso en tiempo real y permite la realimentación on-line del sistema
- Se aprovechan sinergias al procesar la información de forma común
- Implica autogestión implícita que permite variar positivamente la actitud de las personas con respecto a sus responsabilidades.

---

<sup>439</sup> PUMARD GARCÍA, Jorge: Leganés. Lean Management: La clave para lograr drásticas mejoras en el nivel de respuesta, coste y fiabilidad de los servicios en el Sector Público. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

### Ilustración 90. Ejemplo de Gestión Visual en Leganés

TAREA	RESPONSABLE	ESTATUS		
		COSTE	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN
1	A	↑	↑	↑
2	B	↓	↓	↓
3	C	↔	↔	↔
4	D	↑	↔	↓

Fuente. PUMARD GARCÍA<sup>440</sup>

#### d) Estandarización

Definir el trabajo para que siempre se haga de la misma manera

- Procedimientos e instrucciones de trabajo. Máximo nivel de rigidez admisible por el proceso (fundamental para obtener beneficios de la estandarización sin sacrificar valor añadido)
- Restringir la variabilidad con la que se ejecuta un trabajo implica la reducción de errores, omisiones o costes transaccionales
- Cuanto más esté limitada la variabilidad, menor será la posibilidad de personalizar la actividad

#### e) Líneas principales y Auxiliares

- Línea Principal del proceso conjunto de etapas que representan el camino crítico del mismo (el retraso de sus tareas condiciona el retraso global del proyecto)
- Línea auxiliar : son actividades que no forman parte del camino crítico y que se integran en el flujo del proceso mediante una señal de sincronización
- Buffer de seguridad: Prever en la programación para las tareas críticas con recursos asignados

<sup>440</sup> PUMARD GARCÍA, Jorge: Leganés. Lean Management: La clave para lograr drásticas mejoras en el nivel de respuesta, coste y fiabilidad de los servicios en el Sector Público. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

#### f) Layout adecuado

Adecuación de la distribución física para favorecer al flujo del proceso eliminando barreras y favoreciendo la visibilidad del mismo

Área de trabajo común para todos los integrantes del mismo donde se recojan todos los recursos y documentación necesarios:

- Centralización de la documentación del proyecto. Última versión de cada formato localizada y actualizada. Codificación de todos los documentos (identificación, seguridad,...)
- Flujo de información / Colaboración entre los integrantes del proyecto rápida y efectiva

#### g) Optimización de los Ciclos

Un ciclo de aprobación es un proceso documental generalmente basado en el chequeo y firma de un documento por parte de varias personas como paso necesario para continuar con el flujo de información

Cuestionarse el "por qué" de estos ciclos y su efectividad real. Causas más habituales:

- Falta de confianza en la organización: Provoca ineficiencia
- Tener un feedback del proyecto de forma innecesariamente continuada
- Presentar un esquema inadecuado de Transmisión o Retorno para la aprobación de la información

#### h) Nivelado de Cargas

- Eliminación de tiempos perdidos por atención dispersa a varias tareas
- Asignación de recursos en función del retraso en vez de a las tareas con mayor potencial de VA en cada momento
- El recurso compartido establece "bloques de tiempo" en función de su capacidad que se asignarán a los distintos procesos.

- El criterio de asignación de “bloques” a procesos es el de mayor potencial de VA (corregido con fechas límite de retraso).
- Equilibrio entre gestión del proceso y optimización de recursos del área funcional

#### i) Optimizar Transacciones

Tan malo es tener información por defecto como por exceso. Es por ello que debemos tener una visión de la evolución documental así como identificación de responsabilidades en la generación de cada etapa.

### 4.3 Conclusiones

La principal acción que ha realizado el Ayuntamiento de Leganés en el sector público está en la creación de “valor” para el ciudadano, que se materializa en la actuación sobre cuatro grandes ejes:

- La relación del ciudadano con la Administración, mejorando tanto la calidad de los servicios prestados, como la información y accesibilidad a los mismos, haciendo partícipe a los ciudadanos en las decisiones públicas, conociendo sus necesidades y expectativas y cumpliendo los compromisos adquiridos. Cuyas actividades son:
  - Análisis y evaluación de canales de atención al ciudadano
  - Elaboración de Cartas de Servicios
  - Diseño, implantación, evaluación y gestión de la información de sistemas de reclamaciones, quejas y sugerencias
  - Elaboración de planes de participación ciudadana
- El desarrollo interno de la organización, trabajando para mejorar la capacitación, las competencias y habilidades del capital humano. Cuyas actividades son
  - Diseño de programas de formación
  - Impartición de formación adaptada a las necesidades de la organización
    - Calidad en la Administración Pública
    - Gestión de proyectos
    - Gestión de equipos. Motivación y trabajo en equipo

- Habilidades de comunicación
- La gestión interna de la organización, colaborando con la organización en la definición y despliegue de estrategias, en consonancia con los objetivos marcados por la misma, trabajando en agilizar los procesos y garantizando en todo momento la calidad de los servicios, así como la optimización de los recursos. Midiendo y evaluando siempre, y utilizando esa información como base para la mejora de la gestión pública siendo actividades:
  - Elaboración de Planes Estratégicos, Planes de Calidad y modernización de los servicios
  - Diseño e implantación de Cuadros de Mando Integral y Sistemas de Indicadores
  - Implantación de modelos de excelencia en la gestión
  - Evaluación de sistemas de Gestión de la Calidad y elaboración de planes de mejora
  - Gestión de proyectos
  - Implantación de la gestión por procesos
  - Lean Management aplicado a la optimización de los procesos
  - Despliegue de mejora continua
  - Sistemas de evaluación
- La modernización de la Administración, impulsando el uso de las nuevas tecnologías como apoyo a la mejora de la calidad de los servicios, mediante la Gestión de Conocimiento de los Activos. Las Corporaciones Locales y, en general, las sociedades con patrimonios de activos, necesitan:
  - Administrar centros dispersos
  - Homogeneizar criterios técnicos y contratos
  - Supervisar Contratos y sus Niveles de Servicio (SLA's)
  - Integrar tecnologías en edificios inteligentes o sistemas de control
  - Dar confort, imagen y servicio al mejor coste, utilizando las inmensas posibilidades que ofrecen las telecomunicaciones (internet, telefonía móvil, etc).



### **III. Experiencias en la Gestión de los Recursos Humanos**

#### **1. Organismo de Gestión Tributaria de Málaga. Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos.**

##### **1.1 Introducción**

El Organismo de Gestión Tributaria de Málaga cuenta como sus principales actividades

- Gestión Voluntaria y ejecutiva de cobro
- Gestión del cobro en materia de sanciones por infracciones de tráfico
- Inspección tributaria
- Gestión tributaria de los impuestos y tasas municipales
- Prestación de servicios en gestión catastral
- Tramitación de exenciones y bonificaciones fiscales relacionadas con los impuestos municipales
- Tramitación de ayudas para el pago del IBI
- Domiciliación de tributos
- Emisión de documentos de pago
- Resolución de reclamaciones derivadas de la gestión de cobro
- Gestión del padrón de habitantes
- Control de los derechos de participación en los ingresos del Estado del Ayuntamiento de Málaga
- Asistencia tributaria en materia de declaraciones, solicitudes, reclamaciones e inspección
- Asistencia en materia de declaraciones relacionadas con el Padrón Municipal de Habitantes
- Atención al ciudadano

La Misión de este Organismo es ser el responsable de la gestión, inspección y recaudación de los tributos municipales y de otros ingresos de derecho público, así como la gestión del padrón de habitantes de Málaga, presta su servicio en base a las normas vigentes en cada momento y a la

expectativas de la ciudadanía, promoviendo y facilitándoles la realización de los trámites requeridos en materia tributaria y de empadronamiento, es por tanto, que participa en la provisión de los medios económicos necesarios para el continuo desarrollo del municipio de Málaga en beneficio de la ciudadanía.

Su visión es ser reconocida por la ciudadanía de Málaga como una organización eficaz, moderna y activa, que lleva a cabo su misión con calidad, fruto de su afán de mejora continua y su apuesta decidida por el uso de las Nuevas Tecnologías

## **1.2 Resumen de la Mejora**

### **A.- Resultados**

Del Plan de Mejora, hemos detectado los siguientes resultados:

- Sistema de gestión integrado.
- Gestión por objetivos.
- Elaboración de un Cuadro de Mando con todos los indicadores del Sistema de Gestión.
- SIGA: Visión global del estado de la organización, favoreciendo el análisis y diagnóstico, pudiendo extraer conclusiones y tomar decisiones acertadas "a tiempo" basadas en hechos, posibilitando mejorar el rendimiento de todos los procesos.
- Productividad vinculada a objetivos departamentales alineados con objetivos estratégicos.
- Mejora en la prestación de servicios a nuestros clientes.
- Mejora de la motivación e implicación del personal, consiguiéndose altos niveles de compromiso, motivación, comunicación y orientación al logro.
- Ahorro y mejora medioambiental.
- Estructura organizativa basada en el nuevo modelo de gestión.

### **B.- Enfoque**

El enfoque está basado en los siguientes puntos:

- Integración de múltiples enfoques, con los objetivos de:
  - Mejorar nuestro servicio a la ciudadanía y a nuestro aliado el Ayuntamiento.
  - Mejorar la motivación e implicación de todo el personal de Gestión Tributaria.
  - Mejorar la productividad en la organización.
  - Mejorar la comunicación en la organización.
  - Disponer de un sistema de indicadores cuantitativos completo, representativo, estable, que permita el control de los procesos, la toma de decisiones y la mejora continua.

### **C.- Despliegue**

El Despliegue de Normas Usadas han sido los siguientes:

- Gestión por Procesos. Certificación ISO 9001.
- Integración de nuestros sistemas de planificación y gestión. Alineación de Objetivos y Plan de Dirección .
- Cuadro de Mando.
- SIGA: Aplicación informática que permite el seguimiento y control de todos los indicadores de la organización.
- Gestión por Objetivos.
- Sistema de reconocimiento para el personal en base a objetivos.
- Adaptación de la estructura organizativa al Sistema de Gestión implantado.
- Implantación de nuevos indicadores

## **1.3 Enfoque**

### **A.- Identificación y selección de la práctica de mejora. Criterios Utilizados**

La práctica de mejora fue identificada y selecciona en las autoevaluaciones del modelo EFQM de 2004 y 2008 e integrada en los consecuentes Planes de Acción EFQM 2004-07 y 2008-11.

En la Autoevaluación EFQM de 2004 se detectaron 28 áreas de mejora que los líderes priorizaron agrupándolas homogéneamente en un Plan de Acción con 11 acciones de mejora concretas. Los criterios utilizados para priorizar dichas áreas fueron los que se aprecian en la siguiente ilustración:

**Ilustración 91 Criterios Utilizados en la práctica de la mejora en el Organismo de Recaudación de Málaga**

CRITERIO		VALORACIÓN		
		1	2	3
<b>Intensidad</b>	Define el impacto de la mejora en los criterios EFQM, esto es, el grado de horizontalidad de la media.	<b>Intensidad baja</b> Impacto < 3 criterios.	<b>Intensidad media</b> 3 ≤ impacto ≤ 4.	<b>Intensidad alta</b> Impacto ≥ 5.
<b>Esfuerzo</b>	Define el grado de esfuerzo que necesita la Organización para la implantación de la acción, en términos de recursos, resistencia y dedicación.	<b>Esfuerzo bajo</b> La implantación no requiere dedicación plena de recursos. Baja resistencia de la organización.	<b>Esfuerzo medio</b> La implantación requiere importante dedicación de recursos, con dedicación media. Genera resistencias en el proceso.	<b>Esfuerzo alto</b> La implantación requiere de recursos con dedicación plena. Alta resistencia en el proceso.
<b>Coste</b>	Valora el coste económico necesario para la implantación.	<b>Coste bajo</b> La inversión económica necesaria es baja.	<b>Coste medio</b> La inversión económica es moderada.	<b>Coste alto</b> La inversión económica necesaria es alta.
<b>Impacto</b>	Mide el impacto que la aplicación de la Iniciativa tendrá en los resultados.	<b>Impacto bajo</b> El impacto esperado de la acción es bajo.	<b>Impacto medio</b> El impacto en los resultados es moderado. Generará retornos en la organización.	<b>Impacto alto</b> Alto impacto en los resultados. Genera retornos y beneficios a corto plazo.

**Fuente. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA<sup>441</sup>**

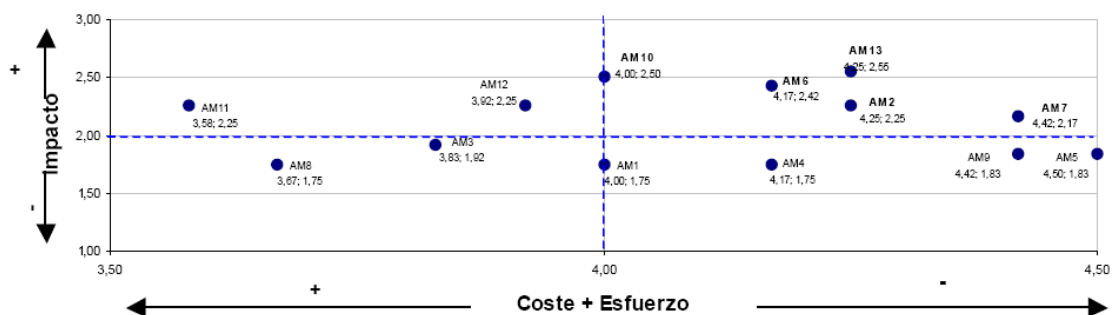
Entre las 11 acciones de mejora integradas en el plan de acción trienal 2004-2007 se incluían cuatro que desarrollaban algunos enfoques de nuestra buena práctica que son: gestión por procesos, sistema de indicadores, alineación de objetivos, plan de dirección y presupuestos y los Sistemas de Reconocimiento.

Todas las Acciones de Mejora del Plan se planificaron detalladamente, estableciéndose tareas concretas, plazos, responsables, metodología y periodos de evaluación y revisión de cada enfoque.

<sup>441</sup> Málaga, Organismo Autónomo de Gestión Tributaria: Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

En la última Autoevaluación EFQM realizada en 2008 se detectaron 13 áreas de mejora que se priorizaron en función de su impacto, coste y esfuerzo:

**Ilustración 92. Matriz de Priorización de las Acciones de Mejora en el Organismo de Recaudación de Málaga**



**Fuente. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA<sup>442</sup>**

A la hora de desplegar el enfoque de la acción de mejora 11 - pilar fundamental de esta buena práctica -, y seleccionar la herramienta informática que nos permitiera un buen seguimiento de los indicadores, hicimos un estudio de las distintas opciones disponibles:

- AC: Aplicaciones comerciales.
- AD: Aplicaciones disponibles en otros departamentos municipales.
- ASI: Desarrollo por nuestros expertos informáticos (Dpto. de Sistemas de Información).
- A: Desarrollo de un aplicativo por los expertos en calidad (Dpto. de Calidad).

Y las valoramos en base a los siguientes criterios que ordenamos de mayor a menor importancia y ponderamos en base a nuestras necesidades y limitaciones (entre otras, el Plan de Austeridad 2009):

- Precio.
- Importe directo en euros de la compra o desarrollo del aplicativo.

<sup>442</sup> Málaga, Organismo Autónomo de Gestión Tributaria: Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

- Esfuerzo.
- Cantidad de trabajo en horas necesarias para crear o adaptar el aplicativo.
- Plazo en el que estaría operativo.
- Flexibilidad y adaptabilidad a nuestra organización e indicadores.
- Compatible con nuestras fuentes de datos, aplicativos del CEMI y excells.
- Nivel de dependencia externa, facilitando su mantenimiento.
- Formación adicional necesaria en el desarrollo y mantenimiento del aplicativo.

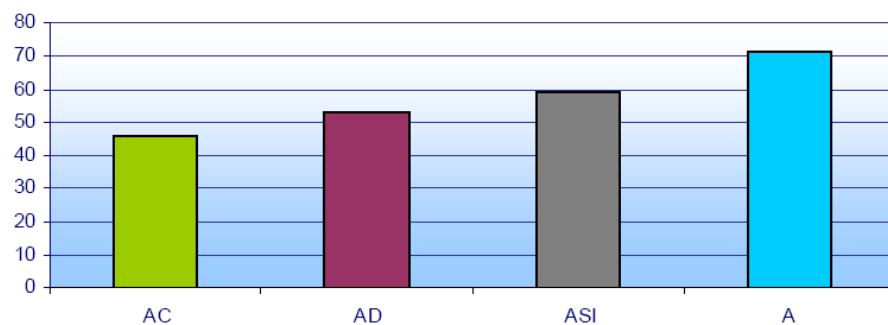
Todo esto podemos valorar mediante un análisis de variable multifunción de criterios, como podemos observar la siguiente imagen:

**Ilustración 93. Sistema de Valoración Multicriterio en el Organismo de Gestión Tributaria de Málaga**

	Precio	P	Esfuerzo	P	Plazo	P	Flexibilidad	P	Compatible	P	Dependencia	P	Formación	P	TOTAL
<b>AC</b>	1	7	3	6	2	5	1	4	1	3	1	2	2	1	46
<b>AD</b>	2	7	3	6	2	5	1	4	1	3	1	2	2	1	53
<b>ASI</b>	3	7	2	6	2	5	2	4	1	3	2	2	1	1	59
<b>A</b>	3	7	2	6	3	5	3	4	1	3	3	2	2	1	71

P: Ponderación del criterio

- 1 negativo
- 2 neutro
- 3 positivo



**Fuente. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA<sup>443</sup>**

Concluyendo mediante este análisis que el desarrollo del aplicativo por parte nuestra (Subdirección Presupuestos, Planificación, Control y

<sup>443</sup> Málaga, Organismo Autónomo de Gestión Tributaria: Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

Coordinación-Departamento de Calidad e Inspección de los Servicios) obtenía la mejor valoración.

### ***B.- Definición y contenido de la práctica de Mejora seleccionada***

La práctica de mejora que presentamos consiste en varias actuaciones interrelacionadas:

- Gestión por Procesos. Implantarla en nuestra organización obteniendo la Certificación ISO 9001 del Sistema de Gestión.
- Integración de nuestros sistemas de planificación y gestión. Alineación de Objetivos y Plan de Dirección .
- Cuadro de Mando: definición de los indicadores e integración en un Cuadro de Mando.
- SIGA: desarrollo interno de una aplicación informática que permite el seguimiento y control de todos los indicadores de la organización.
- Gestión por Objetivos: con un sistema de reconocimiento para el personal.
- Adaptación de la estructura organizativa en función de lo anterior.
- Implantación de nuevos indicadores (encuesta de satisfacción interna y de aliados municipales) para completar el ciclo REDER en todos los enfoques.

Que a su vez se integran totalmente entre sí, en nuestra organización, y en especial con nuestros procesos, Sistema de Gestión y nuestra planificación estratégica (Plan de Dirección a 4 años y Plan de Actuaciones anual).

### ***C.- Objetivos: Descripción, Planificación y Grado de Participación***

Son Objetivos generales:

- Mejorar nuestro servicio a la ciudadanía y a nuestro aliado el Ayuntamiento.
- Mejorar la motivación e implicación de todo el personal de Gestión Tributaria.
- Mejorar la productividad en la organización.

- Mejorar la comunicación en la organización.
- Disponer de un sistema de indicadores cuantitativos completo, representativo, estable, que permita el control de los procesos, la toma de decisiones basadas en hechos y la mejora continua.

Estos objetivos participan de la filosofía general de los Planes de Acción en Calidad denominados PAC-MIDO 2004-2007 y 2008-2011 del Ayuntamiento de Málaga (Plan de Acción en Calidad para la Modernización, Innovación y el Desarrollo Organizativo), que, con la visión de integridad corporativa, cooperación interdepartamental y orientación a resultados a la ciudadanía, contempla 5 ámbitos de desarrollo y cambio organizativos:

- Transformación Organizativa y Gestión
- Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Calidad, Excelencia e Innovación
- Participación y Atención Ciudadana
- Estrategias Corporativas

Y también son consecuencia de la Visión y Política de Calidad y muy en concreto de los valores que constituyen la cultura liderada por la Dirección e impulsada por todos:

- "servicio a la ciudadanía"
- "confidencialidad"
- "legalidad"
- "comportamiento ético"
- "mejora continua"
- "personas"

Y a su vez desarrollan los programas de actuación cuatrienales establecidos en los Planes de Dirección, que en el Plan de Dirección 2008-2011 son:

- Programa 1. Gestión Eficaz
- Programa 2. Orientación a la Excelencia
- Programa 3. Compromiso con los usuarios
- Programa 4. Implicación de los Recursos Humanos



- Programa 5. Responsabilidad Social

La planificación general de los objetivos señalados se concretó en 2004 y 2008, se puede apreciar en el siguiente gráfico:

**Ilustración 94. Planificación General de Objetivos en el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria de Málaga<sup>444</sup>**

	2004	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
		1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
1													
2													
3													
4													
5													
6													
7													
8													
9													
10													

Actuaciones realizadas a partir de la Autoevaluación 2004  
 Actuaciones realizadas a partir de la Autoevaluación 2008

**Fuente. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA<sup>445</sup>**

La planificación más exhaustiva y detallada, con responsables, plazos, tareas concretas, seguimiento del cumplimiento... se realizó en cada uno de los Planes de Actuación anuales que despliegan los planes de dirección. Ponemos por ejemplo algunas de las actuaciones incluidas en el Plan de Actuaciones para 2008 en el Programa 2. Orientación a la Excelencia.

<sup>444</sup> NOTA DE AUTOR: Donde se puede sustituir por, 1. Autoevaluación EFQM, 2. Plan de Acción EFQM, 3. Gestión por procesos, 4. Certificación Sistema de Gestión, 5. Definición de indicadores y revisiones, 6. Encuestas de Satisfacción interna, 7. Encuestas de Satisfacción de la ciudadanía, 8. Integración de los indicadores con el plan de dirección y de actuaciones, 9. Desarrollo de SIGA, 10. Programa productividad basado en objetivos de los indicadores

<sup>445</sup> Málaga, Organismo Autónomo de Gestión Tributaria: Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

#### ***D.- Definición de los Indicadores vinculados a los Objetivos***

El principal Objetivo es Mejorar nuestro servicio a la ciudadanía y a nuestro aliado el Ayuntamiento. Para ello se cuentan con los siguientes indicadores vinculados:

- Encuesta de Satisfacción de clientes presenciales.
- Encuesta de Satisfacción de clientes telefónicos.
- Encuesta-Observatorio de Expectativas de clientes.
- Encuesta de Satisfacción de los aliados municipales (Ayuntamiento).
- Número de Quejas y Sugerencias.
- Grado de cumplimiento de los compromisos de la Carta de Servicios.
- Auditorías.

Para el Objetivo de Mejora de la motivación e implicación de todo el personal de Gestión Tributaria, se pueden destacar los siguientes Indicadores Vinculados:

- Encuesta de Satisfacción del Personal.
- Grado de consecución de los objetivos.
- Índice de absentismo.
- Número de Acciones de Mejora presentadas.
- Grado de participación en Grupos de Mejora.
- Número de candidaturas presentadas a premios.
- Número de horas de formación por persona.

Por su parte el Objetivo de Mejorar la productividad en la organización encontramos los siguientes indicadores: En este sistema de compensación ligado a la consecución de objetivos se han seleccionado 64 indicadores de distinta índole, indicadores de tiempos medios (16), de porcentaje (23), de importes (6), índices, plazos, actuaciones concretas, entre otros, estableciendo los valores objetivos a cumplir. Este sistema se ha expuesto a todo el personal a través de las jefaturas responsables de cada departamento y fue presentado al Comité de Empresa.

Con el objetivo de mejorar la comunicación en la Organización, se han empleado los siguientes indicadores:

- Encuesta de Satisfacción del Personal .
- Valoración de las actividades formativas.
- Auditorias.
- Número de Acciones de Mejora presentadas.
- Número de Acciones de Mejora implantadas.
- % de Quejas y Sugerencias tramitadas en menos de 20 días.

#### ***E.- Grado de Implicación del Equipo Directivo.***

El equipo directivo de Gestión Tributaria ha liderado la implantación de esta acción de mejora desde el principio; constituido por sus líderes, se organiza a distintos niveles:

- Consejo Rector: máximo órgano de gobierno y administración del Organismo: integrado por el Presidente y once consejeros, todos concejales del Pleno del Ayuntamiento, nombrados por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de la Ciudad de Málaga.
- Gerente: máximo responsable del Organismo ante todos nuestros grupos de interés: con el apoyo de todos los líderes dirige y coordina el despliegue de la estrategia definida en el Plan de Dirección cuatrienal a través de los Planes de Actuaciones anuales.
- Comité de Dirección: máximo órgano de comunicación y coordinación interna en el que participan todas las Subdirecciones bajo la dirección del Gerente: responsable de mejorar los resultados claves y del gobierno eficaz y eficiente de la organización. Analiza, debate y transmite las principales directrices, entre las que se encuentran las relacionadas con el Sistema de Gestión y la mejora continua.
- Comité de Calidad: responsable último de la calidad y mejora en nuestros procesos e indicadores: por delegación del Comité de Dirección, promueve, supervisa y controla la ejecución de los programas que se establezcan dentro de éste ámbito. En el proceso (documentado) Revisión por la Dirección se analizan y revisan con una periodicidad mínima anual la política y estrategias, las acciones

de mejora, los objetivos, la planificación y resultados alcanzados, identificando puntos fuertes del sistema, proponiendo y priorizando áreas de mejora a desarrollar

- Líderes: Mandos de las distintas subdirecciones, departamentos y negociados del Organismo que, en línea con las directrices fijadas por la Gerencia y órganos colegiados, han participado activamente en la definición y despliegue y evaluación de los objetivos de esta propuesta, por ejemplo mencionamos su gran colaboración en la implantación de la Gestión por Procesos o en la definición de los indicadores, fijación de sus objetivos y valores tolerables, planificación y seguimiento.

