

## LA GESTIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

*Por Jesús Royo Crespo*

### EL RÉGIMEN LOCAL EN EL ESTADO ESPAÑOL.

#### 1. EL RÉGIMEN LOCAL: SIGNIFICADO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

##### 1.1. SIGNIFICADO.

Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir Régimen Local es decir autonomía, si bien en lo que más interesa ahora, significa que el Régimen Local tiene que ser, por lo pronto, la norma institucional de los Entes Locales, lo que conlleva dos consecuencias de primera importancia.

En primer término, que esa norma proteja y desarrolle la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarse reservada, o lo que es igual, vedada a cualquier otra norma, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vía específica, no obstante su condición formal de ley ordinaria. De otro lado, el hecho de que las Entidades Locales desplieguen su capacidad en la esfera de lo administrativo, justifica tanto esa última condición de marco definidor de la autonomía, como la identificación del título competencial para su establecimiento en el artículo 149.1, apartado 18, en relación con el 148.1, apartado 2.º del Texto Fundamental.

El concepto de Administración Local viene determinado por el de Administración Pública, en el cual se engloba. Siguiendo la doctrina de García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, la Administración Pública es una persona jurídica. El factor de la personificación es el único factor que permanece siempre, que no cambia, como cambian los órganos o las

funciones. Todas las relaciones jurídico-administrativas se explican en tanto la Administración Pública, en cuanto persona, es un sujeto de Derecho que emana declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc. Conviene notar que lo que acaba de exponerse está muy lejos de la Escuela Alemana de Derecho Público, que sostuvo por vez primera la personalidad jurídica del Estado; ésta es sólo admisible en el seno de la comunidad de los Estados. Desde el punto de vista del ordenamiento interno sólo aparece la personalidad de uno de sus elementos: la Administración Pública, no del legislativo o del judicial. Avanzando en nuestro camino por la búsqueda del concepto de la Administración Local, debemos introducir un elemento más, el de la pluralidad de Administraciones Públicas. Junto a la Administración del Estado, se alinean las de las Comunidades Autónomas y las de las diferentes Administraciones Locales, todas y cada una de ellas cuentan con su propia personalidad jurídica y una pléyade de Entidades institucionales o corporativas igualmente personificadas. A la vista de lo expuesto, podemos definir la Administración Local como el «conjunto de personas jurídicas de naturaleza pública y por tanto, sometidas al Derecho Administrativo, cuyo ámbito competencial está delimitado por un territorio y unos fines estrictamente locales», de la que se extraen tres consecuencias fundamentales:

- 1.<sup>a</sup> Son un conjunto de personas jurídicas: entes públicos que actúan con personalidad jurídica, por lo que pueden producir actos, hechos o negocios jurídicos imputables a ellos directamente.
- 2.<sup>a</sup> Son Entes Territoriales, lo que implica que el territorio es un elemento esencial en su existencia, éste delimita y a la vez define el ámbito de cada Ente Local. En su territorio es donde sólo pueden actuar y someter a su competencia a toda persona que en él se encuentre.
- 3.<sup>a</sup> Son entes autónomos, no meramente autárquicos. El reconocimiento constitucional del interés local implica la necesidad de que los Entes Locales cuenten con instrumentos jurídicos para satisfacer aquellas necesidades.

Todas estas características de los Entes, que constituyen la Administración Local, están reconocidas por la Constitución (art. 137), y por la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL) (art. 3.º 1) a la provincia, municipio e islas, con independencia de que las Comunidades Autónomas puedan reconocer en sus ámbitos propios otras Entidades Locales de carácter territorial, fundamentalmente las previstas en el artículo 3.º 2 de la LRBRL. Estos principios de autonomía y suficiencia financiera, junto con el carácter democrático y representativo de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales, quedan consagrados con el carácter de fundamentales en la Constitución de 1978, como ahora veremos.

## 1.2. CLASES DE ENTIDADES LOCALES.

La clasificación de las Entidades Locales viene recogida en el artículo 3.º de la LRBRL (también en el art. 1.º del ROF) de la forma siguiente:

Son Entidades Locales territoriales:

- a) El Municipio.
- b) La Provincia.
- c) La Isla en los archipiélagos Balear y Canario.

Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:

- a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas conforme al artículo 45 de esta ley.
- b) Las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios municipios instituidos por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía. Aquí podemos incluir no sólo las comarcas sino también las formas asociativas tradicionales (tales como las comunidades de villa y tierra, socios, señoríos...) y los consorcios con naturaleza de ente local.
- c) Las Áreas Metropolitanas.
- d) Las Mancomunidades de Municipios.

Por otra parte, estarían las personas jurídicas de corte puramente instrumental creados por alguna de las anteriores entidades, todo ello para la prestación de servicios locales, tales como los organismos autónomos o patronatos, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles de capital total o parcialmente público, figuras todas ellas integradas dentro de la llamada Administración Institucional Local.

Ello nos enlaza con la cuestión de las potestades administrativas, respecto de las cuales el artículo 4.º 1 de la LRBRL nos señala que en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, provincias e islas:

- a) La potestad reglamentaria y de autoorganización.
- b) La potestad tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) La potestad expropiatoria, de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos.
- f) La potestad de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos.
- h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

Según el artículo 4.º 2, todas estas competencias corresponden o podrán ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito inferior al Municipio y, asimismo, a las comarcas, Áreas Metropolitanas y demás Entidades Locales, debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de

aquellas potestades serán de aplicación. En el caso de las mancomunidades de municipios (según el art. 4.º 3 de la LRBRL) les corresponderán las potestades que señalen sus estatutos para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia y, en defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos.

Junto a todo ello hemos de hacer una breve mención a la fórmula de capacidad jurídica recogida en la cláusula general del artículo 5.º de la LRBRL, contenida también en los artículos 1.º del TRRL y 3.º del ROF, según la cual «para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades Locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse a interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes».

Por último, hay que recordar la mención recogida en el artículo 1.º 3 del TRRL (también el art. 3.º 3 del ROF) a la exención de impuestos, estableciéndose, en congruencia con el principio de reserva de ley recogido en el artículo 133 de la Constitución, que «los Municipios, las Provincias, las Islas y las otras Entidades Locales territoriales estarán exentos de impuestos del Estado y de las Comunidades en los términos de la ley».

## **2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN.**

La clave del arco de la Constitución, y desde luego del Título VIII, sobre la «Organización territorial del Estado», fueron las Comunidades Autónomas y, así, la Administración Local quedó un tanto apagada. Así:

- a) No se prevé expresamente en la Constitución una Ley de Régimen Local, y menos se le concede el rango de Ley Orgánica, como había sido propuesto por algún parlamentario.
- b) No se dice con claridad a quién corresponde la competencia para promulgar la Ley de Régimen Local: Estado o Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> reconozca al Estado la competencia exclusiva para definir las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- c) No se reconoce una esfera de competencias propias especificadas a Municipios y Provincias.
- d) Conforme acertadamente señala Entrena Cuesta, no se establece un engarce entre la Administración Local y la de las Comunidades Autónomas, por una parte, y la del Estado, por otra.
- e) No se garantiza plenamente la autonomía local, cuya regulación va a ser objeto de una ley ordinaria.
- f) Existe el claro riesgo para las Entidades Locales territoriales de caer en un centralismo regional nada deseable.

Se ha venido indicando por ello por algún autor que la autonomía local carece de una garantía constitucional precisa. Ahora bien, lo que sí que debemos destacar es que, en todo caso, nuestro ordenamiento constitucional consagra tres principios fundamentales en relación con la Administración Local: la autonomía de las Entidades Locales y personalidad jurídica para la gestión de sus intereses, el carácter representativo y democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones y la suficiencia de las Haciendas Locales.