## **1.4 Despliegue**

### ***A.- Descripción de los Recursos***

Las actuaciones de esta buena práctica han sido desarrolladas en su mayoría internamente en nuestra organización con los recursos existentes por lo que concluimos que la inversión en recursos adicionales tanto humanos como materiales en todas las etapas en las que se ha llevado a cabo esta práctica ha sido mínima y que han sido ampliamente amortizados en base a los buenos resultados que estamos obteniendo.

La alta dirección y los líderes de Gestión Tributaria han impulsado en todas sus fases esta buena práctica, asumiendo un especial protagonismo en el diseño e implantación de la gestión por procesos, objetivos y de la productividad asociada a la misma, la cual no ha supuesto ningún aumento presupuestario ya que ha sustituido la anterior productividad genérica que tenía presupuestado un importe máximo idéntico.

El Departamento de Calidad e Inspección de los Servicios creado recientemente en 2009 (anteriormente desde 2004 solo existía una persona como Responsable de Calidad, que ahora ha pasado a ser el Jefe de dicho Departamento) y compuesto en la actualidad por dos personas no ha supuesto un incremento de la plantilla de la organización ya que ha sido dotado con

personal fijo que gracias al aumento de productividad generado por la buena práctica –en especial la gestión por procesos y normalización de procedimientos- ha podido ser liberado de sus anteriores tareas para dedicarse plenamente al fomento de la mejora continua y control del nivel del servicio en nuestra organización. Por tanto, no ha generado costes adicionales en recursos humanos. Desde este Departamento (y anteriormente el Responsable de Calidad) se ha coordinado, asesorado o realizado con sus propios medios, según ha procedido, la mayoría de las actuaciones relacionadas con procesos, sistemas de gestión, indicadores y sus objetivos, encuestas, auditorías internas, autoevaluaciones, desarrollo del aplicativo SIGA, etc.

El Departamento depende del Subdirector de Presupuestos, Planificación, Control y Coordinación, quien, además de impulsar la mayoría de las actuaciones, ha cobrado especial protagonismo en la alineación de los modelos de planificación y gestión y en el diseño del Cuadro de Mando, todo ello también sin recursos añadidos.

Se han realizado las siguientes inversiones adicionales:

- Asesoramiento externo recibido en las primeras etapas de implantación del Sistema de Gestión de la Calidad y de la Gestión por procesos, así como en las autoevaluaciones EFQM.
- Costes de Certificación por AENOR según la norma ISO 9001 y renovaciones.
- Costes de realización de las encuestas de satisfacción presencial, encuesta de satisfacción interna y encuesta observatorio (el resto de encuestas se realizan con recursos propios por el Departamento de Calidad e Inspección de los Servicios).

En conclusión, como indicábamos al principio de este apartado, la relación entre los beneficios generados y la inversión adicional necesaria es excelente y la valoramos muy favorablemente.

## ***B.- Procedimientos y Actuaciones Desarrolladas para alcanzar los Objetivos***

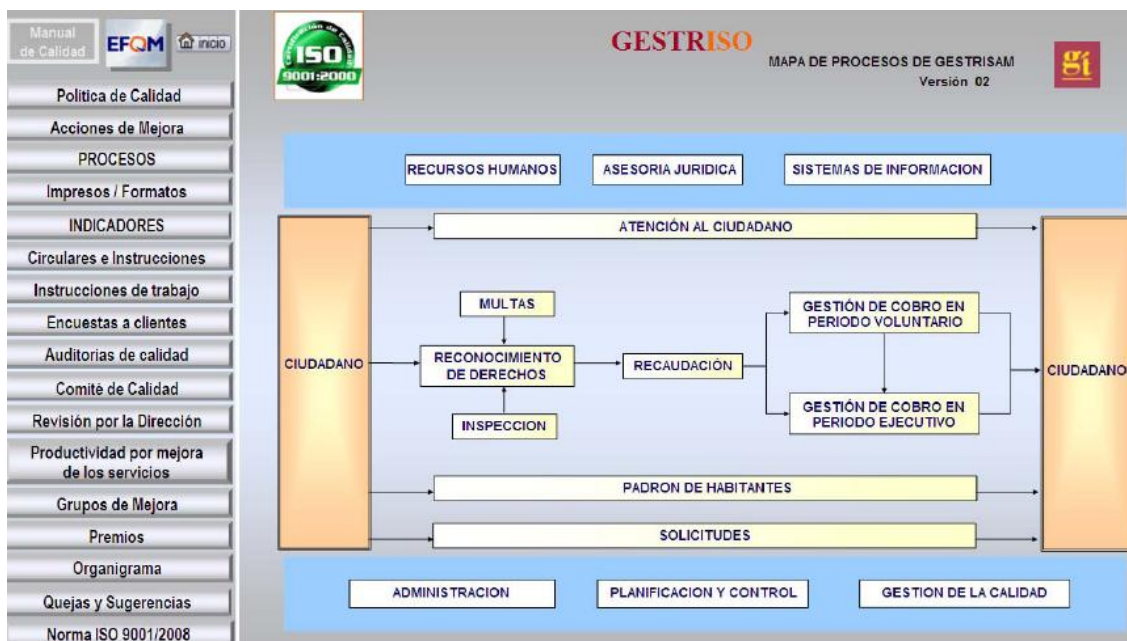
### **a) Gestión por Procesos. Sistema Certificado.**

En el periodo 2002-2003 se realizó una primera aproximación identificando y documentando los procesos de la organización y elaborando el primer mapa general de procesos, pero todavía no podíamos hablar de una verdadera gestión por procesos.

En el año 2004, como consecuencia de los resultados de autoevaluación EFQM, decidimos impulsar el despliegue de este enfoque, realizando una reingeniería de nuestros procesos e incorporándolos a un Sistema de Gestión conforme a la norma ISO 9001:2000. Dada la complejidad de nuestra organización decidimos implantar la Gestión por procesos paulatinamente en un plazo de tres años, comenzando en 2004 con los que afectaban directamente la atención a la ciudadanía, continuando con los Operativos y concluyendo con los de Gestión y Apoyo, es decir, teniendo a nuestros clientes en el eje de nuestras actuaciones.

Paralelamente a la implantación de los procesos y del Sistema de Gestión, fuimos certificándolo por la entidad acreditada AENOR, ampliando progresivamente el alcance hasta alcanzar todos nuestros servicios e instalaciones en 2007.

### Ilustración 95. Mapa de Procesos en el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria de Málaga



Fuente. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA<sup>446</sup>

La implantación de la gestión por procesos se ha basado en la participación directa de los responsables de los mismos, conjuntamente con su personal.

Para cada proceso se ha identificado una serie de atributos siguiendo el “método de la caja” Y se ha elaborado su correspondiente ficha y flujograma pudiendo tener también instrucciones y hojas técnicas asociadas, además cada proceso tiene definido su indicador.

Con esta metodología se han documentado todos los procesos, normalizando y simplificando su gestión, reduciendo el número de instrucciones y documentos complejos, siendo más útiles desde el punto de vista pedagógico y formativo, y ayudando a coordinarnos con nuestros aliados y socios.

<sup>446</sup> Málaga, Organismo Autónomo de Gestión Tributaria: Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

Los procesos están en continua revisión en un ciclo de mejora continua, como evidencia que en algunos flujogramas ya estemos en la versión sexta o la tercera en el Mapa de Procesos.

b) Integración de nuestros modelos de planificación y de Gestión:

Existen varios niveles de planificación en nuestra organización:

- Planificación estratégica:
  - A largo plazo: Plan Director: aprobado por el Consejo Rector y define los objetivos generales a largo plazo (cuatro años, coincidiendo con las legislaturas municipales) de la organización, desarrollando nuestra Misión, Visión y Valores. A su vez constituye la base para la elaboración de cada “Plan de Actuaciones” anual.
  - A corto y medio plazo: Plan de Actuaciones anual: que resume las actuaciones concretas que en ese año desarrollarán las medidas del Plan Director, en él se determinan los responsables concretos de su implantación, los plazos de ejecución y los recursos necesarios.
- Planificación de Gestión u Operativa: (A corto y medio plazo).
  - En base a los procesos y a los indicadores asociados, se fijan los objetivos anuales para cada indicador-proceso, planificándose por cada responsable las actuaciones necesarias para su consecución.

Ambas planificaciones constituían sistemas paralelos con ciclos de planificación, despliegue y evaluación diferentes. Esto era así porque la Gestión por Procesos se había superpuesto a la tradicional por lo que era necesaria su integración, como así se puso en evidencia en la Autoevaluación EFQM 2004.

Se han realizado las siguientes actuaciones:



- Adecuación de los ciclos de planificación, despliegue, evaluación y revisión al ciclo de nuestra actividad.
- Plan Director: cada legislatura (sin cambios).
- Plan de Actuaciones y Planificación de Gestión: en ciclos coincidentes con el año natural.
- Cambios en la "Revisión por la Dirección", realizándola en los primeros meses del año (antes era en noviembre), permitiendo así la evaluación y análisis del cumplimiento real de objetivos y la revisión de las actuaciones planificadas una vez se han obtenido todos los datos de enero a diciembre.
- Implicar a todos los líderes en los objetivos de la organización.
- Elaboración del procedimiento documentado "Plan de Dirección" que articula y normaliza todo lo anterior.

c) Cuadro de Mando: SIGA

La medición constituye uno de nuestros ejes fundamentales de la mejora. Para cada uno de los procesos hemos definido indicadores que miden su capacidad. Nuestros indicadores, objetivos y planificación de nuestra organización desarrollan nuestras líneas estratégicas y nutren por agregación a nuestros Resultados Clave.

Una vez teníamos implantada la Gestión por Procesos, con indicadores asociados, y habíamos conseguido alinear nuestros sistemas de planificación y de gestión, el reto consistió en integrarlos en un Cuadro de Mando, tal y como quedó evidente en el análisis realizado en la Revisión por la Dirección de 2007 (14/11/07): Acción de Mejora "Mejorar el sistema de indicadores y seguimiento de los mismos. Desarrollo de un aplicativo informático a tal fin.

Ampliación y ajuste de objetivos y del cuadro de indicadores" y en la Autoevaluación EFQM en 2008 Como actuación previa, en el segundo semestre de 2008 y primero de 2009, se hizo una nueva revisión en profundidad de todos nuestros indicadores, seleccionando, añadiendo o eliminándolos, con el fin de que nuestro cuadro de indicadores de partida incluyera todos y solo aquellos que aportaran valor a la organización y a los

clientes, sirviendo para el control de nuestros procesos y que permitieran la mejora de los mismos en términos de eficiencia, productividad y agregar valor. Asimismo, fijamos objetivos y valores tolerables para 2009, además de determinar la frecuencia y responsables de su seguimiento, métodos de obtención de datos, etc. Toda esta información se incluye de manera estructurada y normalizada en las respectivas fichas y matrices de indicadores.

d) Creación y difusión de la aplicación SIGA (Sistema de Indicadores de Gestión y Actividad).

Todos los indicadores así definidos se integraron en un Cuadro de Mando que nos proporciona un sistema representativo, integrado y estable de indicadores, el cual se ha soportado en una plataforma informática en entorno web desarrollada en su totalidad de manera interna por el Departamento de Calidad e Inspección de los Servicios. La plataforma informática la hemos denominado SIGA (Sistema de Indicadores de Gestión y Actividad) y nos permite visualizar el cuadro de mando en un intuitivo entorno web, facilitando el acceso e interpretación de la información.

Hemos desarrollado SIGA de una manera muy gráfica, con un sistema de semáforos en función del cumplimiento o no del objetivo y valor tolerable fijados, gráficos de evolución mensual e interanual para facilitar comparaciones, resúmenes agrupados, etc. Los datos se alimentan mensualmente desde el Dpto. de Calidad e Inspección de los Servicios con la participación de todos los responsables de seguimiento de los indicadores.

Características principales de SIGA:

- Integral: permite integrar los indicadores de gestión con los de volumen de actividad y con los de la Carta de Servicios.
- Intuitiva y amigable: enfocada a usuarios no técnicos. Navegación web. Sistema de semáforos. Gráficos de situación y evolutivos mensuales e interanuales para cada indicador.

- Versátil: implantación en cualquier ámbito de la organización.
- Compatible: plena integración con MS Excel.
- Multiusuario: acceso por un nº de usuarios ilimitado y concurrentes dentro de la organización.
- Accesible: por usuarios no técnicos: facilidad de instalación y puesta en marcha inmediata.
- Holística: las dos presentaciones principales muestran la esencia de la visión y la estrategia de la organización.
- Adaptable y flexible.
- Innovadora: tanto en la integración de varios sistemas existentes en la organización como en el desarrollo e implantación de un sistema que se deriva de los anteriores (productividad por objetivos) y en su presentación (agrupada en macroprocesos, individual, por gráficos, por datos cuantitativos, descripción de indicador, etc....)
- Específico: sólo incluye mediciones de lo que se considera importante.
- Inequívoco: su interpretación es única.
- Sencillo en su interpretación con un lenguaje conocido por todos.
- Económico: los datos que lo alimentan son fáciles de obtener y el consumo de recursos es mínimo.

El Cuadro de Mando representado en SIGA está formado por 127 indicadores. La página principal de acceso de SIGA nos permite de un vistazo ver el grado de consecución de todos los objetivos asociados a los indicadores, pudiendo visualizarlos de dos maneras distintas:

- De forma Agrupada por los macroprocesos que conforman nuestro mapa de procesos

## Ilustración 96. Mapa de Procesos Agrupados en el Organismo de la Gestión Tributaria en Málaga



Fuente. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA<sup>447</sup>

- De forma Agrupada por los macroprocesos que conforman nuestro mapa de procesos

## Ilustración 97. Mapa de Procesos Agrupados en el Organismo de la Gestión Tributaria en Málaga

**SIGA**  
Sistema de Indicadores de Gestión y de Actividad  
Última actualización: 31 diciembre 2009

NOTA: el cumplimiento de objetivos se cierra el 31/12

CODIGO	DESCRIPCIÓN	Matriz I	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	acum.	Planificación	OBSERVACIONES
AC-01	TIEMPO DE ESPERA EN LA ATENCIÓN PRESENCIAL	Gráfico						S	S	S	C	C	S	S	S		
AC-02	% DE CIUDADANOS QUE ESPERAN MENOS DE 15 MINUTOS	Gráfico						S	C	C	C	C	S	S	S		
AC-03	SATISFACCIÓN DEL CIUDADANO CON LA ATENCIÓN PRESENCIAL	Gráfico						S							S		seguimiento puntual
AC-04	SATISFACCIÓN DEL CIUDADANO CON LA ATENCIÓN TELEFÓNICA	Gráfico									S				S		seguimiento puntual
AC-05	% DE LLAMADAS ATENDIDAS	Gráfico						S	C	S	S	S	S	S	S		
AC-06	ÍNDICE DE QUEJAS POR ATENCIÓN RECIBIDA	Gráfico						S	S	S	S	S	S	S	S		
AC-07	DOMICILIACIONES CONSEGUIDAS	Gráfico						S	S	S	S	S	S	S	S		
AC-08	TIEMPO MEDIO DEL ENVÍO DE SMS A LOS CIUDADANOS	Gráfico						S	S	S	S	S	S	S	S		
AC-09	% DE E-MAILS CONTESTADOS EN MENOS DE 3 DÍAS	Gráfico						S	S	S	S	S	S	S	S		
AC-10	% DE AYUDAS AL I.B.I. TRAMITADAS EN MENOS DE 6 MESES	Gráfico						C	C	C	C	N	N	N	N		seguimiento a partir de 6 y 10 meses
AC-11	% DE DOCUMENTOS REGISTRADOS EN MENOS DE 3 DÍAS	Gráfico									C	S	S	S	S		
RD-01	Nº DE INSCRIPCIONES DE PADRONES FISCALES	Gráfico						N	N	C	C	C	C	C	N		
RD-02	IMPORTE DE RECIBOS	Gráfico						C	C	C	C	S	S	S	S		
RD-03	IMPORTE LIQUIDACIONES	Gráfico						S	S	S	S	S	S	S	S		
RD-04	IMPORTE AUTOLIQUIDACIONES	Gráfico						S	S	S	S	S	S	S	S		
RD-05	% DE BAJAS DE RECIBOS	Gráfico															
RD-06	Nº DE LOS PCL	Gráfico						S	S	S	S	S	S	S	S		
RD-07	IMPORTE DE LOS PCL	Gráfico						C	C	C	C	C	C	C	C		
RD-08	Nº DE LOS E. SANCIONADORES	Gráfico						S	S	S	S	S	S	S	S		
RD-09	IMPORTE DE LOS E. SANCIONADORES	Gráfico						S	S	S	S	S	S	S	S		
RD-10	Nº DE UNIDADES URBANAS GESTIONADAS - CATASTRO	Gráfico						N	N	N	N	N	N	N	C		
RD-11	TIEMPO MEDIO DE TRAMITACIÓN DE EXPTE. DE ALTERACIONES CATASTRALES	Gráfico						S	S	S	S	S	S	S	S		
RD-12	% DE EXPTE. ALTERACIÓN CATASTRAL RESUELTOS EN MENOS DE 12 MESES	Gráfico						N	S	S	S	S	S	S	S		seguimiento a partir de último trimestre

S Sin datos  
S Verde: cumple el objetivo y/o el valor tolerable  
C Naranja: no cumple el objetivo y sí el valor tolerable  
N Rojo: no cumple el valor tolerable  
A Azul: Indicador estadístico (no se especifica objetivo ni valor tolerable)

Fuente. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA<sup>448</sup>

<sup>447</sup> Málaga, Organismo Autónomo de Gestión Tributaria: Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

Desde esta página principal y mediante simples clics del ratón se accede a:

- Ficha descriptiva de cada indicador.
- Matriz de indicadores de cada macroproceso.
- Objetivos y Planificación anual detallada de actuaciones.
- Datos mensuales y acumulados anuales del desempeño de cada indicador, con comparación con el objetivo y valor tolerable fijados y con los resultados de los cuatro años anteriores.
- Gráficos personalizados para cada uno de los indicadores representando lo anterior.

De todo ello los beneficios principales de SIGA:

- Proporciona una visión global del estado de nuestra organización mes a mes, destacando como herramienta de diagnóstico lo que no funciona correctamente mediante un intuitivo sistema de alerta con varios niveles.
- Configurado en cada área funcional y en cada nivel de responsabilidad, presenta de una forma sencilla la información mínima, necesaria y suficiente para poder extraer conclusiones y tomar decisiones acertadas basadas en hechos, posibilitando mejorar el desempeño.
- SIGA enlaza nuestros modelos de planificación y de gestión, al estar integrado en nuestro Sistema de Gestión Certificado y con la definición de indicadores, objetivos y planificación anual hecha por cada responsable y aprobada por la gerencia.
- Permite la implantación de un sistema de retribución variable coherente con la estrategia posibilitando la alineación de los objetivos de las personas con los objetivos estratégicos de la Organización, y favoreciendo la motivación de y entre los distintos responsables quienes conocen y comparten estos objetivos, que se interiorizan,

---

<sup>448</sup> Málaga, Organismo Autónomo de Gestión Tributaria: Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

consiguiéndose altos niveles de compromiso, comunicación y orientación al logro.

- Elimina la burocracia informativa y normaliza la obtención de datos útiles. Al tener un soporte informático ahorra papel, tiempo y recursos.

e) **Gestión por objetivos. Sistema de retribución variable asociado.**

En el proceso de Revisión por la Dirección, anualmente y desde el año 2005 el Comité de Calidad ha analizado el grado de consecución de los objetivos de los indicadores de todos los procesos comprobándose que eran coherentes para desempeñar su función de control, seguimiento y mejora continua de los procesos.

El inventario de todos ellos y la integración de los mismos en un Cuadro de Mando soportado en SIGA, nos abrió las puertas a nuestro enfoque relativo a la implantación de un sistema de retribución variable coherente con la estrategia organizativa.

Hasta el año 2008, se tenía establecido un sistema de productividad generalista basado en la consecución de objetivos clave, en concreto, Derechos Reconocidos e Importe Recaudado. Este sistema se estaba agotando debido a su alcance general, al excesivo peso de dos variables y a las dificultades de consecución en épocas de crisis económica. La escasa vinculación de los objetivos con el trabajo del día a día de algunas personas o departamentos, no directamente implicados en su consecución, no favorecía la implicación del personal ni reconocía el esfuerzo y mejoras individuales.

En 2009 se ha implantado un sistema de productividad, que sustituye al anterior, vinculado al Sistema de Gestión para acercarlo a la consecución de objetivos específicos de cada proceso, vinculados directamente al trabajo de todas las personas de la organización. Esta nueva productividad fue consensuado con el Comité de Empresa y las representaciones sindicales y

ya está en vigor, totalmente desplegada.

Para esta productividad se seleccionaron 4 objetivos específicos de cada grupo de procesos, configurándose una batería de 64 indicadores-objetivos que afectan al cálculo de la productividad que cobra el personal. Además de incluir aspectos como:

- Incremento de domiciliaciones
- Participación en la Encuesta de Satisfacción Interna
- Reducción de gastos, en línea con nuestro Plan de Austeridad

El esquema básico de la nueva productividad es el siguiente:

- Objetivo General (50%), está compuesto por:
  - Derechos Liquidados + Recaudados: Máximo 20% (10+10) puntos
  - Aumento domiciliaciones: 10 puntos
  - Encuesta satisfacción interna: 10 puntos
  - Reducción de gastos: 10 puntos
- Objetivo Específico (50%): compuesto por cuatro elementos seleccionados de cada Matriz de Indicadores: 50 puntos, ponderados según los criterios de cada Jefe de Departamento, propietario de los procesos medidos.

La valoración económica de esta productividad puede suponer más de 2.000 € al año por persona, existiendo también criterios de valoración por tramos y que contemplan aspectos subjetivos como el posible absentismo.

Los beneficios principales que encontramos en esta nueva productividad:

- Incrementa la integración del Sistema de Gestión de Calidad en la gestión diaria
- Une objetivos del SGC y remuneración de las personas
- Desagrega los objetivos por Departamentos/Subdirecciones
- Propicia mayor implicación de las personas en la gestión

- Favorece el trabajo en equipo y la cooperación (objetivos comunes)
- Fomenta el control del trabajo de las personas por sus propios compañeros
- Diversifica el riesgo de incumplimiento de algún objetivo
- Permite al Gerente fijar diversos objetivos generales de la Organización
- Facilita el mayor control del trabajo
- Es supervisado por el Comité de Calidad (que revisa periódicamente los resultados)
- Es sometido indirectamente a auditoría interna y externa (por la revisión de objetivos)

f) **Modificación de la estructura organizativa.**

La introducción de todas estas mejoras en la gestión de la organización ha requerido modificar su estructura para adecuarla a las nuevas necesidades, a las expectativas de la ciudadanía y para orientarla hacia la mejora continua.

Con Cambio de Sociedad Anónima Municipal a Organismo Autónomo en el año 2006 Gestión Tributaria asumió competencias propias al convertirse en Organismo Autónomo, figura jurídica con mayores ventajas económicas y organizativas, debido a las posibilidades que la entrada en vigor de la Ley de Modernización del Gobierno Local ofrecía a las grandes ciudades. Esta mayor seguridad permitió un gran avance en la redefinición de su estructura conforme a la reingeniería de procesos llevada a cabo en el año 2004.

Además se aprobaron Cambios organizativos que enmarcó nuevo organigrama orientado al servicio a la ciudadanía, a los procesos y a la eficiencia en la gestión de recursos.



### ***C.- Planificación de Acciones Formativas y de motivación destinadas a la consecución de los Objetivos***

En el año 2002 se inicia la concienciación desde la Dirección mediante diversas acciones formativas en herramientas de calidad y se difunden en el año 2004 los principios básicos del modelo EFQM dirigidas a los líderes y el personal de la organización. Desde entonces Gestión Tributaria ha fomentado y colaborado en las distintas actuaciones que han tenido lugar tanto a nivel municipal como estatal.

La implantación de nuestro Sistema de Gestión de Calidad, el modelo de excelencia EFQM, la importancia de la medición y selección de indicadores, se han integrado en los módulos que han constituido el Plan de Formación dirigido al colectivo de auxiliares administrativos en su proceso de promoción interna desde el año 2004.

Todo el personal accede anualmente a la formación impartida por el Centro de Formación Municipal cuya oferta incluye tanto formación on-line como presencial dentro de una amplia programación formativa: informática, modelos de gestión de calidad, gestión por procesos, indicadores, herramientas de calidad, sesiones informativas sobre el Plan de Acción en Calidad, etc.