El artículo 137 de la Constitución establece que: «El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias, y en las Comunidades Autónomas que se constituyan», y precisa de forma inequívoca que «todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Esta solemne declaración de autonomía se reitera en otros preceptos del Texto constitucional. En efecto, el artículo 140 de la Constitución «garantiza la autonomía de los Municipios», estableciendo, además, que los mismos

«gozarán de personalidad jurídica plena». Con sentido y alcance muy similares, el artículo 141 configura la Provincia como una Entidad Local con personalidad jurídica propia» y se atribuye su gobierno y administración autónoma a las Diputaciones, aunque sin olvidar esa otra característica de la provincia, la de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

En tales preceptos constitucionales aparecen nítidamente perfilados los dos rasgos típicos que configuran una auténtica descentralización, la existencia de intereses peculiares o específicos de los Entes Locales y la gestión de tales intereses por órganos independientes y con personalidad jurídica propia. De esta suerte, queda plenamente reconocida en nuestro ordenamiento constitucional la autonomía municipal.

Ahora bien, el artículo 137 de la Constitución delimita el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses». Por tal razón es indispensable dotar a los Entes Locales de todas las competencias necesarias para satisfacer sus intereses respectivos: los del Municipio o los de la Provincia. Por el contrario, cuando se incida sobre intereses generales de la Nación, es incuestionable la posición de superioridad del Estado, como ha puntualizado nuestro Tribunal Constitucional.

Desde una óptica diferente, nuestra Constitución sanciona el carácter democrático y representativo de las Corporaciones Locales. En primer término el artículo 140 dispone que «los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto». Y más adelante puntualiza que los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. Aunque de forma menos explícita, el artículo 141.2 del Texto Constitucional también alude al carácter representativo de las Diputaciones como órganos de gobierno y administración de las Provincias.

Por último, la Constitución establece en su artículo 142 que «las Haciendas Locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas» y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en otros del Estado y de las Comunidades Autónomas. Huelga señalar que este trascendental principio de suficiencia financiera debe constituir la auténtica garantía para la existencia de una efectiva autonomía local.

El principio de suficiencia financiera y el de autonomía se coadyuvan mutuamente: no cabrá la realización material del uno sin el otro (así nos lo indicaba la Exposición de Motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales y lo mantiene ahora su Texto Refundido).

Al margen de la regulación otorgada por el Título VIII a la Administración Local, el Título de referencia analiza entre sus principios generales características de las Administraciones Públicas que igualmente deben ser tenidas en cuenta, con el fin de ofrecer una amplia visión de los principios constitucionales reguladores de la Administración Local en nuestra Constitución, tales como el principio de solidaridad recogido en el artículo 138 o la igualdad de derechos y obligaciones y libertad de circulación del artículo 139.

Además de estos principios constitucionales específicos de la Administración Local, pueden apuntarse aquellos que son comunes para todas las Administraciones Públicas, recogidos en el Título IV de la Constitución, artículo 103: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho». Corresponde a los Tribunales el control de «la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican» (art. 106.1 de la Constitución Española).



Finalmente, la Constitución también ha previsto la aparición de otros Entes Locales territoriales, diferentes al Municipio, la Provincia y la Isla, fundamentalmente aquellos que surjan por la agrupación de los primeros, y que deberán ser reconocidos e instituidos por las Comunidades Autónomas en previsión de sus Estatutos conforme a lo establecido en el artículo 148.1.2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup>. Así, el artículo 141.3 establece que se podrán crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia y el artículo 152.3 que indica que mediante la agrupación de Municipios, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gocen de plena personalidad jurídica.

A su vez la Constitución reconoce la figura tradicional del Concejo Abierto (art. 140), remitiendo a la ley para la regulación de sus condiciones.

### **3. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA LOCAL: SIGNIFICADO, CONTENIDO Y LÍMITES.**

Tradicionalmente se decía que el concepto de autonomía referido a las Entidades Locales no tenía los mismos significados y alcances que los reconocidos y garantizados por el artículo 2.º de la propia Constitución para las Comunidades Autónomas. Incluso se proponía que la distinción cabría haberla planteado incluso en el plano terminológico, pues por definición, etimológicamente, la autonomía implica siempre competencias legislativas. Se propuso así la corrección de esta supuesta imprecisión terminológica hablando de autonomía «administrativa», idea hoy claramente superada como seguidamente veremos.

#### **3.1. REQUISITOS PARA LA EFECTIVIDAD DE LA AUTONOMÍA LOCAL.**

Hemos visto que la Constitución proclama que Municipios, Provincias y, en su caso, Islas, gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. No basta, sin embargo, una mera declaración-por solemne que sea- para institucionalizar la situación deseada, sino que el mandato constitucional precisa para su efectividad que se den una serie de requisitos o circunstancias.

Cumplido el de la personificación, es decir, la atribución de personalidad jurídica plena a tales Entes Locales territoriales, la garantía de su proclamada autonomía ha de descansar, a nuestro entender, en tres pilares fundamentales:

- El primero, de carácter subjetivo, lo constituirá la independencia de los miembros de las Corporaciones Locales frente a cualquier otro poder, en lo que se refiere a su elección, mantenimiento en el cargo durante el período de mandato y forma de su ejercicio, pues si Concejales, Alcaldes, Diputados provinciales y Presidentes de Diputación recibieran su mandato no del pueblo soberano, sino de los órganos del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente, o pudieran ser desposeídos del mismo por dichos órganos centrales o autonómicos a su capricho, serían éstos en definitiva quienes verdaderamente controlarían la actuación de las respectivas Corporaciones, bajo la latente amenaza del cese de aquellos de sus miembros que se opusiesen o desobedecieran.
- El segundo pilar o fundamento básico, de carácter material y objetivo, consiste en la clara determinación de las competencias del Ente, toda vez que si éste pudiera llegar a ser desposeído de todas o la mayor parte de ellas por los de mayor ámbito territorial, cabría el riesgo de que llegara a quedar vacío de contenido, volatilizándose su pretendida autonomía.
- Y el último requisito, de tipo instrumental, radica en la suficiencia de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines, pues la carencia o insuficiencia de tales medios -que ha sido el problema secular de la Administración Local española, todavía no resuelto satisfactoriamente- limitaría en gran manera sus posibilidades de actuación, que de esta forma quedaría subordinada a los condicionamientos que determinarían imponerle los Entes que hubieran de venir a suplir tales carencias. Como ya dijimos, este trascendental principio de suficiencia financiera debe constituir la auténtica garantía para la existencia de una efectiva autonomía local. El principio de suficiencia financiera y el de autonomía se coadyuvan mutuamente: no cabrá la realización material del uno sin el otro (así nos lo indicaba ya la

Exposición de Motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, y lo mantiene ahora su Texto Refundido).

El propio Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, de julio de 2005, nos recuerda la vigencia de estos tres pilares, los cuales analizaremos con detalle a continuación.

Con respecto a la independencia de los miembros de las Corporaciones Locales el Libro Blanco nos recuerda que los mismos deben ejercer sus funciones en régimen de «autorresponsabilidad», incompatible por ello con el establecimiento de instrucciones vinculantes por parte de otros niveles de gobierno, razón por la cual al día de hoy sólo se admiten controles de legalidad, como así lo declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981. Debe preservarse así la capacidad decisoria de la Entidad Local, por más que otro nivel de gobierno pueda alegar título de intervención en principio lícito. Así se desprende también de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987 donde se concluyó que las facultades coordinadoras autonómicas pueden suponer un límite pero no una anulación.

En cuanto al pilar competencial, ya dijimos que ha habido autores, como es el caso del profesor Tomás Ramón Fernández, que han señalado que la autonomía local carece de una garantía constitucional precisa, toda vez que no es la Constitución sino el legislador el que habrá de determinar y cuantificar esa relación de competencias. Al hilo de esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha venido a indicar que el conjunto de competencias a atribuir a las Entidades Locales no puede identificarse con unos intereses específicamente locales, ya que el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales despliegan sus funciones, superponiéndolas, sobre los mismos territorios y se dirigen a unos mismos individuos. Por ello, lo que se trata es de reconocer a los Entes Locales el derecho a intervenir activamente en todos aquellos asuntos que afecten a sus propios intereses, esto es, un derecho a participaren cuantos asuntos les atañan, graduándose esa participación en función de la relación de

intereses locales y supra locales. Ahora bien, el Tribunal Constitucional vino a añadir que concretar este interés respectivo no siempre es fácil, de ahí que, en ocasiones, sólo pueda llegarse a distribuir la competencia en función del «interés predominante».