En cada departamento o subdirección se incide en la necesidad de contribuir a la elaboración del Plan de Formación del Departamento de Recursos Humanos favoreciendo la detección de necesidades de formación personales o colectivas, por ejemplo, las personas que hoy forman el Departamento de Calidad cuentan con formación en este ámbito (auditoría, sistemas de calidad integrados, etc...) y de forma periódica asiste a jornadas y sesiones formativas de diversa índole como presentaciones de premios anuales tanto municipales como autonómicos, jornadas específicas de conocimiento de mejores prácticas como la presentada en junio de 2009 por el Responsable de Calidad del Gobierno Vasco sobre la implantación de un Cuadro de Mando.

Fomentar la iniciativa de las personas ha sido una constante en Gestión Tributaria, por ejemplo, en el proceso documentado "Acciones de Mejora" cualquier persona pueda generar acciones de mejoras relativas a cualquier proceso realizado en nuestra organización, aumentando año tras año el número de Acciones de Mejora propuestas por todas las áreas de la organización; desde el año 2005 el Plan de Incentivos por Proyectos de Mejora incentiva la presentación voluntaria de propuestas o proyectos que repercutan de forma práctica en una mejora de los procedimientos o de la calidad de los servicios prestados en nuestra organización (los incentivos pueden ser económicos o consistir en días de permiso retribuido dependiendo de la naturaleza de la mejora), desde el aplicativo Gestriso se anima a la propuesta de grupos de mejora, etc.

Y en esta práctica, la implicación de todo el personal ha sido fundamental desde su inicio en el año 2004:

- los líderes de la organización realizaron las autoevaluaciones en el modelo EFQM
- la implantación del Sistema de Calidad ha requerido la participación de todos los propietarios de los procesos
- la dirección por objetivos se ha afianzado en la colaboración de los líderes con las personas que forman los departamentos o subdirecciones de las que son responsables
- el despliegue de objetivos estratégicos se ha basado en la comunicación como paso fundamental para conseguir el compromiso individual con la estrategia de la organización
- la vinculación de las contribuciones individuales a la consecución de objetivos con el programa de productividad ha aumentado la motivación de todo el personal

## 1.5 Resultados

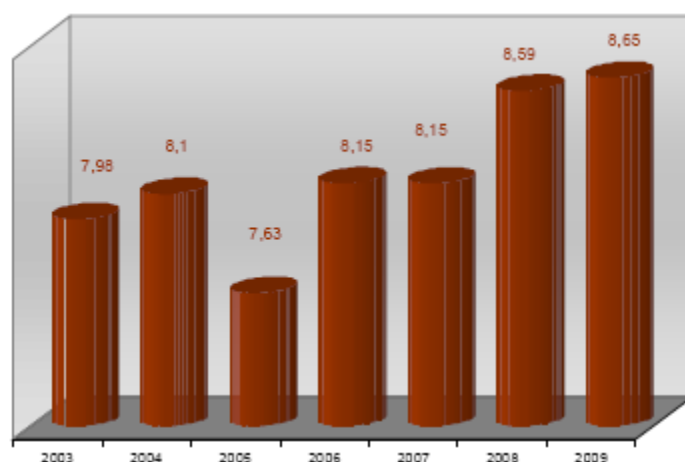
### A.- Descripción de los Resultados Obtenidos

#### a) Introducción

Los resultados y beneficios específicos obtenidos en cada uno de los despliegues ya han sido en parte avanzados en el apartado correspondiente "Despliegue", a continuación vamos a agrupar en cada uno de los tipos de resultados que recoge el modelo EFQM de excelencia, alguno de los principales datos cuantitativos en los que han repercutido las actuaciones realizadas.

#### b) Resultados en Clientes

**Ilustración 98. Evolución de la Satisfacción Global del Servicio en el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria en Málaga**

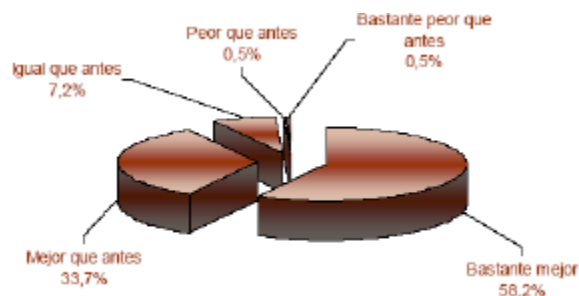


Fuente. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA<sup>449</sup>

---

<sup>449</sup> Málaga, Organismo Autónomo de Gestión Tributaria: Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

**Ilustración 99. Calidad actual, comparada con la Anterior en el Servicio en el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria en Málaga**



**Fuente. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA<sup>450</sup>**

c) Resultados por Personas

**Ilustración 100. Valoración Global de su trabajo en el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria de Málaga**

N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
123	3	10	<b>7,29</b>	1,395

**Fuente. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA<sup>451</sup>**

d) Resultados en la Sociedad: algunos datos.

- Medioambiente: Todo el Sistema de Gestión, procesos, indicadores, Cuadro de Mando, gestión de la documentación, etc esta en entorno informático, sin ningún papel, contribuyendo de esta forma al ahorro de costes y a reducir el impacto medioambiental de nuestra organización.
- Porcentaje de días con apariciones en prensa positiva en 2009: 99.7%
- Premios recibidos y reconocimientos:
  - Certificados por AENOR norma ISO 9001:2008. Alcance completo.

<sup>450</sup> Málaga, Organismo Autónomo de Gestión Tributaria: Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

<sup>451</sup> Málaga, Organismo Autónomo de Gestión Tributaria: Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

- Sello de Bronce de la AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas), nivel de excelencia +300.
- Premios Municipales de Calidad: reconocimiento al esfuerzo y las mejores prácticas en calidad:
  - Primer Premio Grupo-Mejores prácticas 2008
  - Primer Premio Departamento 2007
  - Segundo Premio Grupo 2007
  - Segundo Premio Individual 2007
  - Mención Especial Premio Individual 2007
  - Primer Premio Grupo de Mejora 2006
  - Primer Premio Grupo de Mejora 2005
  - Mención Especial Premio Individual 2005
  - Mención Especial Premio por Departamento 2004 por el desarrollo de nuestros procesos.
  - Primer Premio Grupo de Mejora 2004
  - Segundo Premio Grupo de Mejora 2003

e) Resultados Clave: algunos datos.

En el entorno económico actual, caracterizado por un estancamiento económico generalizado, nuestras cifras se han visto afectadas pero dentro de los límites previstos e incluso superando los objetivos en nuestros resultados clave.

El alcance de objetivo de total recaudado en el año 2009 asciende al 102,27%

### ***B.- Grado de Consecución de los Objetivos Fijados***

Todos los despliegues han sido realizados en su totalidad y la planificación se ha ejecutado conforme a los plazos previstos.

Respecto a los objetivos generales fijados consideramos que también se han alcanzado:

- Mejorar nuestro servicio a la ciudadanía y a nuestro aliado el Ayuntamiento: Los excelentes resultados obtenidos en las encuestas de satisfacción anuales así lo manifiestan con tendencias positivas de varios años. Los datos cuantitativos de la encuesta de satisfacción de los aliados municipales estarán disponibles en el primer semestre de 2010.
- Mejorar la motivación e implicación de todo el personal de Gestión Tributaria. El índice de absentismo se mantiene contenido, habiéndose alcanzado el objetivo fijado para 2009. Estos niveles tan bajos son inusuales en la administración pública. El dato de la encuesta de satisfacción interna 2009 sitúa la satisfacción de las personas por encima de los 7 puntos sobre 10, que consideramos buena.
- Mejorar la productividad en la organización. Se evidencia en las buenas tendencias obtenidas en los indicadores de gestión, que, por ejemplo, incluyen tiempos medios de tramitación, número de actuaciones por unidad de tiempo. Ejemplo.
- Mejorar la comunicación en la organización. La tendencia creciente de más de 5 años en el número de acciones de mejora presentadas por el personal indica que la comunicación mejora. Los resultados de la Encuesta de Satisfacción interna también apoyan esta evidencia, si bien hasta la próxima no obtendremos una tendencia a analizar.

### ***C.- Relación entre Enfoque y Resultados***

Nuestro enfoque de integración de varios de los principales enfoques de la organización ha sido desplegado, medido, evaluado y revisado en varios ciclos REDER y los resultados obtenidos son coherentes con el mismo.

### ***D.- Alcance de los Resultados Obtenidos***

Las actuaciones desarrolladas y sus resultados afectan a la totalidad de nuestra organización y sus personas, trascendiendo a nuestros clientes y aliados.

Esta buena práctica supone la implantación de un nuevo sistema de gestión en Gestrisam, basado en los valores de la organización (incluidos en la Política de Calidad) y suponen un paso más en el camino de nuestra Visión.

La divulgación de esta buena práctica a través de esta memoria, las acciones de benchmarking y mediante su presentación apremios (como este), facilitará extender su alcance.

## **2. Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Tenerife. Implantación de un Cuadro de Mando.**

### **2.1 Marco Conceptual**

#### ***A.- Necesidad de un cuadro de Mando***

La utilidad y hasta la necesidad, de contar con una herramienta de información que cubra las distintas dimensiones de planificación, gestión y evaluación para cualquier organización es indudable.

Si consideramos una organización descentralizada físicamente, con un presupuesto superior a 100.000.000€, más de 1000 trabajadores, que desarrolla aproximadamente 100 programas y que tiene concertación de servicios y/o plazas con más de 70 organizaciones (ONGs, Empresas, Ayuntamientos) es una necesidad ineludible

Sin un repositorio común de información de las variables más relevantes y su correspondiente actualización, la toma de decisiones sería cada vez más arriesgada.

## **B.- Tipología**

### a) Introducción

El Cuadro de Mando del IASS surge, tras sucesivos intentos, y con la búsqueda del equilibrio imposible, entre un análisis pausado y la necesidad perentoria de disponer de esa herramienta.

La conclusión ha sido un proceso de MESTIZAJE, cuyos principales ingredientes son:

- Cuadro de Mando Clásico
- Despliegue de estrategias y planificación característicos del Cuadro de Mando Integral(BSC) con sus correspondientes perspectivas (financiera, cliente, procesos y aprendizaje)
- Consideración del modelo de Excelencia EFQM, para facilitar la implantación de los criterios

### b) Tipología de la Información

Encontramos dos canales de información:

- Información para la Dirección: relevante, oportuna y fiable para la toma de decisiones.
- Organización de la Información: en función de los siguientes parámetros interna/externa estratégica/operativa Esto se traduce en:
  - Información para comprobar la materialización de la planificación formulada en las estrategias
  - Información sobre la ejecución operativa de productos y servicios
  - Información de control que sirva para enlazar la estrategia y la ejecución, cada vez más relacionada con un concepto de evaluación en un modelo de mejora continua

### c) Cuadro de Mando Clásico

Su formato más habitual era información estructurada de modo que, se fijaban unos fines en la entidad, cada uno de éstos eran llevados a cabo



mediante la definición de unas variables clave, y el controlera realizado a través de indicadores.

Tiene como elementos típicos: funcional (departamental), piramidal (jerárquico), financiero(formato monetario directo o traducción monetaria), resultados(a posteriori)

#### d) Cuadro de Mando Integral (BSC)

El Cuadro de Mando Integral tiene como principales características

- Superar el enfoque financiero, utiliza nuevas dimensiones que denomina perspectivas y las enlaza.
- Dotar de énfasis en despliegue de estrategias, alinear la organización, para consecución de resultados.
- En el BSC los indicadores de resultados(perspectiva financiera y cliente) se combinan con factores que tendrán influencia sobre resultados futuros, los denominados inductores de resultados(perspectiva de procesos y perspectiva de aprendizaje y crecimiento).
- Ha tenido una evolución desde sus comienzos como técnica de medición y control, a continuación sistema de gestión estratégico y sus últimos desarrollos con el horizonte en modelo de organización y gestión del cambio.

#### e) Modelo de Eficiencia EFQM

EFQM presenta las siguientes características:

Basado en la autoevaluación y la mejora continua.

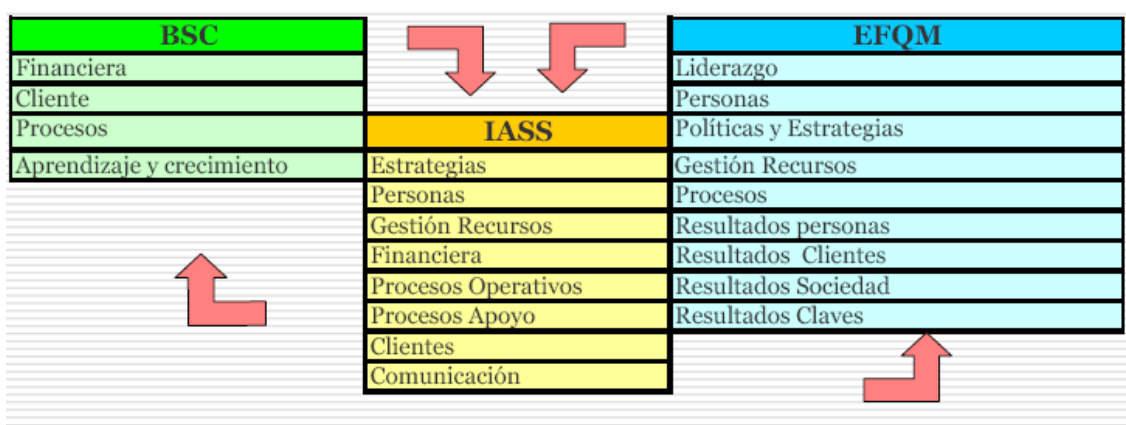
- Gran potencial por su capacidad para asimilar e integrar otras metodologías de calidad e integrarlas (ISO, Cartas de servicios...)
- Se estructura en base a 9 criterios, con sus correspondientes puntuaciones.
- Los criterios se dividen entre agentes facilitadores y resultados.

- Más cualitativo que el BSC y que el Cuadro de Mando Clásico por su propia dinámica de autoevaluación.
- Una debilidad para nuestros fines, es la dificultad de seguimiento operativo a corto plazo por su periodo de revisión, parte más susceptible de dinamizar es la de indicadores de rendimiento de la organización.

f) Cuadro de Mando IASS

Es por ello que el cuadro de mando del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Tenerife presenta unas características de los Cuadros de Mando BSC y EFQM, los cuales podemos observar con mejor apreciación en el siguiente cuadro:

**Ilustración 101. Cuadro de Mando IASS**



Fuente. IASS<sup>452</sup>

## 2.2 Contenidos

### A.- Criterio Estratégico

El criterio de estrategias, si bien también pertenece al EFQM en buena medida el enfoque bebe del BSC como herramienta de despliegue de estrategias, son los contenidos más estáticos y se cargan una vez al año.

<sup>452</sup> Tenerife: Cabildo, Instituto de Atención Social y Sociosanitaria: Implantación de un Cuadro de Mando. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

Comprende desde el despliegue de la planificación estratégica , a la planificación operativa en forma de objetivos anuales, así como el impacto en el territorio (inversiones, plazas,...), o la observación de variables que pueden incidir en nuestras políticas y hay que monitorizar (indicadores demográficos, sociodemográficos).

**Ilustración 102. Criterio Estratégico en el Cuadro de Mando IASS**

The screenshot shows a web interface for the IASS dashboard. At the top, there is a navigation bar with tabs: Inicio, Estrategias, Personas, G. Recursos, Financieros, P. Operativos, P. de Apoyo, Clientes, and Comunicación. Below this, a sidebar on the left contains a tree view under 'Criterio' with sub-items: Plan Estratégico, Despliegue, Obj. Operativos, Territorio, and Entorno. The main content area is titled 'Criterio' and contains three tabs: 'BÚSQUEDA HISTÓRICA' (selected), 'VISUALIZACIÓN', and 'CARGA INDICADORES'. Below the tabs, there are five filter rows, each with a label and a dropdown menu: 'Criterio:' set to 'Clientes', 'Subcriterio:' set to 'Todos', 'Indicador:' set to 'Todos', 'Sector:' set to 'Todos', and 'Año:' set to '2008'. A search icon is located at the bottom center of the filter area.

**Fuente. IASS<sup>453</sup>**

### **B.- Criterios Personas**

El criterio de personas, lo hemos separado en dos subcriterios, los que tienen un matiz más económico y que sirven para monitorizar la evolución de aspectos económicos del Capítulo I, y el de recursos humanos más ligado a otras dimensiones como absentismo, formación,... En este caso si bien no hay identidad entre el BSC y EFQM si podemos hablar de una similitud.

<sup>453</sup> Tenerife: Cabildo, Instituto de Atención Social y Sociosanitaria: Implantación de un Cuadro de Mando. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

Ilustración 103. Criterio Personas en el Cuadro de mando IASS



Fuente. IASS<sup>454</sup>

### C.- Criterio de Gestión de Recursos

El siguiente criterio es la gestión de recursos, en la cual consideramos tres subcriterios: las alianzas ya que consideramos a nuestros operadores de servicios que se acercan a 100, como socios y tenemos información básica del número, características y coste de los recursos que tenemos concertados con ellos.

Por otro lado hacemos un seguimiento de las incidencias y su resolución de nuestras infraestructuras e instalaciones, con el fin de procurar un correcto estado de nuestros activos tangibles.

Por último y más ligado con los activos intangibles, también prestamos atención la utilización e incidencias de nuestros sistemas de información.

<sup>454</sup> Tenerife: Cabildo, Instituto de Atención Social y Sociosanitaria: Implantación de un Cuadro de Mando. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

**Ilustración 104. Criterio de Gestión de Recursos**



Fuente. IASS<sup>455</sup>

**D.- Criterio Financiero**

El siguiente criterio es el Financiero, aquí se separará un pocodel modelo EFQM (el cual lo considera dentro de la gestión de recursos, como un subcriterio más) y se aproxima nuevamente al BSC con su correspondiente perspectiva financiera, ya que a nuestros efectos tiene suficiente entidad como para considerarlo individualizadamente.

**Ilustración 105. Criterio Financiero en el Cuadro de Mando del IASS**



Fuente. IASS<sup>456</sup>

<sup>455</sup> Tenerife: Cabildo, Instituto de Atención Social y Sociosanitaria: Implantación de un Cuadro de Mando. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

### E.- Criterio de Procesos Operativos

El criterio que se encuentra a continuación, son los procesos operativos, que nos ligan directamente con nuestros clientes, los cuales a su vez hemos subdividido en dos subcriterios: asistencial en el cual se hace un seguimiento a los indicadores de los más de 100 programas que prestamos, y como segundo subcriterio, nos interesa tener una gestión de la ocupación lo más ágil posible ya que, por lo general, hay lista de espera para el acceso.

**Ilustración 106. Criterio de Procesos Operativos en el Cuadro de Mando del IASS**

Criterio	
Inicio	Estrategias
Personas	G. Recursos
Financieros	P. Operativos
P. de Apoyo	Cientes
Comunicación	

BIENVENIDA	
BÚSQUEDA HISTÓRICA	VISUALIZ
Criterio:	Cientes
Subcriterio:	Todos
Indicador:	Todos
Sector:	Todos
Año:	2008

RGA INDICADORES	
(TODOS)	
Plazas Totales	
Plazas Libres	
% Ocupacion	

Fuente. IASS<sup>457</sup>

### F.- Criterio de Procesos de Apoyo

Acto seguido encontramos el criterio es de procesos de apoyo, en el cual se hace referencia a los procesos que se desarrollan por los servicios centrales para dar soporte a las prestaciones de la dimensión asistencial, en esta ocasión las variables se centran en tráfico de documentos y volumen de actos administrativos.

<sup>456</sup> Tenerife: Cabildo, Instituto de Atención Social y Sociosanitaria: Implantación de un Cuadro de Mando. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

<sup>457</sup> Tenerife: Cabildo, Instituto de Atención Social y Sociosanitaria: Implantación de un Cuadro de Mando. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

**Ilustración 107. Criterio de Procesos de Apoyo en el Cuadro de Mando en el IASS**



Fuente. IASS<sup>458</sup>

**G.- Criterio Clientes**

En lo que se refiere a clientes, se ha considerado tanto los externos pero también los internos como trabajadores (sugerencias y reclamaciones), incluso las listas de espera como clientes a los que todavía no hemos dado respuesta

**Ilustración 108. Criterio Clientes en el Cuadro de Mando del IASS**



Fuente. IASS<sup>459</sup>

<sup>458</sup> Tenerife: Cabildo, Instituto de Atención Social y Sociosanitaria: Implantación de un Cuadro de Mando. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

<sup>459</sup> Tenerife: Cabildo, Instituto de Atención Social y Sociosanitaria: Implantación de un Cuadro de Mando. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

## H.- Criterio de Comunicación

También se ha considerado que su importancia, hace conveniente un tratamiento específico. Se monitoriza el seguimiento en prensa, con sus correspondientes impactos por sectores y medios, así como el uso de la pagina web(visitas, duración, repeticiones..)

Ilustración 109. Criterio de Comunicación en el Cuadro de mando del IASS

Criterio	
Inicio	Estrategias
Personas	G. Recursos
Financieros	P. Operativos
P. de Apoyo	Clientes
Comunicación	

BIENVENIDA	BÚSQUEDA HISTÓRICA	VISUALIZACIÓN	CARGA INDICADORES
		Criterio: Clientes	(TODOS) Prensa Web
		Subcriterio: Todos	(TODOS) Impactos
		Indicador: Todos	
		Sector: Todos	
		Año: 2008	

Fuente. IASS<sup>460</sup>

## 3. Torre vieja. Evaluación de la Gestión de Personas en las Organizaciones

### 3.1 Introducción

- No existe en la actualidad un modelo diagnóstico de las prácticas y políticas de recursos humanos, relativamente estandarizado que permita un uso extensivo del mismo con el objeto de establecer una evaluación de las organizaciones locales, cuyos objetivos serían:
- Definir e identificar en qué situación se encuentra una organización respecto de la gestión de su personal.
- Establecer un modelo de gestión de los mismos.

En consecuencia, resulta muy difícil, establecer comparaciones en dos sentidos:

<sup>460</sup> Tenerife: Cabildo, Instituto de Atención Social y Sociosanitaria: Implantación de un Cuadro de Mando. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.



- Respecto de la evolución de la gestión de las personas comparadas en el tiempo dentro de la misma organización (comparación intraorganizacional)
- Respecto de la evolución de la gestión de las personas con otras instituciones (comparación extraorganizacional).

Sin embargo, lo más notable es la ausencia de una cultura de evaluación en el entorno de la administración local, por ello se presenta aquí una herramienta de autoevaluación en el ámbito de las personas.

Las administraciones públicas locales de las comarcas valencianas vienen desarrollando constantes acciones dirigidas a configurarse como organizaciones de calidad. Esto se hace con el convencimiento de que este es el mejor camino para consolidar su misión fundamental que puede resumirse y concretarse en el servicio a la ciudadanía.

La práctica que se presenta tiene un claro antecedente la consultoría en recursos humanos y que paralelamente de alguna manera podría decirse que supone un desarrollo en profundidad del modelo Europeo de Excelencia en la Gestión (EFQM), en los criterios que corresponde si bien la la primera es mucho más anterior que el modelo.

### **3.2 Antecedentes de la práctica de evaluación de la gestión de las personas**

El EFQM consiste en un modelo que se basa en los conceptos fundamentales que soportan las prácticas de gestión consideradas como excelentes y como buenos principios fundamentales, pueden aplicarse a cualquier tipo de organización, sin importar su tamaño, sector de actividad, país en el que opere o su nivel de experiencia en la gestión excelente.

Esos conceptos fundamentales constituyen las bases de diseño de cómo se hacen las cosas, es decir, todas las cosas han de diseñarse teniendo en cuenta los principios fundamentales. Éstos son:

- Orientación a los clientes.
- Relaciones de asociación.
- Desarrollo y participación de las personas.
- Gestión por procesos y uso de métodos científicos.
- Mejora continua e innovación.
- Liderazgo y coherencia en los objetivos.
- Responsabilidad social.
- Orientación a los resultados.

Cómo se hacen las cosas y los resultados que obtiene la organización se incorporan en el modelo mediante nueve elementos o criterios conectados e integrados entre sí. La figura del modelo es como sigue a continuación.

**Ilustración 110. Cuadro EFQM adaptado al Ayuntamiento de Torrevejea**



Fuente. LLUCH FIGUERAS<sup>461</sup>

Los cinco primeros criterios son considerados como posibilitadores y reflejan cómo se hacen las cosas en la organización y los otros cuatro son criterios de resultados, es decir lo que la organización logra haciendo las cosas como las hace.

<sup>461</sup> LLUCH FIGUERAS, Andrés: Evaluación de la Gestión de Personas en las Organizaciones V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

### **3.3 Los fundamentos de la "Autoevaluación de la gestión de las Personas". La autoevaluación y la necesidad de un modelo de excelencia empresarial.**

#### **A.- Introducción**

Para aprender y mejorar una organización debe iniciar una etapa de reflexión o de autoevaluación. En esta etapa la organización se torna observadora de sus propios actos y revisa de una forma global y sistemática cómo funciona, cómo hace las cosas, qué resultados obtiene, revisa las conexiones entre lo que hace y lo que logra. Observa como funcionan otras organizaciones o intenta emular lo que hacen "las mejores".