En todo caso será así el legislador sectorial, estatal o autonómico, según el reparto constitucional de competencias, el que deberá ponderar dicha correlación de intereses, atribuyendo a las Entidades Locales, como así nos lo indica el artículo 2.º de la LRBRL, «las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos». Sobre este mandato, en lo que toca al legislador estatal, se insiste en el apartado 2 de este artículo 2.º.

Ahora bien, y como así lo afirma nuestro Tribunal Constitucional, las Entidades Locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho. Es por ello por lo que corresponde al Estado la fijación de unos criterios o principios básicos de general aplicación en todo el territorio nacional. Ello lo ofrece la LRBRL al establecer, como común denominador, en sus artículos 25.2 para los municipios y 36 para las provincias una serie de materias específicas en las que las Entidades Locales han de ejercer competencias, si bien los términos de su ejercicio serán los que marque el legislador sectorial, ya estatal, ya autonómico.

Por todo ello, y como cierta superación de la teoría de interés predominante, al día de hoy hemos de referirnos al llamado principio de subsidiariedad, cuyo principal exponente en el plano local lo constituye el artículo 4.º de la CEAL, según el cual «el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos» y «la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia

o economía», principio que como hemos visto también encuentra su asiento legal en la propia Constitución Española (art. 103) o en el artículo 2.º de la LRBRL y cuya efectiva aplicación implica claramente un desarrollo efectivo de la llamada Administración Única y que se resume, entre otras cuestiones, en que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las diferentes medidas (se trata de construir el ordenamiento de abajo a arriba, resolviendo en cada nivel cuanto sea posible), siendo el papel de los municipios y las provincias aquí más que evidente.

En los últimos tiempos se ha venido hablando de una profundización en esta idea, en la de la segunda descentralización o el verdadero Pacto Local, que ha de llevar a cabo el legislador sectorial, pues es como vimos el que en definitiva define las competencias de las Entidades Locales. Ejemplos claros son los pactos autonómicos que encontramos ya en alguna Comunidad Autónoma como Galicia, Valencia, Castilla-La Mancha o Madrid, que cuentan ya incluso con proyectos en tramitación o documentos de negociación, o incluso con normas ya aprobadas (en Madrid mediante Ley 3/2003, de 11 de marzo), aunque en general bastante insuficientes, sobre todo en comparación con las pretensiones de la FEMP.

Sobre esta cuestión incide el Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local, de julio de 2005, que contempla un capítulo específico dedicado a las competencias y servicios locales cuyo estudio corresponde a otros temas. Decir ahora simplemente que el libro señala que el régimen de competencias debe sustentarse en los principios de autonomía, naturaleza política del gobierno local, subsidiariedad, diversidad, flexibilidad y supletoriedad, proporcionalidad y cláusula general de competencias.

Por último, en cuanto al tercer y último pilar, el de la suficiencia financiera, recordemos que la Constitución establece en su artículo 142 que «las Haciendas Locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas», añadiendo que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la

participación en otros del Estado y de las Comunidades Autónomas. También sobre esta cuestión se pronuncia el Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local de julio de 2005, recordando que sin medios económicos suficientes el principio de autonomía no pasa de ser una mera declaración formal. Examina así el Libro Blanco la autonomía financiera local en la vertiente de los ingresos y en la de los gastos, recomendando un incremento del porcentaje de gasto público a gestionar por las Entidades Locales e incidiendo de forma singular en la necesidad de arbitrar una participación en los tributos de las Comunidades Autónomas, participación que según la FEMP debe articularse en una financiación incondicionada (no finalista), estable y permanente (institucionalizada) e interrelacionada con las competencias que sean asignadas por la legislación sectorial autonómica. Propone el Libro Blanco la vinculación de la suficiencia financiera a las competencias, de manera que a cada nueva transferencia de competencia debe corresponderle su modo de financiación en forma de nuevo recurso fiscal, fuente procedente de transferencia, de atribución en personal o de cesión de estructuras materiales, pudiendo concurrir todos al tiempo, varios o uno solo.

### 3.2. GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.

El tema ha sido planteado por una obra de Luciano Parejo Alfonso de 1981, partiendo de la teoría general de las garantías institucionales elaborada por los juristas alemanes y en especial Carl Schmitt.

Esta doctrina es fruto de un proceso de interpretación constitucional, cuyas fases son la identificación dentro de la norma fundamental de unas estructuras específicas y la asignación a sujetos o instituciones de determinadas funciones y papeles en el sistema total de la Constitución, de forma que la supresión o vaciamiento de estas instituciones estaría vedada al legislador ordinario. Así, la garantía institucional de la autonomía local viene expresada en el artículo 137 de la Constitución, y su contenido nuclear indisponible por el legislador ordinario es el siguiente:

- La permanencia de la institución del autogobierno local como principio constructivo del ordenamiento infraconstitucional local, que exige la organización territorial del Estado sobre la base de las Entidades municipales y provinciales como instancias territoriales administrativas inferiores y la atribución del gobierno y administración de esas Entidades a los Ayuntamientos, caso de los Municipios, y a las Diputaciones, Cabildos y Consejos u otras Corporaciones, caso de las Provincias e Islas.
- El respeto por parte del ordenamiento infraconstitucional local del contenido esencial otorgado por la Constitución a la institución de la autonomía local, que reconduce a la consideración de los Entes Locales como poderes públicos administrativos y Administraciones Públicas dotadas de las potestades reglamentarias, de autoorganización de personal y financiera y tributaria y la necesaria atribución a los Entes Locales de competencias administrativas en cuantas materias tengan incidencia en los intereses municipales y provinciales.

Es en la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, donde se afirma que la autonomía local se trata de una «garantía institucional» en el sentido de que el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador.

### 3.3. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Es de señalar que la primera Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 4/1981, de 2 de febrero) al resolver un recurso de inconstitucionalidad, ha sido para plantear el tema de la vigencia de diversos artículos de la anterior LRL y otras leyes, en relación con su compatibilidad o incompatibilidad con el principio de autonomía garantizado en el artículo 137 y concordantes de la Constitución.



También es trascendental la ya citada Sentencia 32/1981, de 28 de julio. De acuerdo con las sentencias indicadas, se podrían perfilar algunos rasgos de la autonomía local, además de los ya señalados con anterioridad:

1. Partiendo de la concepción del Estado como «organización compleja» que refleja el Título VIII de la Constitución, la autonomía sería «un principio general de la organización del Estado» y, como todos los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución, tendría «un carácter informador de todo el ordenamiento jurídico» (art. 1.º 4 del Código Civil).

2. «La autonomía hace referencia a un poder limitado... autonomía no es soberanía... y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2.º de la Constitución».

3. Las Comunidades Autónomas serían Entidades dotadas de una autonomía «cualitativamente superiora la administrativa», propia de las Entidades Locales territoriales, aunque el papel político de la autonomía local ha sido recalcado en los últimos tiempos (incluso el propio Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local de 2005), superando en cierta medida dicha doctrina.

4. La Constitución, en el artículo 137, circunscribe el principio a la gestión de sus respectivos intereses, «lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el respectivo interés».

5. Como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés general, la Constitución contempla la necesidad de que «el Estado quede colocado en una posición de superioridad», tanto en relación con las Comunidades Autónomas (arts. 150.3 y 155 entre otros de la Constitución Española) como a los Entes Locales (arts. 148.1.2.ª; 149.1.18.ª), lo que permite afirmar... que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un



control de legalidad sobre el ejercicio de la competencia», control de legalidad que puede ejercitarse, respecto de Municipios y Provincias, tanto por la Administración del Estado como por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, la autonomía quedaría afectada si la decisión correspondiente a la gestión de los respectivos intereses «fuera objeto de un control de oportunidad» (salvo excepción fundada en el interés general).

7. La Constitución no garantiza la autonomía económico-financiera en el sentido de disponer de medios propios, sino que dispone que estos medios han de ser suficientes, pero no en su totalidad propios. Ha de aplicarse el principio constitucional de defensa del patrimonio del Estado y demás Entes públicos frente a sus administradores. Son posibles en esta materia los controles de oportunidad siempre que sean proporcionados para la defensa, como en supuestos de actos de disposición.