Fruto de esta reflexión se identifican una serie de puntos fuertes y débiles que se tendrán que mejorar. La etapa siguiente una vez detectadas nuestras áreas de mejora el proceso de reflexión sigue tratando de generar ideas y posibles caminos de acción. Una vez hecho esto entramos en la etapa de la decisión, donde debemos elegir y refinar aquellos cursos de acción que se consideran más prometedores y adecuados. Si seguimos el curso de acción, tendremos, entonces que, ejecutar los planes elegidos y finalmente volveremos a iniciar el proceso de autoevaluación y comenzaremos de nuevo la rueda del ciclo de mejora continua.

La autoevaluación, pues, es un proceso regular y cíclico, de la reflexión pasamos a la decisión y de ésta a la acción para volver a iniciar la reflexión. El proceso de autoevaluación da a la organización la oportunidad de aprender, experimentar y de mejorar, eso sí, tomando como patrón un modelo, en nuestro caso el de excelencia. Como dice Northen Telecom: "una cosa es ser bueno, pero es mucho más difícil ser mejor, porque entonces debes decidir, exactamente qué tienes que hacer para mejorar". De esto es de lo que trata la autoevaluación.

### ***B.- Los fundamentos de la Autoevaluación de la Gestión de las Personas. Criterios.***

La práctica que presentada a este certamen se centra en el criterio 3 Gestión de las personas y en el criterio 7 Resultados de las personas, pero como éste es un modelo coherente y conectado entre sí, nuestra herramienta de evaluación presenta como fundamentos los dos criterios mencionados, pero a su vez, el modelo presenta una lectura transversal y la gestión de las personas se encuentra presente en otros criterios, de esta forma la herramienta presenta ejes transversales que tienen que ver con el criterio 1 de liderazgo, con el 5 de Procesos con el 2 Política y estrategia, con el 6 de Resultados en los clientes y con el 9 Resultados clave de la organización.

### ***C.- Las secciones de la herramienta "Autoevaluación de la Gestión de las Personas"***

Estos criterios tienen o se desglosan a su vez en subcriterios y éstos en áreas o secciones, nuestra práctica se centra en las secciones de los criterios más arriba mencionados, es por ello que decimos que profundiza y desarrolla el modelo con mayor profundidad en los criterios y ejes transversales relativos a las personas.

### ***D.- Objetivos:***

Los objetivos de la práctica son:

- Introducir la cultura de la evaluación y la mejora continua en las administraciones locales.
- Evaluar la gestión de las personas en las organizaciones municipales.
- Medir los resultados de la gestión de las personas con el ánimo de obtener datos fiables y rigurosos que nos permitan tomar decisiones acertadas, con respecto a nuestros recursos humanos.
- Modernizar la gestión de las personas en las entidades locales.

## ***E.- Estrategias***

Una de las líneas estratégicas del servicio de Asistencia Municipal en Recursos Humanos y Modernización de la Diputación de Valencia consiste en la modernización de las organizaciones municipales bajo su área de influencia.

De esta forma, se introducen de manera progresiva una serie de instrumentos que faciliten esa modernización. En este sentido la Herramienta de Autoevaluación de Gestión de las Personas diseñada y producida por el servicio de Asistencia Municipal en Recursos Humanos y Modernización, consiste en realizar una autoevaluación en la que se identifican los puntos fuertes y las oportunidades de mejora en la gestión de tal forma que de aquí se desprende un informe diagnóstico con una serie de acciones de mejora que se agrupan en planes. Es decir, la herramienta no solo sirve para evaluar y medir la gestión de las personas, sino que además de ella se desprende un plan de gestión.

El hecho de disponer de una misma estructura para hacer el Plan de Gestión de una organización y para hacer el Informe de Evaluación de la Gestión, facilita el trabajo a los gestores de Recursos Humanos.

### **3.4 ¿En qué consiste la Evaluación de la Gestión de las Personas?.**

Antes de explicar el proceso de autoevaluación y en aras de una mayor comprensión nos conviene comprender con mayor detalle la herramienta utilizada.

#### ***A.- ¿En qué consiste la evaluación de la gestión de las personas y las prácticas de la organización en recursos humanos?***

Se están produciendo cambios en el entorno municipal que provocan con mayor o menor acierto, con mayor o menor velocidad un cambio del paradigma de gestión, donde la eficacia, eficiencia, economicidad, calidad, competitividad se vuelven factores relevantes, por tanto:

- Consiste en un examen de la gestión de las personas, global, sistemático y regular de las actividades y resultados de la organización, realizado mediante la comparación de la organización con otras organizaciones afines y consigo misma en el tiempo.
- Permite diagnosticar la organización y elaborar una guía de gestión
- Existe una necesidad de evaluar los servicios de la administración que nos permita hablar con datos y hechos.
- Hay que saber de dónde partimos para mejorar de forma continua.
- Es un Instrumento de valoración que las organizaciones se aplican a sí mismas.

#### ***B.- ¿Para qué sirve la evaluación?***

- Sirve para diagnosticar la organización sobre cada una de las 18 secciones en las que se estructura el cuestionario y el cuadro de mando.
- Sirve para detectar los puntos fuertes, áreas de mejora y para confeccionar a través de las acciones de mejora el plan de gestión de las personas a medio y largo plazo.
- Sirve mediante la evaluación cuantitativa para saber dónde estamos pero aportando datos y cifras.

#### ***C.- ¿Cuáles son las características de la herramienta de evaluación?***

- Al ser global permite abarcar todos los aspectos de la gestión de los recursos humanos y las relaciones entre ellos, de forma proactiva.
- Reúne los diferentes componentes de la gestión en un modelo sistemático y dinámico.
- Informa con datos y hechos ciertos cuál es el estado de la organización en un momento dado.
- Sirve para la formación y facilita la cohesión del personal.
- Descubre las áreas críticas donde se debe mejorar
- Sirve para comparar cómo se encuentra la organización con respecto a otras.
- Se caracteriza, asimismo, por ser un instrumento de motivación y acción.

#### **D.- ¿Cómo se estructura el modelo?**

El modelo de autoevaluación de la gestión de las personas se estructura en dos partes:

- La primera parte consiste en una evaluación cualitativa, mediante la utilización de la herramienta "cuestionario". En esta parte se aporta la visión y percepción de la gestión.
- La segunda parte consiste en la evaluación cuantitativa, mediante la utilización de la herramienta: "cuadro de mando de la gestión de las personas".

El modelo se compone de 18 secciones 17 de las cuales se centran en cómo hacemos las cosas, es decir, cómo gestionamos a nuestras personas en la organización y una sección, que se centra, en qué resultados obtenemos, o dicho de otra manera, "lo que hacemos con nuestros recursos humanos, tienen una repercusión inmediata y directa en los resultados que obtenemos".

La sección 18 "Resultados de la gestión de las personas", hace referencia a dos tipo de resultados:

- Medidas de percepción: ¿cómo perciben los grupos de interés la gestión de recursos humanos en su organización? Con lo que obtenemos medidas de la realidad percibida.
- Medidas de rendimiento: ¿qué resultados logramos? Con lo que obtenemos medidas de la realidad objetiva.

#### **3.5 La herramienta: Autoevaluación de la Gestión de las Personas.**

Como hemos dicho se evalúan 18 dimensiones de la gestión de recursos humanos:

- Dirección y liderazgo.
- Políticas, estrategias y prácticas en la gestión de recursos humanos
- Organización.

- Servicio de Recursos Humanos.
- Sistema de Información de Recursos Humanos.
- Planificación y optimización del Personal.
- Reclutamiento y selección
- Gestión de los Puestos de trabajo y gestión de las competencias
- Sistema de retribuciones
- Evaluación del personal.
- Formación
- Progresión y desarrollo profesional
- Gestión del reconocimiento
- Comunicación
- Participación de los empleados
- Prevención de riesgos laborales
- Relaciones con los agentes sociales
- Resultados en la gestión de las personas.

El cuestionario consta de 185 ítems y un mínimo de 72 indicadores del cuadro de mando (4 por sección)

### **3.6 Formato de la autoevaluación cualitativa.**

#### ***A.- Formato del cuestionario (autoevaluación cualitativa).***

En la actualidad el cuestionario se aplica en soporte escrito, pero se está desarrollando un cuestionario electrónico basado en Access que permite mediante una barra de desplazamiento asignar la puntuación a cada uno de los ítems. Posteriormente la base de datos permitirá agrupar las puntuaciones de los diferentes miembros participantes en la evaluación y calculará la puntuación global y por secciones, de la misma forma que al estar incluidos diversos ayuntamientos en la misma aplicación nos permitirá el estudio y comparación entre ellos.

Como se ha mencionado por cada sección aparecen un número de ítems, éstos son valorados por el equipo evaluador otorgando una puntuación entre 0 y 100. Primero se evalúa individualmente, se calcula la diferencia



entre la valoración mínima y máxima, si ésta es superior a 25 puntos la puntuación final se otorgará por consenso, sino se calcula la media.

### **B.- Método de puntuación.**

El método de puntuación se basa en el círculo de mejora continua de Deming. Deming describió las 4 fases de la mejora continua a través de un método denominado PDCA que significa:

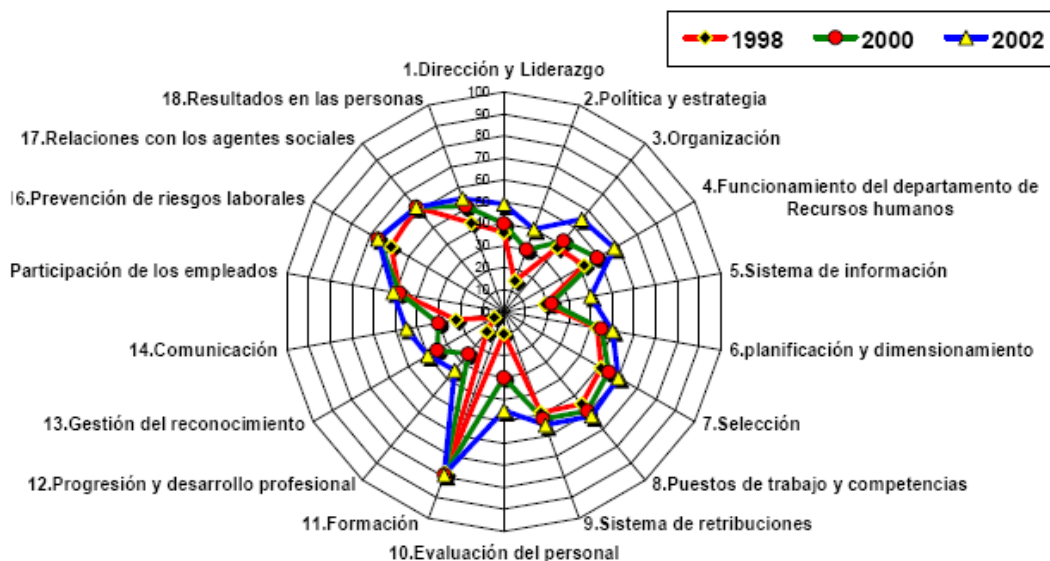
- Plan – Planificar
- Do – Hacer
- Check – Medir
- Act – Actuar

### **3.7 Los resultados de la evaluación cualitativa.**

Son muchos los datos que se pueden obtener una vez valoradas las distintas secciones, podemos obtener, entre otros más resultados:

- Un perfil de la organización con una puntuación global.
- Comparaciones de la misma organización a través del tiempo (intracomparaciones). Esta puntuación obtenida nos permita una comparación de la misma organización en sus distintas evaluaciones y observar así sus tendencias como podemos observar en el gráfico.

**Ilustración 111. Evolución de la Mejora de la Evaluación Cualitativa en Torrevieja**



**Fuente. LLUCH FIGUERAS<sup>462</sup>**

- Comparaciones con otras organizaciones. Esta comparación nos permite posicionar a un ayuntamiento frente a otro y observar cuáles son las distintas evoluciones y tendencias, a la par que homogeneizamos el lenguaje y evaluamos de una forma riguroso y objetiva.

### **3.8 Formato de la evaluación cuantitativa (cuadro de mando)**

La evaluación cualitativa, trata de medir lo que gestionamos. La evaluación cuantitativa consiste en la aplicación de una serie de indicadores por cada sección.

El cuadro de mando se compone de una serie de elementos, a saber:

- Conceptos. Los conceptos son la definición del indicador, que nos permite saber qué estamos midiendo.

<sup>462</sup> LLUCH FIGUERAS, Andrés: Evaluación de la Gestión de Personas en las Organizaciones V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

- Tipos de indicadores. La tipología de indicadores es la medida que nos permite saber cuánto hacemos de una actividad (cantidad), cómo lo hacemos (calidad), cuánto nos cuesta hacer lo que hacemos (coste) y cuánto tardamos en entregarlo a nuestro cliente o cómo lo distribuimos (entrega) Los indicadores que se formulan son de dos clases que se conforman en cuatro tipos.
  - Los indicadores pueden ser clasificados en dos clases:
    - Los requeridos por los clientes como la cantidad, calidad y entrega.
    - Los requeridos por la propiedad, como es el coste.
- Grupos de métrica. Los indicadores pueden medir una sola sección o pueden ser medidas de otra sección por ello cada grupo de métrica, que coincide con cada sección del cuestionario tiene asociados un número de indicadores.
- Índices. Los índices son las fórmulas que se utilizan para calcular los indicadores consisten en ratios, porcentajes, incrementos, medias, etc.
- Tendencias. Las medidas obtenidas pueden estar dentro de los límites de lo esperado, superarlo o no alcanzarlo, así nos encontraremos según los resultados con tendencias positivas o negativas, según si logramos o no los objetivos previstos.

### **3.9 El proceso de autoevaluación**

El proceso de autoevaluación consiste en una serie de pasos que a continuación se describen.

#### ***A.- Etapa 1: La autoevaluación.***

La primera cuestión que se nos plantea una vez sensibilizada la organización, trata de resolver quién o quienes deberán realizar las autoevaluaciones.

En principio debería ser autoevaluada por los directivos de la organización, donde podrían incorporarse otras personas, para tener una mayor representatividad en el proceso.

Sin embargo, en algunos casos la autoevaluación la han realizado cuatro grupos de forma independiente.

- Políticos.
- Directivos
- Personal de la organización
- Sindicatos.
- Personal del servicio de Recursos Humanos

Esta última opción nos permite observar diferencias entre grupos que resultan muy interesantes. No obstante, la fase de identificación de propuestas de mejora debe trabajar solo un grupo de mejora. Este grupo tendrá mayor solvencia institucional en la medida que sea capaz de generar mayor consenso organizacional.

El resultado final de esta etapa consiste en obtener una puntuación consensuada de cada una de las secciones y una puntuación global de la gestión que reflejará nuestra situación actual.

Etapa dos: identificación de puntos fuertes y oportunidades de mejora.

- Por cada sección se identifican los puntos fuertes y puntos débiles de cada una.
- Para cada debilidad se define una acción de mejora.

Por tanto, esta fase tiene un fuerte componente de trabajo en grupo y es conveniente por ello utilizar alguna metodología tipo Brainstorming, Grupo Nominal, Metaplan, etc. con el objetivo de rentabilizar las distintas sesiones de trabajo. En resumen el trabajo en grupo de esta fase consiste en Identificar:

- Los puntos fuertes
- Las áreas de mejora
- Proponer acciones de mejora

### ***B.- Etapa 3: priorización de las acciones de mejora.***

#### **a) Introducción**

Una vez determinadas las acciones de mejora éstas se someten a un proceso de priorización. Los criterios de priorización pueden ser simples o complejos. Lo realmente importante es llegar a establecer un orden en las acciones de mejora de forma que podamos determinar cuáles de entre todas debemos acometer con mayor celeridad. Por tanto, en esta etapa se debe disponer de un repertorio de acciones de mejora ordenadas de mayor a menor puntuación, en función de los criterios establecidos.

Para establecer la prioridad se utiliza una metodología de selección ponderada que es una herramienta utilizada para la toma de decisión en base a factores cualitativos o a múltiples factores no homogéneos que intervienen en un suceso. Algunos criterios utilizados pueden ser los siguientes:

- **Importancia:** El grado de importancia que la medida representa para la organización.
- **Consenso:** grado de acuerdo que despertará entre todos los implicados, Equipo de Gobierno, Directivos, Personal de la organización y Agentes Sindicales.
- **Factibilidad:** la facilidad con que se puede aplicar la medida.
- **Perdurabilidad:** la duración de la medida.
- **Impacto:** el número de personas o departamentos a los que afectará la medida.
- **Coste económico:** el coste económico que tendrá la acción.

#### **b) La ponderación de los factores.**

Los criterios mencionados, seguramente, no tendrán el mismo peso, así la importancia de una medida puede tener un valor mayor que la facilidad para implantarla, en consecuencia, deberán ser ponderados. De esta forma la puntuación en los criterios se multiplicará por el peso del criterio.

Así podemos otorgar un peso de 7 a la importancia y un peso de 3 a la facilidad, por tanto,  $7 \times$  el valor de la importancia (I) +  $3 \times$  el valor de la facilidad (F) de implantación y así sucesivamente con el resto de criterios, nos dará una puntuación total de la acción de mejora

**C.- Etapa 4: Agrupación por afinidades de las acciones de mejora.**

La cuarta etapa consiste en agrupar por afinidades las distintas acciones de mejora, es decir todas las medidas que tienen que ver con selección de personal se agrupan bajo un mismo plan, las que tienen que ver con comunicación se agrupan bajo el plan de comunicación y de esta forma obtenemos, las acciones de mejora a desarrollar en cada Plan.

**D.- Etapa 5: elaboración del Plan de Gestión de las Personas.**

El conjunto de planes de la etapa anterior debe generar como resultado el Plan de Gestión de las Personas, después de un pormenorizado estudio, donde se definen los plazos, responsables y recursos para su implantación.

**E.- Etapa 6: Constitución de los grupos de mejora.**

Para cada uno de los planes elaborados en la etapa 4 se constituye un grupo de mejora, cuya misión es la de elaborar, desarrollar, evaluar y revisar. Para ello, se sigue un esquema definido previamente.

**F.- Etapa 7: Despliegue e implantación de los planes**

Esta etapa consiste en implantar los planes de mejora.

**G.- Etapa 8: Evaluación y revisión.**

Los planes implantados se evalúan para determinar el logro o no de sus objetivos y se revisan sus procesos por si es necesario introducir alguna acción correctora.

#### **H.- *Etapa 9: Nueva autoevaluación.***

En el periodo de tiempo que se considere conveniente se reinicia el proceso no debemos olvidar que estamos inmersos en un proceso de mejora continua donde el ciclo de Deming es constante.

## **IV. Experiencias en Nuevas Tecnologías y E-Administración**

### **1. Leganés: La adaptación al cumplimiento de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos: El proyecto del Ayuntamiento de Leganés**

#### **1.1 Consideraciones Previas**

##### **A.- *¿Es obligatoria y/o necesaria la tramitación electrónica?***

La LAECSP reconoce el derecho del ciudadano "a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados" (art.6-d).

La Ley, no obliga a tramitar electrónicamente, sino sólo a recibir y evacuar la consulta sobre el estado del expediente por medios electrónicos. En los expedientes no tramitados electrónicamente, debemos mostrar únicamente "al menos, la fase en la que se encuentra el procedimiento y el órgano o unidad responsable".

Lo anteriormente expuesto obligaría a mantener, en el caso de una tramitación no electrónica, una aplicación en la que se reflejara al menos la fase de tramitación en que se encontrara el expediente y el órgano o unidad responsable, y que necesariamente habría de mantenerse de forma paralela e independiente de la tramitación no electrónica. Esto, que desde el punto de vista de la implantación de nuevas tecnologías resultaría irrelevante, organizativamente supone añadir a la carga de trabajo propia de la tramitación la del mantenimiento del registro de los cambios de fase. La experiencia nos enseña que las aplicaciones de mero seguimiento del

estado de los expedientes, al no añadir valor al trabajo del tramitador, acaban retrasándose en su mantenimiento. Por otra parte, la información que se da al ciudadano es tan genérica que poco puede aportarle.

El derecho del ciudadano a “relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos” supone que estos pueden presentar y recibir documentos electrónicos y que se les asegure la conservación de los mismos. Esto, sumado a la obligación de no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, requiere la implantación de un sistema de gestión documental como soporte.

Aún así, sólo controlaríamos los documentos ya aportados electrónicamente, pero no los que nosotros mismo emitiéramos (que obran en nuestro poder), a no ser que asumiéramos la tarea de clasificar individualmente en el sistema de gestión documental todos los documentos producidos, labor ingente y que requiere una cierta especialización del tramitador.

La convivencia en un sistema de tramitación de documentos electrónicos y no electrónicos dentro de un mismo expediente, no haría sino aumentar la complejidad de la tramitación al ser necesaria la disponibilidad simultánea de ambos soportes para conocer el conjunto del expediente, no aportaría nada a la Administración y obligaría al ciudadano a una doble personación, electrónica y física para conocer el expediente.

Este ámbito de tramitación semi-electrónica sólo se puede justificar como estado intermedio en la implantación de una tramitación electrónica completa.

### ***B.- ¿Cuál es la mayor dificultad al implantar la tramitación electrónica?***

La mayor dificultad para la implantación de un sistema de tramitación electrónica no es el diseño de las aplicaciones de soporte. El mercado ofrece



distintas aplicaciones de gestión documental y de work-flow que pueden cubrir las necesidades básicas.

El problema es organizativo: el tiempo necesario y los recursos a aportar para afrontar el análisis y definición de los procedimientos, la normalización de la documentación emitida, la formación del personal y el seguimiento y apoyo a los usuarios en la implantación.

En un ayuntamiento pueden identificarse cientos de posibles procedimientos reglados diferentes. Algunos quizás no se tramiten nunca, (un cambio en el escudo municipal) o raramente (una modificación de los límites del término). Como en todo problema el 20% de las causas origina el 80% de las consecuencias (Pareto). Identificando los procedimientos reglados que más expedientes generan, podemos afirmar que en unos 130 procedimientos se concentra aproximadamente entre un 80 y un 85% de la producción administrativa. Describir, analizar e implementar en la herramienta de gestión este número de procedimientos requiere un esfuerzo ingente.

Para cumplir la LAECSP es necesario tratar todos los procedimientos, no una parte, por lo que también es necesario dar un soporte a los procedimientos no implementados de forma individualizada.

Una solución posible podría ser definir un procedimiento genérico donde el tramitador pueda elegir cualquier tipo de operación o trámite posible, al que habremos asociado plantillas de documentos también de tipo genérico, en el que la seguridad venga ligada a la unidad de impulso del expediente y se determine por sucesivos encargos de tareas dentro de la tramitación posterior. Esto quizás exigiría una mayor colaboración de los tramitadores en la clasificación de los documentos pero permitiría utilizar las herramientas de productividad del sistema, tener disponibles para la consulta la hoja de ruta, estado y documentos del expediente y acceder a la firma electrónica, los registros y las notificaciones telemáticas de la misma forma que en los procedimientos reglados.

Una solución genérica de este tipo podría permitir una implantación global rápida y en toda la organización de un sistema de tramitación electrónica que, aportando herramientas de productividad y control, soportaría el cumplimiento de las obligaciones legales y que gradualmente se iría perfeccionando con la posterior definición individualizada de cada procedimiento.

## **1.2 El Proyecto del Ayuntamiento de Leganés**

### ***A.- Situación actual***

El Ayuntamiento de Leganés tiene implementada una herramienta de gestión de expedientes administrativos con la que realiza la tramitación de aproximadamente un 85% de la carga de trabajo administrativo de la institución.

La herramienta almacena datos relacionados con cada expediente, emite documentos cruzando estos datos con plantillas predeterminadas, almacena documentos producidos externamente, genera los correspondientes registros de entrada y salida y los relaciona con el expediente, y puede integrar los procedimientos con la aplicación de recaudación para la emisión y seguimiento de liquidaciones y recibos y con la de Contabilidad para permitir la realización de los apuntes contables y el seguimiento y gestión de las facturas.

La tramitación genera información exhaustiva sobre las operaciones realizadas y la documentación tratada, pudiendo consultarse tanto los trámites y documentos de cada expediente como los restantes datos referentes a su tramitación desde cualquier puesto de trabajo autorizado de la organización. También se obtiene información agregada dirigida a dar soporte a la toma de decisiones o a la emisión de informes o memorias.

La herramienta de gestión de expedientes está en fase de integración con un sistema de gestión documental que preclasifica de forma automática los documentos captados o generados a partir de su registro o de su

tratamiento en el correspondiente expediente. Esta aplicación permite la posterior gestión independiente de los documentos sin emplear las aplicaciones que los generan o utilizan y es la base de un repositorio documental único para toda la documentación gestionada en la organización.

El ciudadano tiene acceso, mediante una clave que el Ayuntamiento le proporciona, al Servicio Leganés 24 horas On-line, donde puede consultar parte de la información de los expedientes en los que figura como interesado o representante: hoja de ruta de trámites administrativos realizados, estado del expediente, relación de la documentación presentada y registros generados.

El Servicio Leganés 24 horas On-line permite ofrecer algunos otros servicios por Internet: descargarse documentos de padrón (volantes), de recaudación (cartas de pago y justificantes de pago), domiciliar recibos y pagar los recibos pendientes. La aplicación que soporta estos servicios adicionales, en entorno Web, resuelve de forma eficaz la emisión automática de algunos documentos y la tramitación de procedimientos sencillos, pero no es una herramienta adecuada para la realización de trámites más complejos.

La clave de acceso al Servicio Leganés 24 horas On-line se obtiene por Internet, en los telecentros municipales o presencialmente, siendo precisa la personación del interesado al menos una vez en las oficinas del Servicio de Atención del Ciudadano para la comprobación de su identidad y la firma del contrato de adhesión al servicio.

El servidor web está certificado como servidor seguro y ya se han realizado con éxito pruebas de acceso al servicio Leganés 24 horas On-line con certificado digital.

La implantación de la herramienta de gestión de expedientes ha supuesto un gran avance en cuanto a la productividad conseguida a la hora de tramitar, al control que permite del seguimiento de los expedientes y a la

información que se posee de los mismos y el servicio Leganés 24 horas On-line ofrece más información que la que la LAECSP exige para los procedimientos tramitados electrónicamente: "la relación de los actos de trámite realizados, con indicación de su contenido, así como la fecha en que fueron dictados".

### ***B.- Limitaciones de las herramientas implantadas***

Las principales limitaciones de las aplicaciones actualmente implantadas podrían concretarse en los siguientes puntos:

- Aunque los documentos generados electrónicamente se guardan como un objeto no modificable, y los recibidos electrónicamente y los presentados en papel (que se escanéan) se guardan con la misma seguridad, no incorporan las firmas correspondientes y no pueden considerarse un documento "seguro" en sentido estricto. Tampoco existe la posibilidad de validar las firmas incorporadas en los documentos electrónicos recibidos. Durante la tramitación de los expedientes es necesario imprimir la documentación en papel y firmarla, siendo el expediente físico el único que tiene valor desde el punto de vista administrativo.
- La información a la que el ciudadano puede acceder por internet, aunque legalmente suficiente, es parcial. Sólo ve los trámites realizados, no ve los documentos. Esta limitación tendría fácil solución técnica, pero ¿deberíamos mostrar un documento "no seguro"?
- La tramitación electrónica es exclusivamente "interna", ya que el ciudadano, aunque puede consultar sus expedientes, no puede interactuar con la institución realizando solicitudes, aportando documentos o recibiendo notificaciones o requerimientos.

La superación de estas limitaciones despejaría el camino para el cumplimiento de la LAECSP.

### **C.- Actuaciones básicas necesarias**

La solución de los problemas relacionados requiere las siguientes acciones:

- Implantación definitiva de la herramienta de gestión documental para que gestione todos los documentos producidos por la gestión de expedientes, los recibidos electrónicamente, los provenientes del escaneado masivo de documentos de entrada en la organización y en general cualquier documento gestionado o producido por las distintas aplicaciones del Ayuntamiento. La clasificación de los documentos deberá automatizarse en lo posible e ir unida a la producción o captación de los mismos en las correspondientes aplicaciones del sistema central de gestión municipal.
- Implantación de una herramienta de firma electrónica y validación de originales electrónicos de terceros integrada con la gestión documental y con las distintas aplicaciones del , que permita la firma individual o masiva de la documentación en el momento de su producción o la incorporación de los documentos a un sistema de portafirmas electrónico que incluya los distintos circuitos de firma, en los casos en que el firmante del documento sea distinto del productor o que exista más de un firmante para el documento.
- Implantación de un registro telemático que incluya un sistema de notificación electrónica y que se integre con la aplicación de gestión documental y con las aplicaciones actuales de registro y gestión de expedientes. Otras actuaciones, necesarias de cara al cumplimiento de los restantes requerimientos de la LAECSP, serían:
- Integrar funcionalidades que permitan la interoperabilidad con otras administraciones.
- Diseñar una plataforma multicanal en entorno web para la gestión de los expedientes administrativos que contemple la comunicación con el ciudadano vía correo electrónico, SMS y MMS y asegure la accesibilidad de los ciudadanos con discapacidad.

### **D.- Migración a un entorno Web**

Actualmente está prevista la migración gradual de todas las aplicaciones del sistema central de gestión municipal, diseñadas en entorno cliente servidor, a aplicaciones en entorno web.

Sustituir la actual aplicación de gestión de expedientes por una aplicación en entorno web posibilitará la tramitación vía web, tanto a tramitadores internos no conectados en red como a los ciudadanos, permitiendo que estos últimos reciban la consideración de un tramitador más del expediente.

Esta migración no resolverá por si misma los problemas anteriormente expuestos, si no que los trasladará a otro entorno, si no se implantan las acciones a las que se ha hecho referencia anteriormente.

Al haberse afrontado la migración de la gestión de expedientes en primer lugar, se dará un desfase entre la disponibilidad de esta herramienta en entorno Web y la disponibilidad de las futuras herramientas Web que en su actual versión cliente-servidor están integradas con la herramienta a la que sustituye, con lo que se perderían parte de las ventajas de la herramienta actual si no se contemplara la integración provisional de la nueva herramienta en entorno web con las restantes aplicaciones en entorno cliente-servidor del actual sistema central de gestión municipal.

Por otra parte, la migración a la nueva herramienta Web de gestión de expedientes la migración de la definición de los procedimientos actualmente implantados no será inmediata, ni mucho menos, y habrá que pensar en una convivencia en el tiempo de la aplicación en ambos entornos.

Habría que actuar con la siguiente secuencia:

- Implantar de forma inmediata las aplicaciones de gestión documental, firma electrónica y registro telemático, integrándolas con la actual herramienta de gestión de expedientes en entorno cliente servidor, buscando así el cumplimiento de la LAECSP en el plazo más

breve de tiempo posible y sin perder las ventajas de la actual integración.

- Desarrollar la nueva herramienta de gestión de expedientes en entorno web, asegurando su integración con las restantes aplicaciones del sistema central de gestión municipal, sean estas las actuales (en cliente servidor) o las que las vayan sustituyendo (en entorno web).

### **1.3 Proyecto de colaboración Leganés - Gijón**

El Ayuntamiento de Gijón tiene implantadas en su sistema central de gestión algunas de las herramientas descritas en el caso del Ayuntamiento de Leganés.

El Ayuntamiento de Leganés y el Ayuntamiento de Gijón, han colaborado en el análisis de los requerimientos funcionales de una aplicación de gestión de expedientes en entorno web, logrando un alto grado de acuerdo en su definición y descripción.

El Ayuntamiento de Leganés y el Ayuntamiento de Gijón han diseñado un proyecto de actuación para cuyo desarrollo conjunto han solicitado y obtenido una subvención acogiéndose a las acciones correspondientes a la actuación "Ayuntamientos digitales" dentro del "Plan Avanza".

Las actuaciones contempladas dentro del proyecto son:

- Diseñar una plataforma multicanal de gestión de expedientes administrativos.
  - Entorno web
  - Comunicación con el ciudadano vía correo electrónico, SMS y MMS.
  - Accesibilidad doble A
  - Tramitaciones portables a decodificadores TDT (lenguaje PHP)
- Integrar la herramienta con un sistema de gestión documental.
  - Desarrollo del modelo de gestión documental.

- Implantar una aplicación de gestión del Archivo Municipal.
- Implantar una herramienta de escaneado masivo.
- Integrar la herramienta con un sistema de firma electrónica y validación de originales electrónicos de terceros.
- Desarrollar un servicio de notificación y registro telemáticos integrado con esta plataforma.
- Integrar las funcionalidades de Interoperabilidad definidas por el MAP.
  - Oficinas 060, AEAT, TGSS, DGT, cambio de domicilio, notificación electrónica...
  - Sistema registral intercomunicado

Con la realización de estas actuaciones y la migración de las definiciones de los procedimientos actualmente implantados, ambos Ayuntamientos estarían en condiciones de cumplir los requerimientos de la LAECSP, ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad de integrarse plenamente en la tramitación administrativa.

## **2. Madrid: La Administración Electrónica : Situación Actual y Propuestas de Futuro**

### **2.1 Introducción.**

Desde que en 1996 salió a la luz la Web [www.munimadrid.es](http://www.munimadrid.es) hasta hoy, el Ayuntamiento de Madrid ha venido desarrollando una importante labor dirigida a favorecer a la ciudadanía el acceso a la administración, siendo este impulso especialmente intenso en los últimos años.

Los principios de transparencia, accesibilidad y cercanía han marcado el trabajo realizado desde el Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública.

La prioridad que el actual equipo de gobierno ha dado a la Administración Electrónica se manifestó ya en 2004 con la creación de una Coordinación General de Modernización y Administración Pública cuyo Plan de Modernización recogió explícitamente el impulso de la Administración



Electrónica, como una de las líneas estratégicas claves e indirectamente en otras líneas y proyectos que suponen una apuesta decidida por la Administración Electrónica.

Los primeros trámites en la Web pudieron hacerse desde octubre de 1999. La posibilidad de pago electrónico, se introdujo en el año 2000. Su evolución desde este año ha pasado de 11.000 recibos de tributos pagados a través de la Web con una recaudación de 1,2 millones de euros a 27.844.348 euros en 2009.

El número de gestiones a través de la Web también ha experimentado un importante crecimiento, pasando de 7.000 en el año 2.000 a 533.344 en el año 2.009.

El canal de Internet, conjuntamente con el presencial y el telefónico, suponen la apuesta del Ayuntamiento de Madrid por la Atención al Ciudadano. Los tres canales se integran en Línea Madrid.

Pues bien, el crecimiento de las atenciones realizadas se ha incrementado de manera creciente en los últimos años, y así en el año 2009 los datos más significativos son: 2.970.642 llamadas atendidas en el 010, 2.684.435 personas atendidas en las oficinas de Línea Madrid, 7.970.883 visitantes de la Web, con 11.87.886 visitas y 72.903.072 páginas visualizadas.

Todos estos datos, ponen de manifiesto la posición que en materia de administración electrónica tiene el Ayuntamiento de Madrid.

Por otro lado, desde la perspectiva de la calidad, la Web ha obtenido diversos galardones tanto nacionales como internacionales desde que es operativo el nuevo formato y nueva gestión en febrero de 2007. Diversos premios que valoran la accesibilidad, la usabilidad o los contenidos han reforzado el camino recorrido.

## **2.2 Marco Jurídico y Legislativo de Referencia.**

A lo largo de estos últimos años, han sido numerosas las actuaciones relacionadas con esta materia, que se han visto reflejadas en diversos textos normativos que han ido perfilando el concepto de administración electrónica y las relaciones de los ciudadanos con este canal y las tecnologías de la información.

De una profusión normativa que ha hecho cambiar lo construido y volver a plantear nuevos retos cabe por supuesto destacar la Ley 11/2007 que supone la formalización legal del modelo de relación electrónica entre los ciudadanos y la Administración Pública y fija una serie de protocolos en su relación con la ciudadanía, con el reconocimiento de derechos y la imposición de obligaciones.

La norma se constituye en un impulsor de la tecnología o adapta sus exigencias a lo que la tecnología nos va a permitir.

## **2.3 Actuaciones desarrolladas en materia de Modernización y Administración electrónica en el Ayuntamiento de Madrid.**

En este camino el Ayuntamiento de Madrid, además de realizar una importantísima renovación tecnológica, ha puesto en marcha diversos proyectos estratégicos, que a continuación se describen los más relevantes, complemento necesario de la tecnología.

### ***A.- Plan de Modernización en el Ayuntamiento de Madrid 2003-2007.***

Liderado por la Coordinación General de Modernización y Administración Pública el Plan justifica su elaboración en la necesidad de instaurar un nuevo modelo de gestión que responda a las demandas cambiantes del ciudadano, de tal forma que se logre desarrollar una administración local transparente, accesible y cercana.

Así, pretende impulsar el progreso, la calidad y la innovación pública a través de la definición de 26 medidas estructuradas, según la naturaleza y el alcance de las mismas, en 5 líneas estratégicas:

- Atención Integral a la Ciudadanía
- Sistemas Integrales de Gestión e Información
- Impulso a la Innovación y a la evolución Tecnológica, cuyos resultados faciliten el desarrollo y despliegue de la Administración electrónica.
- Certificar la Calidad en la prestación de los servicios
- Implantar una Gestión del Conocimiento sustentada bajo las TIC.

***B.- Decreto del Alcalde, de 17 de Enero 2005, por el que se regula la Atención al Ciudadano en el Ayuntamiento de Madrid.***

Este Decreto supuso un evidente paso adelante en la cobertura jurídica de los madrileños en lo relativo a la forma y los medios a establecer por el Ayuntamiento en materia de atención al ciudadano.

Entre los aspectos más relevantes previstos por el citado texto destacan, por su relación con el desarrollo de la administración electrónica, los siguientes:

La determinación de LÍNEA MADRID como sistema integral de los servicios de atención telefónicos, telemáticos y presenciales del Ayuntamiento.

La regulación de un Sistema de Sugerencias y Reclamaciones integrada en una aplicación informática única y que recoja las mismas a través del canal elegido por el ciudadano.

La fijación del sitio web municipal como el Portal de Servicios del Ayuntamiento en relación con los ciudadanos y el Canal Telefónico 010 como servicio de atención municipal, con carácter exclusivo para todo el Ayuntamiento de Madrid.

### ***C.- Manual de Administración Electrónica.***

Con el fin de plantear un marco de trabajo que responda a las implicaciones extraídas de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, se ha desarrollado una guía que describe de forma intuitiva las principales medidas que se deben abordar en relación a la Administración electrónica. Estas medidas se organizan atendiendo al orden lógico de las diferentes fases por las que atraviesa la tramitación de un procedimiento administrativo genérico, desde la solicitud de información previa por parte del interesado hasta la custodia y el archivado del expediente administrativo.

### ***D.- Análisis y Estudio de Familias de Procedimientos Administrativos.***

Este proyecto se ha desarrollado con la pretensión de homogenizar el modo de trabajo del Ayuntamiento de Madrid, estableciendo guías y protocolos que regulen las actividades a realizar en el desarrollo de cada trámite administrativo, lo que ha dado lugar a los Manuales de Procedimiento.

A la vista de la relación de todos los procedimientos incorporados en el Inventario del Ayuntamiento, se han agrupado, según criterios materiales y de tramitación, en familias y han resultado las siguientes:

- Autorizaciones y comunicaciones
- Inscripciones registrales
- Subvenciones y premios
- Revisión de la actuación administrativa
- Sugerencias y reclamaciones
- Procedimiento sancionador
- Responsabilidad patrimonial
- Mediación y arbitraje
- Inspecciones y protección de la legalidad

- Contratación pública
- Recursos humanos
- Procedimiento tributario

De las familias citadas, con excepción de las tres últimas, cuya entidad ha hecho que el Ayuntamiento de Madrid haya desarrollado proyectos específicos, se han realizado manuales de tramitación. Se trata de determinar el flujo común de tramitación, aplicable con carácter general a todos los procedimientos incluidos en la familia, sin perjuicio de que cada uno de ellos individualmente considerado pueda presentar alguna particularidad concreta. El trabajo se ha realizado a la vista de la normativa aplicable en general a la familia, o de un estudio sistemático de la aplicable a los procedimientos más significativos (por su complejidad, por volumen...) que la componen.

Por otro lado, se han elaborado manuales de administración electrónica, que contienen las medidas aplicables a los procedimientos que componen cada familia, teniendo en cuenta sus particulares características en cuanto a interesados, documentación a aportar, tramitación, etc. Suponen una concreción de las medidas expuestas con carácter general en el Manual de Administración Electrónica anteriormente citado.

#### ***E.- Código de Buenas Prácticas Administrativas del Ayuntamiento de Madrid.***

Aprobado mediante acuerdo en la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 4 de diciembre de 2008, este texto responde a la necesidad de establecer determinados principios, instrumentos, pautas de actuación para lograr incrementar el nivel de satisfacción de los ciudadanos y mejorar la opinión pública, en relación a la gestión y prestación de los servicios ofertados.

En relación con el ámbito al que se refiere este punto, el Artículo 14 "Administración Electrónica" correspondiente a la Sección 3ª titulada "Principios Procedimentales", indica los criterios fundamentales a alcanzar en este ámbito sin obviar las limitaciones técnicas asociadas:

- Adaptar ciertas características de los procedimientos para propiciar su desarrollo electrónico. Esto implica acometer actividades tales como: revisión de las fases del procedimiento, adecuación normativa, análisis de la estructura organizativa de soporte e identificación de posibles cambios en las operativas de trabajo.
- Implementar los mecanismos técnicos idóneos, que automaticen las actividades propias del flujo de tramitación de expedientes: registro electrónico de solicitudes, anexo de documentación, pago electrónico, notificaciones electrónicas y consulta del estado del expediente.
- Impulsar una planificación anual del desarrollo del proceso de adaptación a la Administración electrónica consensuada entre las partes implicadas.
- Comunicar e Informar a través de canales electrónicos, las mejoras evolutivas y las posibilidades actuales, en el acceso de los ciudadanos a los procedimientos y servicios facilitados por el Ayuntamiento de Madrid.

#### **2.4 Análisis y Diagnóstico de la Administración Electrónica.**

A la hora de establecer las líneas de actuación a ejecutar para la implantación de la Administración electrónica en el Ayuntamiento de Madrid, ha sido clave acometer un diagnóstico previo de la situación actual.

Para poder disponer de una "fotografía de partida" se han emprendido, fundamentalmente, dos iniciativas: la definición de un modelo conceptual de Administración Electrónica y un análisis pormenorizado de los distintos niveles de disponibilidad que tienen, en la actualidad, cada uno de los servicios ofrecidos a través del portal [www.munimadrid.es](http://www.munimadrid.es).

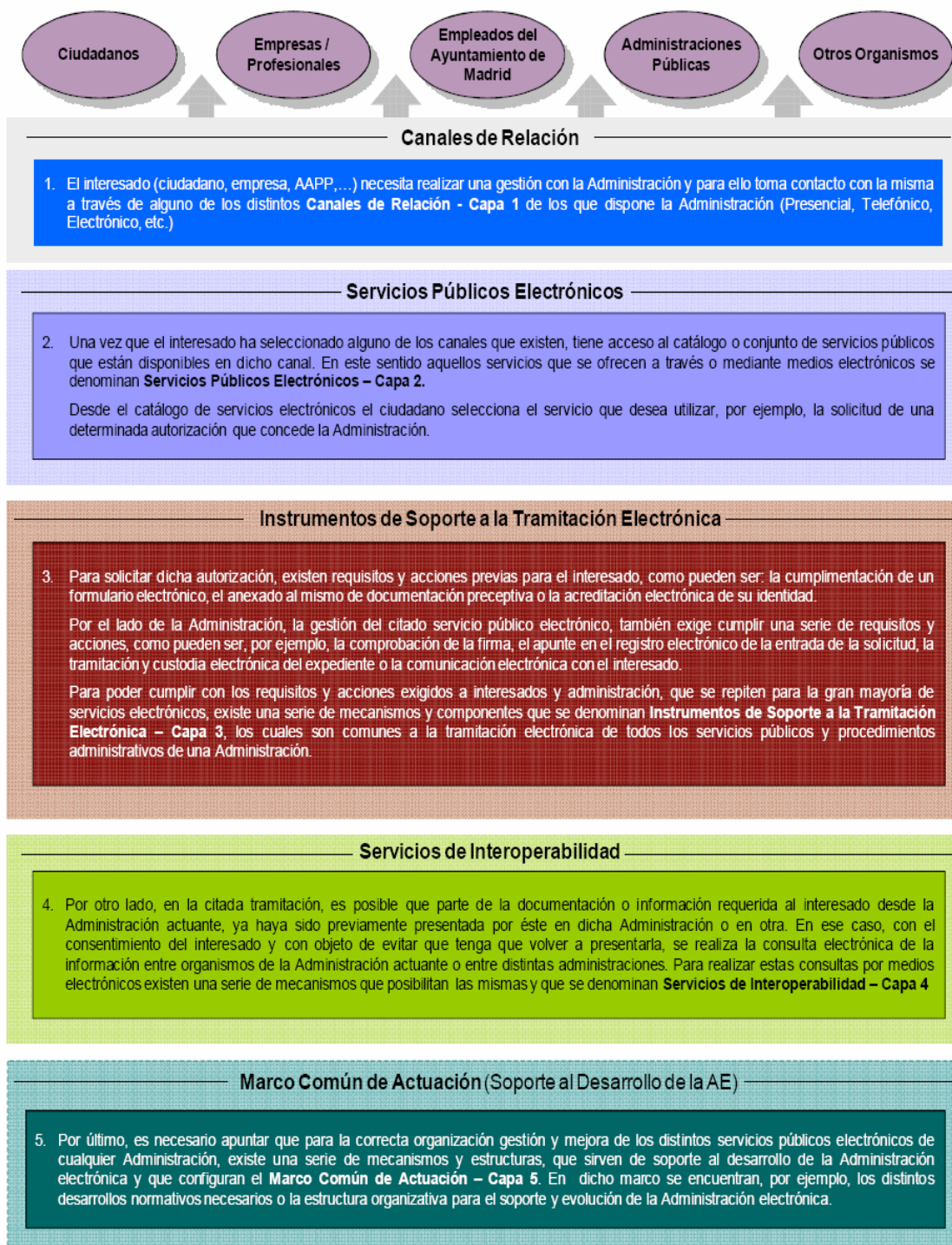
El análisis realizado tiene como único objetivo disponer de la información necesaria como base de partida sobre la que desarrollar la Administración Electrónica en el Ayuntamiento de Madrid. Por tanto, los resultados obtenidos no deben interpretarse como un ejercicio de evaluación o de comparación interna, sino como una síntesis del estado actual que va a

servir como punto de partida de la Administración electrónica en el Ayuntamiento de Madrid.

#### ***A.- Definición de un modelo conceptual de Administración Electrónica.***

Para determinar el modelo y sus componentes, se ha tomado como referencia el proceso habitual que sigue un interesado a la hora de realizar una determinada gestión o trámite, por medios electrónicos, con la Administración. En dicho proceso existen “actividades tipo” que se realizan por el propio interesado o por la Administración, en las que se hace uso de mecanismos o instrumentos que sirven para configurar las distintas capas o niveles conceptuales que conforman la estructura del modelo de Administración electrónica. Gráficamente lo podemos representar de la siguiente forma:

## Ilustración 112. Modelo Conceptual de la e-administración en Madrid



Fuente. AYUNTAMIENTO DE MADRID<sup>463</sup>

<sup>463</sup> MADRID, Ayuntamiento: La Administración Electrónica en el Ayuntamiento de Madrid: Situación Actual y Propuestas de Futuro .V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.



## ***B.- Diagnóstico de disponibilidad de los Servicios Públicos Electrónicos.***

### **a) Introducción**

El análisis de los distintos trámites y gestiones por medios electrónicos se ha centrado en el estudio del nivel de disponibilidad o implantación de los mismos en el canal Web, y en el desarrollado una herramienta interactiva que incluya los datos e información complementaria de la situación actual y su evolución.

Para ello, se han utilizado seis niveles de interacción de los servicios en base a los estándares de referencia eEurope 2005 y eEurope 2010, elaborados por la Comisión Europea a través de la Dirección General para la Sociedad de la Información y Medios de Comunicación. Las agrupaciones establecidas, responden al nivel de evolución del proceso de interacción entre la ciudadanía y el Ayuntamiento de Madrid.

A continuación se describen las características más significativas de cada grupo o nivel, permitiendo, de este modo, categorizar un determinado trámite o gestión en dichos niveles identificados:

- Trámites/ Gestiones en Nivel 0 (sin implementar).
- Trámites/Gestiones en Nivel 1 (Información).
- Trámites/Gestiones en Nivel 2 (Interacción unidireccional).
- Trámites/Gestiones en Nivel 3 (Interacción bidireccional).
- Trámites/Gestiones en Nivel 4 (Transacción completa)
- Trámites/Gestiones en Nivel 5 (Proactividad).

El nivel a alcanzar para cada uno de los trámites y gestiones es el Nivel 4 de Transacción Completa. Sin embargo, hay que tener en cuenta que pueden existir determinados trámites y gestiones que, debido a "barreras" normativas o conceptuales inherentes a los mismos, tienen el umbral máximo en niveles inferiores al citado. Por otro lado, existen casos en los que la naturaleza de los trámites o gestiones hace posible alcanzar el nivel 5 (Proactividad).

Para efectuar el análisis se ha establecido una relación jerárquica entre los conceptos procedimiento y servicio, en el nivel superior, y trámite y gestión, que forman parte de un segundo nivel jerárquico. Se ha considerado, de acuerdo con este esquema conceptual, que los trámites son específicos de los procedimientos, mientras las gestiones son propias de los servicios.

La diferenciación entre trámites y gestiones deriva por tanto del carácter administrativo del proceso del que forman parte; mientras los trámites se engloban dentro de procedimientos administrativos, las gestiones son propias de los servicios que el Ayuntamiento presta.

Las tasas se contabilizan de forma separada por la especificidad que les da su componente económico, aunque por su carácter administrativo se sitúan junto con los procedimientos y por lo tanto también se desglosan en trámites.

#### b) Principales datos a nivel global.

De acuerdo a las premisas reseñadas, una vez concluido el análisis de los servicios públicos electrónicos, los resultados permiten extraer las siguientes consideraciones generales:

- La cifra conjunta de procedimientos administrativos, servicios y tasas en Munimadrid alcanza el número de 335.
- De los 335 procedimientos, servicios y tasas se derivan un total de 446 trámites y gestiones disponibles en [www.munimadrid.es](http://www.munimadrid.es), desglosados del siguiente modo. Con respecto al grado de disponibilidad de los trámites y gestiones, el análisis realizado muestra los siguientes datos:
  - Nivel 1 de Información: 83 Trámites y Gestiones.
  - Nivel 2 de Interacción Unidireccional: 307 Trámites y Gestiones.
  - Nivel 3 de Interacción Bidireccional: 11 Trámites y Gestiones.
  - Nivel 4 de Transacción Completa: 38 Trámites y Gestiones.
  - Nivel 5 de Proactividad: 7 Trámites y Gestiones.

c) Principales conclusiones.

A la vista de los datos mostrados en el estudio, es posible extraer una serie de conclusiones en relación al estado actual de los servicios públicos electrónicos del Ayuntamiento de Madrid. Entre éstas, destacan las siguientes:

- Envío de impresos y formularios, debe configurarse como uno de los objetivos prioritarios en la estrategia de evolución de los distintos servicios públicos electrónicos.
- Existe un porcentaje significativo de trámites y gestiones, cercano al 10%, que ya permiten una transacción completa o que contemplan la proactividad, de manera que, en estos casos, ya es posible mantener electrónicamente la relación completa entre ciudadano y Ayuntamiento o, incluso, disponer de la acción proactiva de la Administración.

En definitiva, se puede afirmar que se ha realizado un esfuerzo significativo en el impulso de los servicios públicos electrónicos, fomentando que todos los trámites y gestiones La práctica totalidad de los trámites y gestiones que proporciona el Ayuntamiento de Madrid a ciudadanos y empresas están en el nivel 2 o superior, aspecto que pone de manifiesto que el esfuerzo realizado por garantizar la disponibilidad en la Web de información respecto a todos los trámites y gestiones municipales.

La inmensa mayoría de los trámites y gestiones permiten la interacción, siendo la unidireccional (nivel 2) la de mayor implantación, afectando a cerca del 68% de los servicios disponibles, en los que ya es posible descargar el formulario o impreso correspondiente.

La evolución de trámites y gestiones del nivel 2, al nivel 3, permitiendo el municipales tengan presencia en la Web, circunstancia que se configura como una buena base de partida para los próximos pasos planteados que van a afrontarse.

d) El nuevo modelo de Administración Electrónica del Ayuntamiento.

Ejes Estratégicos para el desarrollo del Nuevo Modelo de Administración electrónica del Ayuntamiento de Madrid.

El punto de partida para el diseño del nuevo modelo debe ser, además de la valoración de los objetivos estratégicos ya especificados, la determinación de aquellas líneas maestras que servirán de referencia para su desarrollo.

En definitiva, es indispensable determinar los ejes estratégicos que inspiran la estructura del nuevo modelo. Dichos ejes estratégicos se presentan y describen a continuación:

- Eje Estratégico 1: “Consolidación de los Servicios Públicos Electrónicos y la multicanalidad”. Este eje se centra, esencialmente, en acometer todas aquellas actuaciones que permitan tanto el desarrollo y consolidación de los canales de relación con el Ayuntamiento, como la evolución y mejora en la prestación de los servicios públicos electrónicos. El desarrollo de este eje se fundamenta en la ejecución de una serie de líneas de actuación, que formarán parte de la base para la configuración de los nuevos componentes o módulos del modelo de Administración electrónica que se pretende alcanzar. A través de la puesta en marcha de estas líneas se pretende llegar a un nuevo modelo que contemple aspectos fundamentales como son:
  - La multicanalidad, que implica una extensión y mejora de los canales, así como una mayor integración de los mismos, requisitos clave para dar cobertura a una gran parte de los nuevos derechos de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
  - La evolución del nivel de interacción de los servicios públicos electrónicos para que todos los servicios del Ayuntamiento estén disponibles por medios electrónicos.

- La simplificación administrativa como base de partida para agilizar la prestación de los servicios y la tramitación de los procedimientos administrativos.
- La accesibilidad, integridad e igualdad en el acceso y uso de los servicios públicos electrónicos por parte de los ciudadanos y empresas.
- La promoción y difusión de la Administración electrónica, así como el apoyo, sensibilización y capacitación del ciudadano en el acceso y uso de la misma.
- Eje Estratégico 2: "Evolución y Despliegue de los Instrumentos de Soporte a la Administración electrónica". Este segundo eje se configura con el objetivo de lograr la implementación y despliegue de los instrumentos de soporte a la tramitación electrónica en todo el ciclo de vida de la relación entre ciudadano y Ayuntamiento; desde la acreditación del solicitante del servicio hasta el intercambio de información y la colaboración entre organismos; incluyendo los mecanismos específicos de soporte a la gestión administrativa del servicio solicitado. El desarrollo de este eje se sustenta en la puesta en funcionamiento de una serie de líneas de actuación que se presentan a continuación:
  - La definición de estas líneas, persigue establecer un nuevo modelo que contemple aspectos claves como:
  - La acreditación electrónica tanto de ciudadanos y empresas, como de los empleados, órganos y organismos que forman parte del Ayuntamiento, de manera que puedan identificarse y autenticarse durante las distintas etapas de la tramitación o consulta electrónica.
  - La tramitación electrónica completa, que implica disponer de todos aquellos elementos y componentes que dan soporte común a toda la tramitación de los distintos servicios o procedimientos administrativos municipales, y que son necesarios para posibilitar una parte importante de los nuevos derechos que tienen los ciudadanos y empresas.
  - La interoperabilidad, de manera que se haga posible el intercambio de información entre unidades del propio

Ayuntamiento, así como entre éste y otras administraciones públicas facilitando, de este modo, el cumplimiento del derecho de los ciudadanos a no presentar información que ya esté en poder las distintas administraciones.

- Eje Estratégico 3: “Desarrollo de Iniciativas Horizontales de Apoyo a la Consolidación de la Administración electrónica”. En este eje se incluyen todas las metodologías, instrumentos organizativos, normativos y funcionales de carácter horizontal para favorecer e impulsar el adecuado desarrollo de la Administración electrónica en el Ayuntamiento de Madrid, así como para apoyar la implantación efectiva de los distintos componentes del nuevo modelo al que se aspira llegar con la puesta en marcha de la Hoja de Ruta. Este eje se fundamenta en el despliegue de un conjunto de líneas de actuación que se detallan a continuación:
  - Con la ejecución de este conjunto de líneas se busca dotar al nuevo modelo del Ayuntamiento de un abanico de componentes horizontales que contemplen, entre otros, los siguientes aspectos:
  - Disponer del apoyo institucional necesario por parte de todo el Ayuntamiento para abordar los proyectos y acciones necesarias para el desarrollo de la Administración electrónica.
  - Potenciar la capacitación del empleado como elemento fundamental para la asimilación de todas las nuevas prácticas y modelos de gestión que lleva aparejada la implantación de una verdadera Administración electrónica municipal.
  - Disponer de mecanismos de evaluación y seguimiento para conocer el grado de cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento, y poder garantizar los derechos de acceso electrónico de los ciudadanos y empresas reconocidos en la LAECSP.

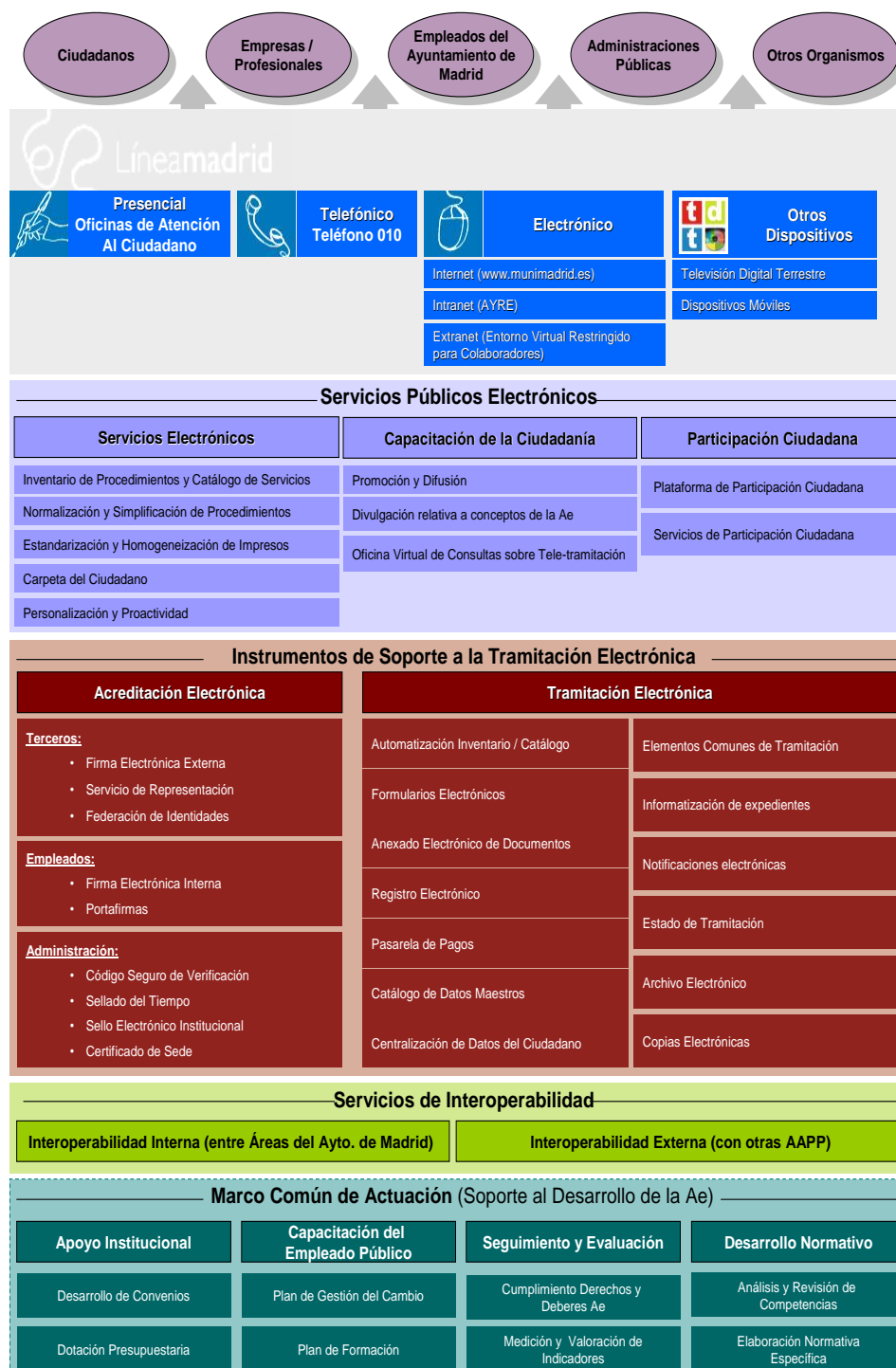
### ***C.- El Nuevo Modelo de Administración electrónica del Ayuntamiento de Madrid.***

Este modelo consta de cinco capas, que se subdividen en diversas líneas de actuación y proyectos:

- Capa 1 - Canales de Relación
- Capa 2 – Servicios Públicos Electrónicos
- Capa 3 – Instrumentos de Soporte a la Tramitación Electrónica
- Capa 4 – Servicios de Interoperabilidad
- Capa 5 – Marco Común de Actuación

Su representación gráfica es la siguiente:

**Ilustración 113. Nuevo Modelo de E-Administración electrónica del Ayuntamiento de Madrid**



Fuente. AYUNTAMIENTO DE MADRID<sup>464</sup>

<sup>464</sup> MADRID, Ayuntamiento: La Administración Electrónica en el Ayuntamiento de Madrid: Situación Actual y Propuestas de Futuro .V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.



#### a) Capa 1 - Canales de Relación

En lo relativo a los canales de relación, lo más destacable es la apuesta por acometer la puesta en marcha de nuevos canales que permitan ampliar el abanico de accesos de ciudadanos y empresas; y no sólo mejorar los canales existentes en la actualidad.

Los principales aspectos y novedades son:

- Una profunda mejora del canal telemático en lo relativo al espacio de Trámites y Gestiones destinado a albergar la mayor parte de los servicios públicos electrónicos.
- La ampliación de los servicios ofrecidos en los canales presencial, telefónico o en la versión de Munimadrid para dispositivos PDA y el fortalecimiento de los existentes.
- Creación de nuevos canales de relación como son las extranets para colectivos colaboradores, o utilización de canales actuales para el desarrollo de la Administración electrónica, como es el caso de la intranet corporativa AYRE o el canal TDT.

#### b) Capa 2 – Servicios Públicos Electrónicos

En lo relativo a la capa de Servicios Públicos Electrónicos, las novedades afectan tanto a la mejora y optimización de los componentes que conforman el modelo actual, como en la inclusión de nuevos componentes que permiten dotar de una completa oferta de servicios electrónicos al Ayuntamiento de Madrid.

Los principales aspectos y novedades se citan a continuación:

- Posibilitar el acceso electrónico a todos los servicios del Ayuntamiento, llevando todos ellos al máximo nivel de interacción.
- Crear nuevos servicios electrónicos como la carpeta de ciudadano o servicios basados en la personalización y la proactividad.
- Impulsar la normalización y simplificación de servicios y procedimientos administrativos.

- Establecer mecanismos estables de capacitación de los usuarios y de participación ciudadana.

c) Capa 3 – Instrumentos de Soporte a la Tramitación Electrónica

En lo que respecta a esta capa, es preciso apuntar, que la estructura planteada incluye un número significativo de nuevos componentes a implantar que afectan tanto al ámbito de la acreditación electrónica, como al de soporte a la tramitación electrónica.

La necesidad de incluir estos componentes se basa en que, es en esta capa del modelo, en la que se sustentan la mayor parte de las operaciones y transacciones electrónicas planteadas como nuevos derechos de los ciudadanos en la LAECSP.

- Los principales aspectos y novedades del nuevo modelo son:
- En el ámbito de la acreditación electrónica:
- Ampliar las alternativas de identificación de los ciudadanos y posibilitar la representación electrónica de un tercero.
- Optimizar las utilidades de la identificación electrónica de los empleados.
- Desarrollar nuevos mecanismos que permitan la identificación de la Administración: identificación de la sede electrónica, identificación de sus órganos y de las actuaciones administrativas automatizadas.

En el ámbito de la tramitación electrónica los nuevos componentes planteados tienen como objetivo dar cobertura a las distintas casuísticas y alternativas que pueden producirse durante la fase de tramitación del ciclo de vida de la relación entre el Ayuntamiento y los ciudadanos. Por ello, el nuevo modelo presenta los siguientes aspectos:

El impulso de la informatización de los expedientes que implica, tanto disponer de una herramienta para la gestión automatizada de los mismos, como habilitar aquellos mecanismos que permitan complementar a dicha herramienta, posibilitando de este modo, la creación de un expediente electrónico: Registro electrónico, Consulta de estado del expediente,

Anexado de documentos, Notificaciones electrónicas, Pasarela de pagos, Copias electrónicas y Archivo electrónico.

El diseño de componentes que permitan facilitar, simplificar o normalizar el proceso de informatización de los expedientes, que incluye: Automatización del catálogo de servicios y del inventario de procedimientos, Catálogo de datos maestros comunes a todos los expedientes, Centralización de datos del ciudadano y Elementos comunes de tramitación.

#### d) Capa 4 – Servicios de Interoperabilidad

En lo referente a la capa 4 del nuevo modelo, los esfuerzos del Ayuntamiento de Madrid deberán centrarse en la extensión de las posibilidades de consulta e intercambio electrónico de datos tanto internamente, como con otras administraciones.

Estos se esfuerzos se fundamentan en la necesidad de cumplir con el derecho de ciudadanos y empresas de no aportar documentación o información que ya obre en poder de las administraciones, así como en la búsqueda de la simplificación administrativa.

#### e) Capa 5 – Marco Común de Actuación

Respecto a la última capa del nuevo modelo, es necesario apuntar que los componentes establecidos en el mismo tienen como objetivo dar un adecuado soporte al proceso de implantación de la Administración electrónica y, por tanto, al desarrollo de los distintos componentes que configuran las capas del nuevo modelo.

El desarrollo de esta capa se fundamenta en la necesidad de disponer de mecanismos y estructuras estables que sirvan de apoyo e impulso a la Administración electrónica municipal.

Los nuevos aspectos y componentes previstos en el nuevo modelo son, esencialmente:

Obtener el apoyo institucional necesario para el fomento e impulso de las distintas actuaciones contempladas en el la Hoja de Ruta, que se traduce en una adecuada y planificada dotación de recursos económicos para abordar dichas iniciativas, así como en el establecimiento de convenios de colaboración entre entidades relacionadas con el Ayuntamiento de Madrid.

Como aspectos significativos de esta capa cabe destacar los siguientes:

- Identificar y seleccionar todos aquellos datos e información que deben ser objeto de consulta e intercambio entre unidades del Ayuntamiento o con otros organismos.
- Implementar los mecanismos y soluciones que permitan realizar las consultas e intercambios de información durante la tramitación administrativa.

La apuesta por la capacitación del empleado a través de la elaboración de un Plan de Gestión del Cambio y un Plan de Formación específico, para la adecuada asimilación de las nuevas prácticas y metodologías de trabajo.

El diseño de mecanismos para evaluar, cualitativa y cuantitativamente la evolución de la Administración electrónica, incluyendo: el grado de cumplimiento de las obligaciones legales y de los derechos de los ciudadanos, la satisfacción de los ciudadanos y empleados o el nivel de configuración del nuevo modelo al que al que se pretende llegar con implantación de la presente Hoja de Ruta

El desarrollo normativo y organizativo que sea necesario para disponer de la cobertura legal y organizativa que vaya demandado la evolución de la Administración electrónica municipal.

## **2.5 Plan de Acción: Ejes, Líneas y proyectos.**

Con la firme pretensión de alcanzar los objetivos estratégicos planteados y la implantación efectiva del nuevo modelo de Administración electrónica, el

Ayuntamiento de Madrid ha definido una Hoja de Ruta estructurada sobre los 3 ejes estratégicos ya señalados.

Por cada uno de los ejes estratégicos, la Hoja de Ruta especifica un conjunto de líneas de actuación e iniciativas que permitirán abordar dichas actuaciones de forma eficiente y estructurada, que a su vez se desagregan en proyectos concretos.

Así, el plan de acción para la implantación de la Administración electrónica se compone de 11 Líneas de Actuación y 50 Proyectos.

Se ha llevado a cabo una descripción de cada uno de los proyectos identificados en la hoja de ruta, en la que se han tenido en cuenta: Unidades Responsables y Unidades Colaboradoras, Objetivos y Alcance, Principales Actuaciones y Planificación Temporal.

La planificación temporal, se ha confeccionado y estructurado atendiendo a criterios que afectan a ámbitos organizativos, normativos, funcionales y técnicos; entre otros destacan por su relevancia los siguientes:

- Alineamiento de los objetivos del proyecto con las obligaciones extraídas de la Ley 11/2007.
- Demanda expresada por los usuarios que refuercen la necesidad de desarrollar el proyecto.
- Grado de horizontalidad del proyecto a acometer, en cuanto al número de Áreas a las que afecta el proyecto.
- Esfuerzo que conlleva la implantación del proyecto a acometer (Requerimientos funcionales y técnicos).
- Estado actual de los proyectos, respondiendo a cuestiones tales como: ¿Se ha identificado el requerimiento o necesidad de ejecución?, ¿Se ha planificado y dimensionado?, ¿Se ha comenzado el desarrollo?, ¿Se ha implantado una primera versión del proyecto?, etc.

## 2.6 El futuro de la Administración Electrónica en el Ayuntamiento de Madrid.

Para tener un acceso directo para los ciudadanos dentro de una Web con mucha información se crea un Portal específico, que será la entrada y visión de la administración del Ayuntamiento de Madrid en su versión electrónica.

Para la construcción de este Portal se han tenido en cuenta algunas consideraciones esenciales:

- En el Portal se encontrarán todos los elementos que sean susceptibles de generar una interacción entre un usuario (generalmente ciudadano de Madrid) y el Ayuntamiento, es decir información sobre trámites, gestiones y servicios, así como contenidos complementarios a los anteriores y aplicaciones de administración electrónica.
- El Portal se dirige fundamentalmente a facilitar el uso intuitivo por parte de la mayoría de los ciudadanos, por lo que prima la facilidad de uso y el acceso rápido y sencillo a las opciones más demandadas sobre otros valores. Por ello, se corrigen algunas de las debilidades detectadas en la sección (buscando “no hacer pensar al usuario medio”) para:
  - Mejorar la navegación, destacando (en cada momento) las acciones más frecuentes e introduciendo la relevancia como criterio de ordenación sobre el orden alfabético. Mejorar la experiencia de uso del buscador.
  - “Aligerar” la lectura de las páginas, añadiendo elementos gráficos, usando una nueva resolución en consonancia con la mayoría de las pantallas actuales, aumentando el tamaño de la letra.
  - Eludir el uso de terminología técnica o administrativa innecesaria.

- El Portal deberá “alojar” los servicios (presentes y futuros) de Administración Electrónica, dando respuesta a las exigencias normativas al respecto: desde las obligaciones propias de su consideración de “sede electrónica”, al acceso con dispositivos diferentes de los PC´s convencionales, pasando por las normas de accesibilidad preceptuadas, interoperabilidad con otras administraciones y un muy largo etcétera.
- El Portal quiere ser una herramienta útil (en su ámbito) y eficiente en el servicio a la mayoría de los usuarios. Los análisis conceptuales para su diseño han de ser refrendadas por comprobaciones prácticas de facilidad de uso, siempre buscando hacer “las cosas más fáciles” para el ciudadano medio, que no es tecnólogo ni administrativista.
- El Portal ha de tener la suficiente flexibilidad y adaptación al cambio como para poder llegar a estar en un proceso de mejora con el menor impacto negativo posible para usuarios y gestores de sistema.







# *Capítulo VIII*

## *Conclusiones*





# **I. Un nuevo Modelo de Estado: Federalismo Simétrico**

## **1. España en la Actualidad: Un sistema pseudofederal asimétrico**

España presenta un Modelo de Estado muy similar a Estados Unidos, Alemania o la propia Suiza, es decir un modelo federal de tres niveles: central, regional y local.

Esta situación vino provocada por la situación compleja que se vivió en España en el bienio constitucional, los partidos nacionalistas obtuvieron una representación de 22 escaños – Pacte Democràtic per Catalunya 11, Partido Nacionalista Vasco 8, Esquerra Catalana 1, Euskadiko Ezquerra 1, Aragoneses Independientes de Centro 1, como hemos podido comprobar en el segundo capítulo

Con esta nueva composición de las Cortes Generales, Miquel Roca i Junyent estuvo presente en la Ponencia Constitucional, representando a la *minoría catalana*.

Ante esta situación, se decidió volver a un Modelo de Estado propiciado por la Constitución promulgada en 1931, un modelo basado en las tres unidades de gobierno.

El plazo de cadencia de cinco años para que las Comunidades Autónomas que se acogieron al Proceso Ordinario del artículo 143, originó en la España Autonómica, una España de dos velocidades, existiendo autonomías de primera clase y de segunda clase, lo que identificamos como un Federalismo Asimétrico que en la actualidad se está agravando.

España es un sistema federal asimétrico<sup>465</sup> por las siguientes notas:

El primer hecho diferenciador es la vía de la consecución de la Autonomía:

- Por la vía del artículo 151: Catalunya, País Vasco, Galicia y Andalucía
- Por la vía del artículo 143: el resto

Otro de los hitos diferenciadores son las competencias asumidas, aunque en la actualidad con la Ley 9/1992 se ha conseguido la homogeneidad competencial

- Mayores Competencias, con Sanidad y Educación
  - Por el artículo 151: Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía
  - Por el artículo 143 junto con una Ley Especial: Comunidad Valenciana (Lotrava) y Canarias (Lotraca)
  - Por los artículos 143 y 148.2: Navarra
- Menores competencias, sin Sanidad ni Educación: el resto

El tercer hecho diferenciador es la existencia de lengua, derecho civil u organización propia:

- Poseen: Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana
- No poseen: El resto

Según su financiación podemos distinguir otro hito diferenciador:

- De Régimen Foral: País Vasco y Navarra
- De régimen común
  - Común con peculiaridades: Canarias (LOFCA), Ceuta y Melilla.
  - Común: el resto

---

<sup>465</sup> NOTA DE AUTOR: Usaremos el Modelo español de Federalismo Asimétrico, a este que presenta notables diferencias entre las Comunidades Autónomas

Estos hechos hace que existan múltiples diferencias y contrastes que atenta al principio de igualdad del artículo 139.1 de la Constitución Española que reza que “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.”

## **2. Nuevo Modelo de Estado: Estado Federal Simétrico**

### **2.1 Concepción**

Con este estudio concebemos un nuevo Modelo de Estado, para ello buscamos un sistema de corresponsabilidad, es decir, eliminar aquellas duplicidades existentes entre las Comunidades Autónomas y Estado.

De los trece ministerios<sup>466</sup> existentes en la actualidad son cinco los que reúnen competencias en manos de las Comunidades Autónomas, por tanto en esta racionalización definiríamos la siguiente estructura de ministerios:

- Presidencia
- Asuntos Exteriores
- Justicia
- Defensa e Interior, fusionados en una única cartera.
- Economía, Hacienda y Seguridad Social, fusionados en una única cartera.
- Fomento

Quedando los actuales ministerios de Educación, Cultura y Deporte; Empleo; Industria, Energía y Turismo; Agricultura y Sanidad en manos de las Comunidades Autónomas tal como está estipulado en el reparto de competencias del artículo 148 de la Constitución y la posterior legislación desarrolladora.

---

<sup>466</sup> NOTA DE AUTOR. Los trece ministerios actuales son: Presidencia, Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa, Economía, Hacienda y Administraciones Públicas, Interior, Fomento, Educación, Cultura y Deporte, Empleo y Seguridad Social, Industria, Energía y Turismo, Agricultura y Sanidad.

## 2.2 Supresión de Duplicidades

Las principales duplicidades se destinan en políticas de Educación, Empleo, Industria, Agricultura y Sanidad. El origen de este estudio no es recortar en estos ámbitos, solo es poner de manifiesto las duplicidades existentes, es decir, presupuestado en las Comunidades Autónomas y el Estado Central.

Para ello, hemos examinado todas estas duplicidades en los Presupuestos Generales del Estado<sup>467</sup> comprendidos entre los años 2008-2013, obteniéndose las siguientes cantidades:

**Tabla 74. Duplicidades en Capítulo I del Presupuesto existentes en España 2008-2013**

<b>Materia</b>	<b>Duplicidades (millones de Euros)</b>
<b>Educación</b>	97.500
<b>Empleo</b>	340.000
<b>Industria</b>	47.500
<b>Agricultura</b>	102.500
<b>Sanidad</b>	37.500
<b>Total Duplicidades</b>	<b>625.000</b>

Fuente. Elaboración Propia, a partir de Datos del Ministerio de Hacienda.

No queremos suprimir estas materias, lo único que pretendemos eliminar es la doble contabilidad que se destinan en el Capítulo I, Gastos de Personal, y doble contabilidad de políticas que se realizan una únicamente y que afectan a estos ministerios, es decir hemos contabilizado las partidas presupuestarias que se han presupuestado por los dos Estratos de Gobierno Estado – Comunidades Autónomas.

Como podemos comprobar en la tabla anterior, es un elevado coste que estamos sufriendo, ya que estas competencias las tienen asumidas todas las Comunidades Autónomas.

Es por ello que la primera medida para el ahorro es la supresión de los Ministerios anteriormente citados puesto que son competencias las tienen

---

<sup>467</sup> Nota del Autor. Los datos correspondientes a 2012 están extraídos del Proyecto de Ley al no haberse aprobado todavía.

en exclusiva las Autonomías, como hemos mencionado en el epígrafe anterior.

Si realmente existe una descentralización, abogamos una descentralización eficaz y eficiente para así anular todas las duplicidades existentes en España, llevándolo a un nuevo sistema Federal Simétrico de Gestión<sup>468</sup> donde eliminaríamos el aparato burocrático de los Ministerios de Educación, Empleo, Industria, Agricultura y Sanidad.

Bastaría con una Comisión Coordinadora que se encargaría de regular y establecer las directrices a seguir por las Comunidades Autónomas, ahorrando un sobrecoste innecesario a las arcas del erario.

### **3. Racionalización Municipal**

#### **3.1 A modo de Introducción**

En España actualmente, tenemos 8.112 municipios para casi 47 millones de habitantes. Las Cortes de Cádiz, de la España liberal definieron un modelo municipal campesino-parroquial, que todavía perdura. España se estructura a nivel municipal de la siguiente forma:

- 6.821 municipios tienen menos de 5.000 habitantes, lo que representa el 84.1%
- 907 municipios tienen entre 5.001 y 20.000 habitantes (11 %)
- 240 municipios tienen entre 20.001 y 50.000 habitantes (3%)
- 84 municipios tienen entre 50.001 y 100.000 habitantes (1%)
- 58 municipios tienen entre 100.000 y un millón de habitantes (0.7%)
- 2 municipios tienen más de un millón de habitantes (0.02%)

---

<sup>468</sup> Nota de Autor. Nuestro concepto de Federal Simétrico es el de descentralización funcional de las competencias, existiendo en todas las autonomías las mismas competencias y con una misma gestión.

Todos los países Occidentales desde la mitad de siglo han hecho reformas para reducir el número de municipios y racionalizar Gestión Municipal.

**Tabla 75. Ratio habitantes/municipio en diversos países**

País	Habitantes (millones)	Municipios	Ratio (hab/mpio)
<b>España</b>	47	8.812	5.334
<b>Reino Unido</b>	60	400	150.000
<b>Estados Unidos</b>	308	3.078	100.308
<b>Suecia</b>	9	290	31.034
<b>Francia</b>	64	2.609	24.913
<b>Grecia</b>	11	1.033	10.648
<b>Alemania</b>	82	8414	9.745

Fuente. Elaboración Propia

Estos datos nos muestran que en España hay un número muy elevado de municipios que no ha variado desde el s.XIX, sin apenas haberse hecho reformas.

Los municipios, están muy descompensados en tamaño y población, por eso no todos prestan los mismos servicios mínimos<sup>469</sup>:

- En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas, más las estructuras mínimas de la administración municipal (alcaldía, plenos, ...)
- En los Municipios cuya población sea superior a 5.000 habitantes, además de lo anterior: parque público, biblioteca, mercado y tratamiento de residuos.
- En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además de lo anterior: Protección civil, prestación de servicios

---

<sup>469</sup> ESPAÑA, Cortes Generales: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local



sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

- En Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y Protección del Medio Ambiente

### 3.2 Eficiencia

Vamos a tratar de buscar una eficiencia lógica en el tamaño de la Administración Local.

Hasta ahora hemos podido distinguir que el tamaño medio de los municipios españoles es excesivamente pequeño, comparados con los países occidentales, propiciando un exceso de Alcaldías y Órganos de Gobierno Local.

Este hecho obliga a las Diputaciones a realizar excesivos gastos para cubrir los servicios mínimos de sus residentes, para que estos puedan prestar sus servicios, las Diputaciones cumplen la finalidad principal de ayudar a los municipios más pequeños de forma subsidiaria, suponiendo en torno al 87% del presupuesto de las Diputaciones, a todos los municipios de menos de 20.000 habitantes.

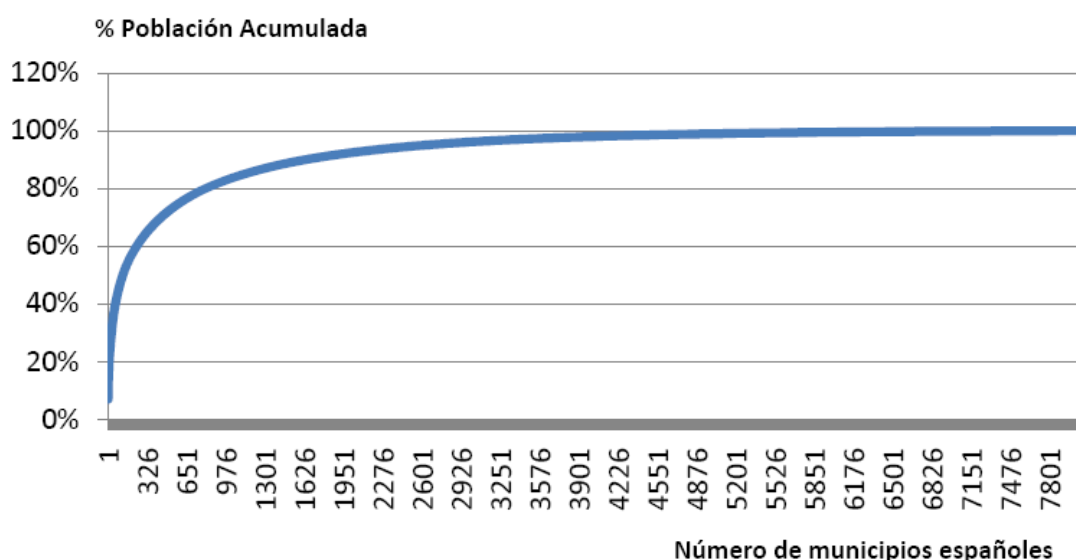
Pasaremos a analizar el Concepto de Eficacia, queremos analizar el sobrecoste que deriva el tamaño municipal en España, y también para ver si se puede determinar una mínima escala eficiente para la provisión de servicios, hemos analizado la relación entre población e ingresos a escala municipal en toda España, añadiendo los ingresos del gasto de las Diputaciones según la siguiente regla: Proporcional a la población asignada el 70% a los municipios con menos de 20.000 habitantes.

Por este motivo, planteamos la relación entre los recursos que gasta un municipio porcentualmente sobre el total del Gasto Municipal enfrente del porcentaje que representa su población sobre el total español<sup>470</sup>

Este indicador permite mostrar qué municipios tienen un mayor consumo de recursos en relación a sus habitantes y, por tanto, son menos eficientes.

Como podemos apreciar en la siguiente Ilustración, el 80% de la población reside en municipios de al menos 9.100 habitantes, es decir, el 80% de la población reside en sólo 785 municipios

**Ilustración 114. Porcentaje de la Población Acumulada en los Municipios**

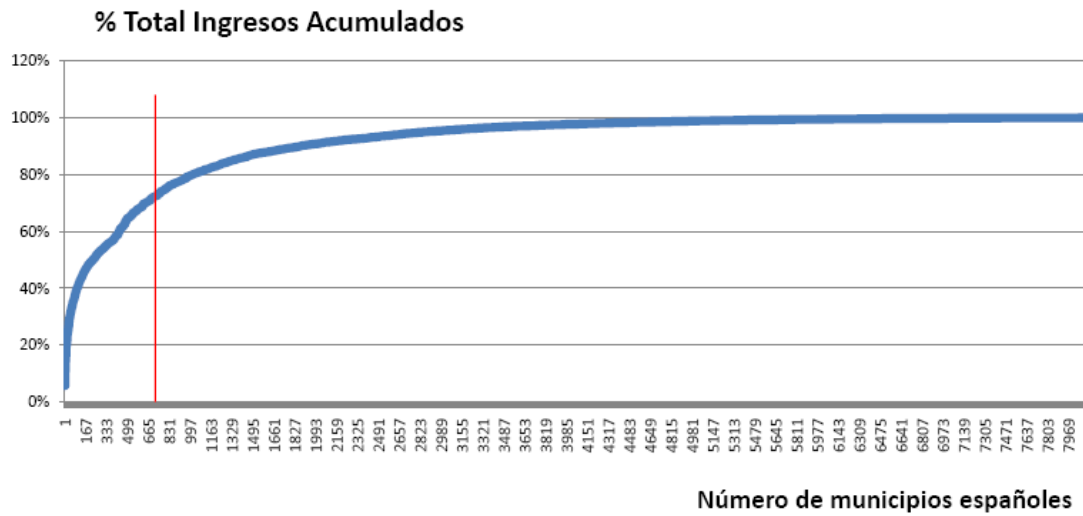


Fuente. Elaboración Propia

Sin embargo, esos 785 municipios con al menos 9.100 habitantes, únicamente representan el 74% del total de los Ingresos Municipales, tal y como podemos apreciar en la siguiente Ilustración.

<sup>470</sup> Nota del Autor. Los datos corresponden al Instituto Nacional de Estadística correspondientes a 2010

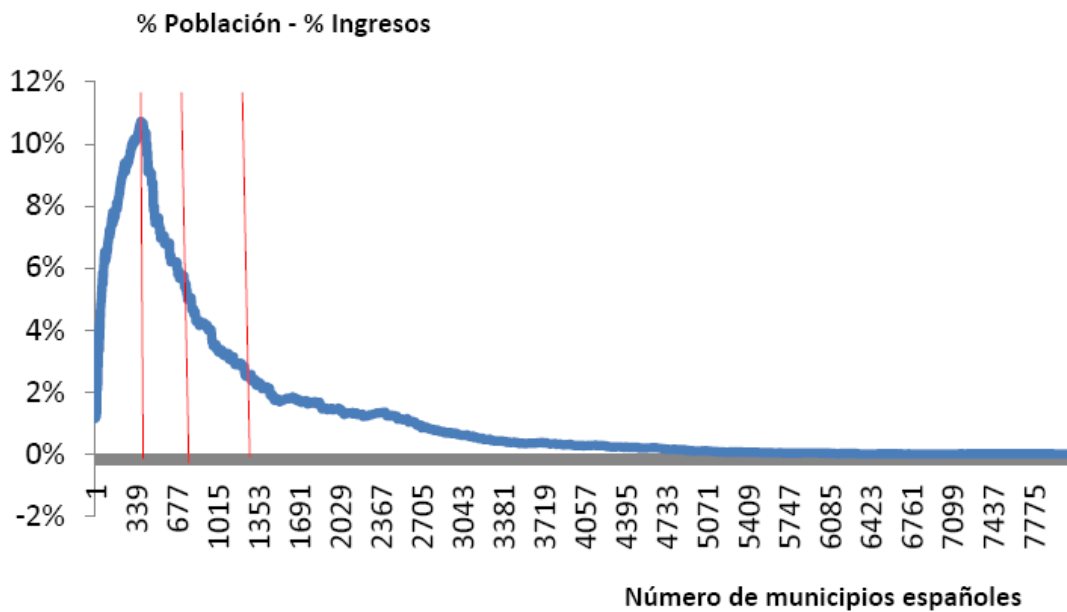
**Ilustración 115. Porcentaje de Ingresos acumulados por municipio**



Fuente. Elaboración Propia

A continuación, vamos a apreciar el ratio relacionado entre los porcentajes de Población y de Ingresos (%Población - %Ingresos) para establecer el tamaño eficiente de la Población

**Ilustración 116. Ratio de Población - Ingresos**



Fuente. Elaboración Propia

Las líneas corresponden a poblaciones de 20.000, 10.000 y 5.000 habitantes respectivamente.

En general, podemos definir segmentos entre los municipios de España donde los mismos ingresos pueden brindar servicios a un mayor número de habitantes. Esto ocurre en casi todas las grandes ciudades.

Pero donde la diferencia entre el tanto por cien de la población y el porcentaje de los ingresos totales es mayor es en los municipios de 20.000 habitantes. Es decir, la escala más eficiente en España es la de municipios con 20.000 habitantes. A partir de ese tamaño municipal, cuesta progresivamente más dar los servicios mínimos a la población.

Es por ello que podemos encontrar un ahorro potencial de 43.000 millones de de Euros, si lo estipulamos con poblaciones de 20.000 habitantes. La siguiente tabla resume el ahorro potencial en función del número mínimo de habitantes:

**Tabla 76. Ahorro potencial en función a tamaño mínimo municipal**

<b>Número mínimo habitantes</b>	<b>Municipios con habitantes inferior al mínimo</b>	<b>Ahorro Gasto Corriente (mil. €)</b>	<b>Ahorro Gasto Capital (mil. €)</b>	<b>Ahorro Potencial TOTAL (mil. €)</b>
<b>20.000</b>	7.727	23.000	30.000	53.000
<b>10.000</b>	7.370	8.125	11.285	19.410
<b>5.000</b>	6.821	3.865	5.370	9.235
<b>2.000</b>	5.795	1.955	2.715	4.670

Fuente. Elaboración Propia

Sieyès en la Asamblea Nacional Francesa afirmó que el pequeño municipio será una locura, un caos político. Bajo estas directrices entendemos que en la actual vida moderna prima la movilidad los ciudadanos buscan servicios de calidad; el municipio se debe fundar en un territorio y una población congruentes con la simplificación de las economías a escala. La corrupción y

el amiguismo se ampara en la proximidad y la figura del Estado ni coordina ni supervisa.

Estos 53.000 Euros anuales traspuestos a la envergadura de nuestro estudio, 5 años, el ahorro potencial de 265 mil millones de euros.

### **3.3 Ahorro Adicional y Mayores Ventajas.**

Podemos apreciar las siguientes de ahorro:

- Cargos Políticos: de los 62.158 concejales que hay en los 7.727 municipios de menos de 20.000 habitantes podría pasarse unos 17.000 aproximadamente con el nuevo modelo.
- Supresión de empresas y fundaciones municipales no necesarias.
- Reducción del número de Empleados Públicos
- Liberación de inmuebles no necesarios que podrían ser vendidos.

Por su parte podríamos acometer unas mayores ventajas con la fusión municipal:

- Sinergias en la prestación de servicios: Mayor Calidad en los servicios de abastecimiento de agua, recogida y tratamiento de basuras, transporte, biblioteca, ...
- Racionalidad, eficiencia y eliminación de duplicidades.
- Mayor profesionalidad de los Empleados Públicos.
- Simplificación de procedimientos administrativos.

## **4. Supresión de las Diputaciones**

Con un modelo como el anterior de Gestión Municipal, consideramos que no es necesario, el tener un Sistema de Diputaciones, la Comunidad Autónoma de Madrid ha demostrado que contando con un número elevado de municipios con población mayor a 20.000 habitantes, no es necesario las ayudas, alrededor de un 87% sobre el Presupuesto total de las Diputaciones.

Si con estas medidas no es necesario las Diputaciones como salvaguardas de las Entidades Municipales Menores, podemos obtener un mayor ahorro potencial suprimiendo los órganos provinciales.

El coste anual de las diputaciones 18.000 millones de Euros, que potenciales bajo nuestro estudio a 5 años vista son 90.000 mil millones.

## **II. Un nuevo Marco Político: Reforma de la Representatividad.**

En la actualidad la clase política es la tercera causa de preocupación de los españoles, únicamente superado por la situación de desempleo y la crisis económica, es por tanto que debemos abordar reformas en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, para dar una mayor representatividad directa a los ciudadanos.

Reza la Constitución Española en sus artículos 68 y 69 que el Congreso de los Diputados es la Cámara que representa la totalidad de los intereses de la nación mientras que el Senado es la Cámara de Representación Territorial

En la actualidad este bicameralismo se ha perdido, y se marca tendencias desde las sedes centrales de los partidos políticos y no se mira por el interés de las regiones en el ámbito del Senado. Además el sistema configurado para el Congreso, hace que cuando uno de los partidos mayoritarios no obtiene una mayoría absoluta, hace que partidos de ámbito nacionalista con una escasa representatividad tengan unas cotas de poder elevadas para su peso real en votos.

Es por ello que es necesaria la Reforma constitucional en el ámbito electoral, al estilo alemán con ciertos matices:

Para el Congreso, elección de un Diputado por cada provincia y el resto mediante el sistema de circunscripción electoral única.

Por su parte el Senado debe convertirse en una Cámara de Representatividad territorial, por tanto proponemos las siguientes medidas:

- Supresión de la actual forma de elección: elección de 3-4 diputados por Comunidad Autónoma y no por provincia
- Mantenimiento de sumar un Senador por cada millón de habitantes en cada Comunidad Autónoma
- Las leyes que tengan que ver con las Comunidades Autónomas, deben pasar por el Senado y no por el Congreso, a imagen y semejanza del Bundesrat
- Obligación de los Senadores de cada Autonomía a votar por el interés de la Autonomía, todos deberán emitir un mismo voto, para recuperar la configuración del Senado.

### **III. Nuevo Marco de Gestión: Gestión por Objetivos**

#### **1. Salario de los Cargos Electos y Personal de Confianza**

Si queremos ser más eficaces y eficientes debemos buscar la fórmula de entender una Administración propia del siglo XXI, buscamos tener un management público a la hora de gestionar nuestras administraciones.

A nivel político el salario de los gestores deben estar ligados a su nivel de productividad, no estamos diciendo que los políticos no cobren pero su sueldo debe ir vinculado a datos macroeconómicos: crecimiento del Producto Interior Bruto, nivel de paro, productividad, ellos son los máximos responsables.

Para ello, proponemos que el salario de los cargos políticos, es decir aquellos cargos electos y su personal de confianza debe variar en función de los datos macroeconómicos, tal y como suele ocurrir en la empresa privada, por tanto si el Producto Interior Bruto cae un 3% su sueldo deberá ser ajustado en un 3%.

## 2. Modelo de Función Pública

Debemos buscar la Gestión por Objetivos, tal y como se ha mostrado en el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria de Málaga.

En el sistema que proponemos es el siguiente:

- Mantenimiento del sueldo base
- Pago de los complementos en función a los Índices de Satisfacción Ciudadana

Cómo calcularemos esta nueva base de salario, en el Sueldo Base incluiríamos el propio Salario Base y los Complementos Específicos de Servicio<sup>471</sup> y los trienios, mientras que en la parte de complementos introduciríamos todos los demás conceptos.

Tras recibir la atención por parte del funcionario, el ciudadano valorará mediante una encuesta de satisfacción ciudadana, que establecerá una nota ponderada sobre 100, que será el porcentaje de salario que pueda cobrar.

Lo ejemplarizaremos con un Médico de Familia de la Comunidad Valenciana sin trienios:

• Salario Base	1109,05
• Complemento Destino (n.20)	439,70
• Complemento Específico	377,41
• Complemento Atención Continua	34,71
• TOTAL	1960,17

Con nuestro sistema quedaría establecido de la siguiente forma:

• Base.	1143,76
• Complementos.	817,11

---

<sup>471</sup> NOTA DE AUTOR. Por ejemplo, en los policías ostentan el Complemento por peligrosidad, los médicos el de Atención continua, entre otras



Para calcular la nueva percepción pecuniaria usaremos la siguiente fórmula:

**Ecuación 17. Base de cálculo del Salario<sup>472</sup>**

$$\text{Salario Mensual} = \text{Base} + \frac{C_{i-1} * IESC * 2}{100}$$

Si este médico hubiera obtenido una puntuación de 40 puntos obtendría al final de mes un Salario de 1797.45 perdiendo así casi 163€ mensuales de salario al no tener una buena percepción del ciudadano.

Por su parte si el mismo médico obtuviera una puntuación de 90 puntos dispondría al final de mes de 2614,55€ subiendo notablemente su sueldo.

## **IV. Conclusiones**

El término de la cultura griega crisis significa cambio u oportunidad. En este último bienio estamos sufriendo la mayor crisis financiera sufrida en la Historia democrática de España, es por tanto que debemos apelar al refranero y aplicarnos aquello de *a grandes males grandes remedios*.

Proponemos un nuevo modelo estructural para el Estado para que de esta forma las palabras EFICAZ y EFICIENTE, no solo incumban a la empresa privada, debemos mejorar la gestión y aplicar técnicas de management en la esfera de lo público, pero ante todo, debemos dotar una nueva estructura funcional a España para ahorrarle 980.000.000.000 euros cada lustro y así poderlos destinar a sus accionistas, el capital humano que conforma este país.

---

<sup>472</sup> NOTA DE AUTOR. Donde Base la primera parte del sueldo no sujeta a variables, C la parte de Complementos, i Año de cálculo,





# *Bibliografía*





ACOSTA SÁNCHEZ, José: Congreso sobre el Andalucismo Histórico: Andalucía en al transición. Octava Edición. Córdoba:Áctas del VIII Congreso sobre Andalucismo Histórico, 1997

AENOR: Norma ISO 8402:1994. Madrid, 1994.

AENOR: Norma ISO 9001:2000. Madrid, 2000.

AGRANOFF, Robert: Federal evolution in Spain. New York, 1996. International Political Sciencie Review number 17.

AGUILÓ LUCÍA, Luis: Els avant projectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Valencia: Servicio Publicaciones Corts Valencianes, 1992

ALEMANIA, Bundesministerium der Finanzen: Monthly Report, june 2012.

ALEMANIA, Deutsche Bundesbank: Monthly Report, may 2012.

ALEMANIA, Statistisches Bundesamt: Anuario Estadístico 2011

ÁLVAREZ CONDE, Enrique: El Derecho Público de la Comunidad de Madrid: comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía. Primera edición. Madrid: Centro de Estudios Ramón Aceres, 2003.

ALVIRA MARTÍN, Francisco Ricardo y GARCÍA LÓPEZ, José: Personal al servicio de las Adminsitraciones Públicas. Papeles de Economía Española número 68, 1996.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar: "El modelo económico en la Constitución Española". Primera Edición. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1981.

ARISTÓTELES: "Política", 1937b 28-30

ARTEAGA ORTÍZ, Jesús; MARTÍNEZ COBAS, Xavier y MORENO GIL, Sergio:  
Las Zonas Francas en Canarias. Primera Edición. Las Palmas de Gran  
Canaria: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran  
Canaria, 2011

ARTEAGA ORTÍZ, Jesús; MARTÍNEZ COBAS, Xavier y MORENO GIL, Sergio:  
Las Zonas Francas en Canarias. Primera Edición. Las Palmas de Gran  
Canaria: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran  
Canaria, 2011

AUSTRALIA, Commonwealth Grants Commision: Report State Revenue  
Sharing Relativities. 2008

AUSTRALIA, Gobierno: Australia Bureau Statics: Australia Now, 2011

AYERBE IRÍBAR, María Rosa: Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la  
foralidad y de los Derechos Históricos <en línea>  
<http://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/29/26/12ayerbe.pdf>

Ayuntamiento de Castellón de la Plana. Modernització i Qualitat del Serveis  
Municipals (Vol. I) – Pla Marc. Castellón 2006

BAENA DEL ALCAZAR, Mariano; ENTRENA CUESTA, Rafael y GARRIDO  
FALLA, Fernando: "La Adminsitración en la Constitución". Segunda Edición.  
Madrid:Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ,1980.

BAR CENDON: Spain dentro de la obra BLONDEL, Jean y MULLER ROMME,  
Fernidand Cabinets in Western Europe. New York, 1998.

BAS i VILLAFRANCA, Alexandre: L'Avantsal de l'Estatut: l'autogovern de  
Catalunya a la llum de la Seguretat Pública". Primera Edición. Barcelona:  
Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions de Catalunya, 2009.

BENNET, Robert Joseph: Local Government in the New Europe. Primera Edición. New York: Willey, 1993.

BRENNAN, Geoffey y BUCHANAN, James M.: "The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fisical Constitution", Washington, 1965. Library of Economics and Liberty, Segunda Edición.

BRODWAY, Robin W.: Intergovernmental Fiscal Relations in Canada. Primera Edición. Ontario: Canadá Tax Foundation

BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio del: Curso de Derecho Foral público de Navarra. Parte General. Primera Edición. Pamplona: Aranzadi, 1996

CANADA, Government Statics Department: Census 2011.

CANADA, Government Statics Department: Government Revenues, Expenditures and Debt 2011

CASTELLS ARTECHE, José Manuel: Reflexiones sobre la Autonomías Vasca". Primera Edición. Vitoria: Euskal Herria Eusko Jaurlaritzaen Argitalipen Zerbitzu, 1986.

CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: "La España de las Autonomías". Primera Edición. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, 1981.

CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: "La España de las Autonomías". Primera Edición. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, 1981.

COLOMER VIADEL, Antonio: "Comunidades y Ciudades, Constituciones y solidaridades". Primera Edición. Valencia: Editorial Universitat Politècnica de Valencia, 2007

CORCUERA ATIENZA, Javier: Política y Derecho: la Constitución de la Autonomía Vasca. Primera Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1981.

CORES TRASMONTE, Baldomero: O Estatuto de Autonomia de Galicia: Documentación Oficial (1977-1981). Primera Edición . Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones del Parlamento de Galicia, 2001.

CUCHILLO i FOIX, Montserrat y CUCHILLO CASADEVALL, Josep Maria: Decentralization in Spain: a Review. European Journal of Political Science número 16, 1988

DAVIS, Rufus: The federal Principle Reconsidered. Australian Politics and History's Journal. Number 1. Melbourne 1956.

DEMING, W. Edwards [tr. NICOLAU MEDINA, Jesús] Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis. Madrid, 1989. Ediciones Díaz Santos, 1ª Edición.

DIAZ LÓPEZ, Cesar: The centre-periphery Structures in Spain. From Historical Conflict to Territorial-Consociational Accommodation?. Londres 1981. Yves Mény y Vincent Wright editions.

DUNCAN, Harley t. y McLURE Jr., Charles E.: "La Administración tributaria en Estados Unidos de América. Un sistema descentralizado" Madrid, 1998. Hacienda Pública Española nº 146

ELAZAR, Daniel Judah: Federalism, Intergovernmental Relations and the Changing Model of the Polity. New York, 1987. Subnational Politics Relationships Congress.

ELAZAR, David: Exploring the Federalism University of Alabama Press. Tuscaloosa, Alabama 1987.



ENTIDAD NACIONAL DE ACREDITACIÓN: Actividades. <documento en línea> <http://www.enac.es/web/enac/actividades>

ESPAÑA REINA, Carolina: Málaga. Plan Acción en Calidad para la Modernización y el Desarrollo Organizativo. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

ESPAÑA, Cortes Generales: Actas de la Ponencia Constitucional <en línea> <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Bolegín Oficial de las Cortes número 161 <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_161.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_161.PDF)

ESPAÑA, Cortes Generales: Boletín Oficial de Cortes número 44 <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_044.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF)

ESPAÑA, Cortes Generales: Boletín Oficial de Cortes número 82. <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_082.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_082.PDF)

ESPAÑA, Cortes Generales: Boletín Oficial de las Cortes número 177 <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_177.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_177.PDF)

ESPAÑA, Cortes Generales: Boletín Oficial de las Cortes número 170 <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_170.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_170.PDF)

ESPAÑA, Cortes Generales: Boletín Oficial de las Cortes número 172 <en línea> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_172.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_172.PDF)

ESPAÑA, Cortes Generales: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 130 <en línea>  
[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_130.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_130.PDF)

ESPAÑA, Cortes Generales: Diario de Sesiones del Senado número 68 <en línea>  
[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/SEN/DS/S\\_1978\\_068.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_068.PDF)

ESPAÑA, Cortes Generales: Discurso de Proclamación como Rey de España de Juan Carlos I. <en línea>  
<http://www.youtube.com/watch?v=1RRwRSGI79M>

ESPAÑA, Cortes Generales: Enmiendas a la Ponencia Constitucional en el Congreso de los Diputados <en línea>  
<http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1991/06/08/pdfs/A18795-18820.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. <disponible en línea> <http://www.apici.es/wp-download/legislacion/LeyIndustria.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: LEY 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales <en línea> <http://legislacion.derecho.com/ley-39-1978-de-elecciones-locales>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley de Elecciones Locales <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/07/21/pdfs/A17267-17275.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Fundamental de Sucesión. <en línea>  
[http://herbogeminis.com/IMG/pdf/ley\\_sucesion\\_jefatura\\_estado\\_1947.pdf](http://herbogeminis.com/IMG/pdf/ley_sucesion_jefatura_estado_1947.pdf)

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1981/04/28/pdfs/A08997-09003.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1982/08/16/pdfs/A22047-22053.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias <en línea>  
<http://www.gobcan.es/libroazul/pdf/7650.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1980/12/24/pdfs/A28373-28373.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. <disponible en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1982/08/16/pdfs/A22054-22060.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1982/08/16/pdfs/A22054-22060.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1980/01/23/pdfs/A01700-01703.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1982/06/19/pdfs/A16756-16763.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1983/03/02/pdfs/A05966-05972.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1982/01/11/pdfs/A00517-00524.pdf>

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón <en línea>  
[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Derogadas/r1-lo8-1982.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r1-lo8-1982.html)

ESPAÑA, Cortes Generales: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf>

ESPAÑA, Gobierno. Real Decreto 694/1979, de 13 de febrero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón en materia de Interior. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1979/04/04/pdfs/A07998-08000.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Corrección de errores del Real Decreto 477/1978, de 17 de marzo, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 10/1978, que aprueba el régimen preautonómico para el País Valenciano. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/05/30/pdfs/A12444-12444.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Decreto número 3142/1975 <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1975/12/03/pdfs/A25176-25176.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Estadísticas de la Dirección General de Régimen Jurídico. Primera Edición. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.

ESPAÑA, Gobierno: Ministerio del Interior: Resultados de las Elecciones Generales al Congreso de 15 de junio de 1977 <en línea> <http://www.infoelectoral.mir.es/min/busquedaAvanzadaAction.html;jsessionid=596B2BB6D5046D4C0C0CBC4D862227A5.app1>

ESPAÑA, Gobierno: Orden de 20 de diciembre de 1979 por la que se desarrollan en materia de agricultura los Reales Decretos 298/1979 y 299/1979, ambos de 26 de enero, y 698/1979, de 13 de febrero, por los que se transfieren competencias de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón, al Consejo del País Valenciano y a la Junta de Andalucía, respectivamente. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/12/28/pdfs/A29710-29711.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 1029/1979, de 4 de mayo, sobre renovación de los órganos del gobierno en los entes preautonómicos. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/05/07/pdfs/A10269-10270.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 119/1979, de 26 de enero, por el que se regulan las elecciones de los Consejos Insulares del archipiélago balear. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/27/pdfs/A02098-02099.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/27/pdfs/A02100-02101.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/27/pdfs/A02100-02101.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 1959/1983, de 29 de junio, sobre normas de traspaso de servicios del Estado <en línea>  
<http://www.madrid.org/wleg/servlet/Servidor?opcion=VerHtml&nmnorma=18&cdestado=P>

ESPAÑA, Gobierno: REAL DECRETO 1981/ 1978, de 15 de julio, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de agricultura, industria, comercio y urbanismo. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1979/03/08/pdfs/A05916-05917.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 2057/1982, de 27 de agosto, de disolución de las Cortes Generales y fijación de la fecha de las elecciones. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1982/08/30/pdfs/A23337-23337.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre por el que aprueba el Reglamento para la Infraestructura de la Calidad y Seguridad Industrial <disponible en línea>  
[http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?id=BOE-A-1996-2468](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1996-2468)

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre sobre transferencia de competencias en materia de Agricultura, Sanidad y Trabajo <en línea>  
[http://portaljuridico.lexnova.es/legislacion/JURIDICO/95974/real-decreto-2209-1979-de-7-de-septiembre-sobre-transferencia-de-competencias-de-la-administracion#TOP0000\\_00](http://portaljuridico.lexnova.es/legislacion/JURIDICO/95974/real-decreto-2209-1979-de-7-de-septiembre-sobre-transferencia-de-competencias-de-la-administracion#TOP0000_00)

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 2405/1978, de 29 de septiembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 29/1978, que aprueba el régimen preautonómico para Asturias. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/10/10/pdfs/A23510-23510.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado en materia de Interior, Turismo, Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y transporte <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/10/26/pdfs/A24661-24669.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 3073/1978, de 29 de diciembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones generales. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/01/pdfs/A00003-00003.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 3076/1978, de 29 de diciembre, sobre la duración del mandato de los actuales miembros de los Organos Rectores de los Entes Preautonómicos. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/01/pdfs/A00006-00006.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 450/1983, de 9 de marzo, de convocatoria de elecciones a la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1983/03/10/pdfs/A07046-07046.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 475/1978, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 8/1978, que aprueba el régimen preautonómico para Aragón. <en línea> <http://www.boe.es/boe/dias/1978/03/18/pdfs/A06506-06507.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto 832/1978, de 27 de abril (Presidencia), por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 11/1978, que aprueba el régimen preautonómico para Andalucía. <en línea>  
<http://www.juntadeandalucia.es/boja/1979/1/2>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Régimen Preautonómico del País Valenciano <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/03/18/pdfs/A06505-06506.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Régimen Preautonómico del País Valenciano <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/03/18/pdfs/A06505-06506.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Régimen Preautonómico del País Valenciano <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/03/18/pdfs/A06505-06506.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 19/1978 de Régimen Preautonómico para Extremadura < en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/06/30/pdfs/A15578-15578.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 20/1978, de Régimen de Preautonomía de Castilla y León <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/2012/07/14/pdfs/BOE-A-2012-9364.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto Ley 20/1978, de Régimen de Preautonomía de Castilla y León <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/2012/07/14/pdfs/BOE-A-2012-9364.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco. <en línea>  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espa/rdl\\_001\\_1978.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_001_1978.pdf)

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/04/28/pdfs/A10042-10043.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/04/28/pdfs/A10042-10043.pdf>



ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-Ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones en materia de aviación. <en línea>  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espa/rdl\\_012\\_1978.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_012_1978.pdf)

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 19/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Extremadura. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/06/30/pdfs/A15578-15578.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1977/03/23/pdfs/A06584-06600.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Asturias. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/10/10/pdfs/A23508-23509.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-Ley 30/1978, de 27 de septiembre, que aprueba el Régimen Preautonómico para Murcia <en línea>  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espa/rdl\\_030\\_1978.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_030_1978.pdf)

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, sobre régimen preautonómico de la región castellano-manchega. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/11/15/pdfs/A25959-25960.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 41/1977, de 29 septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1977/10/05/pdfs/A22047-22048.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-Ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia. (BOE, núm. 66, de 18 de marzo de 1978). <en línea>  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espa/rdl\\_007\\_1978.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_007_1978.pdf)

ESPAÑA, Gobierno: Real Decreto-ley 8/1978, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1978/03/18/pdfs/A06503-06504.pdf>

ESPAÑA, Gobierno: REAL DECRETO-LEY 9/1978, de 17 de Marzo por el que se aprueba el régimen preautonómico del Archipiélago Canario. <en línea>  
<http://www.gobcan.es/boc/1980/001/boc-1980-001-001.pdf>

ESPAÑA, Jefatura de Estado: Decreto Ley 23 de junio de 1937 <en línea>  
[http://es.wikisource.org/wiki/Decreto-Ley\\_de\\_23\\_de\\_junio\\_de\\_1937](http://es.wikisource.org/wiki/Decreto-Ley_de_23_de_junio_de_1937)

ESPAÑA, Jefatura de Estado: Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre Régimen Económico-fiscal de Canarias. <en línea>  
<http://www.boe.es/boe/dias/1972/07/24/pdfs/A13287-13292.pdf>

ESPAÑA, Real Academia Española de la Lengua: Definición de Calidad. <disponible en línea>  
[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=calidad](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=calidad)

ESPAÑA, Tribunal Constitucional: "Sentencia número 32/1981". <disponible en línea> <http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1981-0032>

ESPAÑA, Tribunal Constitucional: "Sentencia número 76/1983" <disponible en línea>  
<http://www.cge.enfermundi.com/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1143615035765&cachecontrol=immediate&csblobid=IQ20hfrIRclo3FavC2jDIQynFuYl232n0E9jTMga83RuuCme53u2!929885746!1217443534486&ssbinary=true>

ESPAÑA, Tribunal Constitucional: Sentencia 25/1981. <Disponible en línea>  
<http://tc.vlex.es/vid/28-lotc-97-147-9-8-ba-an-11-12-pa-15034925>

ESPAÑA, Tribunal Constitucional: Sentencia nº 94/1985 de Tribunal Constitucional, Pleno, 29 de Julio de 1985 <en línea>  
<http://tc.vlex.es/vid/lotc-149-an-66-15034477>

ESPAÑA, Tribunal Constitucional: Sentencia número 16/1984 <en línea>  
<http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1984-0016>

ESPAÑA, Tribunal Constitucional: Sentencia número 16/1984 <en línea>  
<http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1984-0016>

ESPAÑA, Tribunal Constitucional: Sentencia número 32/1981. <disponible en línea>  
[http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1981-0032](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1981-0032)

ESPAÑA, Tribunal Constitucional: Sentencia número 4/1981. <disponible en línea>  
[www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc\\_004\\_1981.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_004_1981.pdf)

ESPAÑA, Tribunal Constitucional: Sentencia número 76/1983 <en línea>  
<http://www.cge.enfermundi.com/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1143615035765&cachecontrol=immediate&csblobid=IQ2OhfrIRclo3FavC2jDIQynFuYl232n0E9jTMga83RuuCme53u2!929885746!1217443534486&ssbinary=true>

ESPAÑA: Ley de 25 de octubre de 1939 de confirmación de los fueros <en línea>  
<http://www.recursoacademicos.net/web/2010/04/03/ley-de-25-de-octubre-de-1839/>

ESPAÑA: Ley Paccionada de 1841 <en línea>  
<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/C60868BC-D2DE-44E5-87FE-CCC0CA61CBF3/34274/LeyPaccionada.pdf>

ESPAÑA: Ley Paccionada de 1841 <en línea>  
<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/C60868BC-D2DE-44E5-87FE-CCC0CA61CBF3/34274/LeyPaccionada.pdf>

ESPAÑA: Ley Paccionada de 1841 <en línea>  
<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/C60868BC-D2DE-44E5-87FE-CCC0CA61CBF3/34274/LeyPaccionada.pdf>

ESPAÑA: Proyecto Constitución Española de 1873, no promulgada. <en línea> <http://www.eroj.org/biblio/consti73/consti73.htm>

FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, Francisco: "La España Necesaria". Tercera Edición. Madrid: Taurus, 1980.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; MUÑOZ MACHADO, Santiago y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio: "Constitución y leyes Administrativas Fundamentales". Segunda Edición. Madrid: Portal Derecho S.A. 2007

FONTAN PÉREZ, Antonio: "España, esa esperanza". Primera Edición. Madrid: Unidad Editorial, 1979.

FÖTTINGER, Wolfgang; SPAHN, Paul B. y STEINMETZ, Imke: Cesión de impuestos y administración tributaria en el modelo alemán de federalismo cooperativo. Hacienda Pública Española número 146, 1988.

FRAGA IRIBARNE, Manuel: "La Constitución y otras cuestiones fundamentales". Primera Edición. Madrid: Editorial Planeta, 1978.

GADSEN CARRASCO, Carlos: EL IWA 4 de la ISO: Directrices para la Aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal número 48-49, INAUCO, Valencia: Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia, 2006

GARCÍA DELGADO, José Luis; JIMÉNEZ JIMÉNEZ, Juan Carlos: Un siglo de España. La Economía. Madrid, 2004. Marcial Pons, 2ª Edición.

GARRIDO MAYOL, Vicente: La LOTRAVA y su incidencia en la delimitación de competencias en el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana en FERRANDO BADÍA, Juan (Coordinador): Estudio del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Primera Edición. Valencia: Servicio de Publicaciones del Consell Valencià de Cultura, 1996

GETAFE, AYUNTAMIENTO Área de Planificación Calidad y Presupuestos . V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

GIMENEZ MONTERO, Antonio: "Modelos básicos de financiación autonómica" Palau 14, número 13.

GONZÁLEZ CASANOVA, Juan Antonio: "El Cambio inalcanzable: 1975-1985". Primera Edición. Barcelona: Antrophos, 1986.

HEADON, David, WILLIAMS, Jonh: Makers of Miracles: the Cast of the Federation Story. Primera Edición. Melbourne: Melbourne University Press, 1996

HERPERGER, Dwight: Distribución of Powers and Functions in Federal Systems. Minister of Supply and Services Canada. Toronto,1991.

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN: Ideas para moderados. Primera Edición. Madrid: Unidad Editorial, 1982.

HEYWOOD, Paul Government in a New Democracy: The Power of the Prime Minister in Spain en Western European Politics nº 14. 1991

HIRTS, Jonh: The Sentimental Nation: The Making of the Australian Commonwealth. Primera Edición. Oxford: Oxford University Press, 2000.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, Government Finance Statistics Yearbook. New York, 2010.

ISHIKAWA, Kaoru: ¿Qué es el control de la calidad? La modalidad Japonesa. Grupo Editorial Noma. Colombia, 1988.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: Trabajando con los procesos: guía para la gestión por procesos, Valladolid: Servicio de Publicaciones de la Junta de Castilla y León, 2004.

JURÁN, Joseph Moses. [GOZALBEZ BALLESTER, M. y NICOLAU MEDINA, J – tr-]: El liderazgo para la Calidad. Manual para ejecutivos. Madrid, 1990. Ediciones Díaz Santos 1ª Edición.

KENYON, Doris y KINCAID, Jonh: "Competition Among States and Local Governments Efficiency and Equity in American Federalism. Washington DC, 1991. Urban Institute.

KING, Preston: Federalism and Federation. Johns Hopkins Business Administration Journal. Baltimore, 1982.

LANDA EL BUSTO, Luis: Historia de Navarra, una identidad forjada a través de los siglos. Primera Edición. Pamplona: Gobierno de Navarra, Departamento de Educación y Ciencia, 2011.

LENAERTS, Karl: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism

LETAMENDIA BELZUNCE, Francisco: "Denuncia en el Parlamento. Primera Edición. Vizcaya: Editorial Txertoa, 1978.

LLUCH FIGUERAS, Andrés: Evaluación de la Gestión de Personas en las Organizaciones V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

LUMBER BIURRUN, Pedro Manuel: El régimen Navarro en el Franquismo <en línea> <http://amarauna.org/uztariz/pdf/artikuluak/aldizkaria0206.pdf>

MADRID, Ayuntamiento: La Administración Electrónica en el Ayuntamiento de Madrid: Situación Actual y Propuestas de Futuro .V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

Málaga, Organismo Autónomo de Gestión Tributaria: Implantación de un Cuadro de Mando y Gestión por Objetivos. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

MARTÍN CASTILLA, Juan Ignacio: Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia", Forum Calidad, n.º 159, marzo de 2005

MARTOS NAVARRO, Fernando: Estatut d'Autonomia de Catalunya: Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Primera Edición. Sevilla: Editorial MAD SL, 2008.

MI Ajuntament Catarroja: [www.catarroja.es](http://www.catarroja.es)

MORAL DEL CURA, Félix: 25 años despues. Memoria del Franquismo y de la Transición a la Democracia en los Españoles. Primera Edición. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2001.

MORAL DEL CURA, Félix: 25 años despues. Memoria del Franquismo y de la Transición a la Democracia en los Españoles. Primera Edición. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2001.

MUÑOZ DEL BUSTILLO, Rafael y RUIZ HUERTA, Jesús: Estado Federal / Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas. Primera Edición. Salamanca: Servicio de Publicaciones de la Diputación de Salamanca, 1992.

PECES BARBA, Gregorio: "La Constitución Española de 1978: un estudio de Derecho y Política". Primera Edición. Madrid: Ediciones Fernando Torres, 1984

PECES BARBA, Gregorio: La elaboración de la Constitución de 1978. Madrid, 1988. Centro de Estudios Constitucionales 1ª Edición

PELÁEZ RAMIREZ, Anna: El camino de Cambrils hacia un cambio en su Gestión en V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

PÉREZ LLORCA, Javier: "La Juventud, de la Dictadura a la Democracia". Primera Edición. Barcelona: Comunicación Editorial S.A., 1982.

PRIETO MENÉNDEZ, Carlos: Sant Cugat del Vallés. Sistema Activity Based Costs. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

PUMARD GARCÍA, Jorge: Leganés. Lean Management: La clave para lograr drásticas mejoras en el nivel de respuesta, coste y fiabilidad de los servicios en el Sector Público. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.



RAMIÓ MATAS, Carles: Teoría de la organización y Administración pública, Primera Edición. Madrid: Tecnos/UPF, 1999.

REUTER, Konrad. The Bundesrat of the Federal Republic of Germany. Undécima edición. Berlín: Servicio de Publicaciones del Bundesrat, 2001.

ROSE, Richard: From Government at the Centre to Nationwide Government, en MÉNY, Yves y WRIGHT, Vincent (coordinadores): Centre-Periphery Relations in Western Europe. Primera Edición. Londres: George Allen Unwin, 1985.

RUIZ ROMERO, Manuel: La conquista del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1977-1982). Primera Edición. Sevilla: Servicio de Publicaciones del Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis: "Constitución Española. Edición Comentada". Primera Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis: "Constitución Española. Edición Comentada". Primera Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis: "Constitución Española. Edición Comentada". Primera Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979.

SCOTT, Antony: "The Goals of Federal Finance". New York, 1964. Public Finance vol. 19 núm. 3

SIMÓN TOBALINA, Juan Luis de: "El Estado Autonómico y sus matices federales". Primera Edición. Madrid: Servicio de Publicaciones del Instituto Nacional de Admnsitraciones Públicas, 1981.

SMITH, Jonh: The Sentimental Nation: The Making of the Australian Commonwealth. Primera Edición. Oxford: Orford University Press, 2000.

SMITH, Julie P.: Taxing Popularity: The Story of Taxation in Australia. Primera Edición. Canberra: Australia National University Federalism Research Centre: 1993

SPIEKERMANN, Bernd: Administración Fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los lander. Primera Edición. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1995.

SUIZA, Département fédéral des finances: Finances publiques en Suisse, 2010.

SUIZA, Gobierno: Ordenanza de 22 de junio de 1994

SUIZA, Office Fédéral de la statistique: Chiffres clés de la Suisse. 2011

TAMAYO SALABERRÍA, Virginia: Génesis del Estatuto de Gernika. Primera Edición. Vitoria-Gasteiz. Herri Arduralaritzen Euskal Erakurdea.

Tenerife: Cabildo, Instituto de Atención Social y Sociosanitaria: Implantación de un Cuadro de Mando. V Jornadas JOMCAL Un nuevo marco de desarrollo organizativo. Málaga: 2008.

TIERNO GALVÁN, Enrique: "La España Autonómica". Primera Edición. Madrid: editorial Breuguera, 1985.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo: "Federalismo y regionalismo" Primera Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979

UNITED STATES OF AMERICA, Advisory Commission on Intergovernmental Relationships. "Studies in Comparative Federalism" Washington DC, 1981. Government Printing Office

UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau. "Consolidated Federal Funds. Report for Fiscal Year 2011.

UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: "Compendium of Government Finances 2010-2011, January 2012.

UNITED STATES OF AMERICA, Census Bureau: Government Organization, December 2010

UNITED STATES OF AMERICA, Federation of Tax Administrator: "State and Local Governments Tax Rates Comparison". Washington DC, 2012.

US ADVISORY COMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONSHIPS: Federal Regulation of State and Local Goverments: The mixed Record of the 1980s Whasington DC 1993.

VARIOS AUTORES: Constitución Española, Estatuto de Autonomía de Canarias y LOTRACA. Primera Edición. Santa Cruz de Tenerife: Servicio de Publicaciones del Gobierno de Canarias, 1990

WRIGHT, Deil S.: Understanding Intergobernamental Relationships. Balmont, California, 1988. Brooks Collection 3ª Ed.

ZIMMERMANN, Horst: Experiencies with German fiscal federalism: how to perserve the decentral content? En FOSSATI, Amedeo y PANELLA, Giorgio (eds.): Fiscal Federalism in the European Union. Primera Edición. Londres: Routledge, 1999.