## **LA PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.**

### **1.1. INTRODUCCIÓN.**

Hasta mediados de los 70 las reformas administrativas se inspiraron en el modelo burocrático weberiano sobre el cual se construyó la arquitectura institucional del estado democrático y social de derecho. Dicho modelo fue considerado a la vez como expresión de la racionalidad «gerencial» y de la racionalidad «legal», es decir, como el más apropiado para garantizar, por un lado, la eficacia y eficiencia de la acción administrativa y, en segundo lugar, la sumisión plena de las Administraciones Públicas al derecho.

El modelo burocrático supone que las organizaciones administrativas sirven intereses públicos perfectamente separados de los intereses privados, con pleno sometimiento a las normas y planes vigentes, por lo que el comportamiento burocrático resulta perfectamente previsible y calculable; que los funcionarios se encuentran perfectamente separados del oficio que ocupan

y que los oficios se encuentran jerárquicamente ordenados; que los funcionarios son seleccionados y promocionados en base al mérito; que la realidad en la que la Administración opera puede ser plenamente conocida por la cúspide jerárquica de las organizaciones; que éstas pueden traducir el conocimiento en planes o normas que serán ejecutados con plena fidelidad por la jerarquía de funcionarios según las tareas asignadas a cada puesto y oficio; que los intereses generales son trascendentes y no inmanentes al juego conflictivo de los intereses privados y que corresponde al estado y a sus funcionarios el monopolio de su definición.

Frente al modelo burocrático, a principios de los años ochenta surge el *management*, que defiende trasladar técnicas de la gestión empresarial privada (control de la eficacia y la eficiencia, cálculo de costes, etc.) a la Administración Pública como medio para resolver sus problemas de eficacia.

Sin embargo, la falta de resolución de los problemas de las organizaciones públicas da lugar a la aparición de un nuevo paradigma en los años noventa, como es el de la nueva gestión pública, que aboga por la flexibilización institucional y la gestión indirecta de servicios públicos mediante la participación de redes de organizaciones privadas.

En un contexto en que la Administración Pública ha ido perdiendo su vigor formal derivado de la fortaleza inherente al concepto de Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos, la estabilidad del sistema político deja de reposar únicamente en la legitimidad del gobierno para pasar a depender también de los resultados de la acción pública (eficacia). Los ciudadanos, en su acepción actual, se han convertido en «propietarios» políticos y económicos de la Administración y le exigen resultados.

En este marco nos encontramos con dos tendencias contradictorias: por un lado, la tendencia hacia la minimización del Estado, pasando al terreno privado la realización de actividades que antes eran públicas y, por otro, el aumento de

las demandas de los ciudadanos a las Administraciones Públicas, que pueden producir una sobrecarga de los gobiernos.

Así, para dar respuesta a estas cuestiones se hace necesario reorganizar tanto el sistema político como el administrativo. A nivel político la gobernanza considera más importante que el establecimiento de políticas concretas el hecho de que esas políticas contribuyan a cohesionar el sistema social. A nivel administrativo el objetivo es contribuir a la mejora de la sociedad a través de las políticas públicas que se implementan.

Aunque la divisoria entre política pública y gestión pública es difusa, se puede decir que la política pública es expresión de intereses, portadora de valores específicos de los grupos sociales en la lucha por el poder. Las políticas públicas pueden situarse a diferentes niveles. En los niveles más elevados, las políticas públicas persiguen objetivos o impactos de carácter genérico, mientras que a medida que descendemos a niveles más bajos los objetivos son más concretos y medibles.

En la estructura jurídico-política se encuentra el gobierno, el cual realiza dos grandes funciones: la función política y la función administrativa. En el ejercicio de la función administrativa el gobierno, esencialmente, aplica o ejecuta tanto lo que establecen las leyes como lo que ha dispuesto en el ejercicio de su función de dirección política. Para hacer esta función, dispone de un conjunto de recursos humanos y materiales que constituyen la Administración Pública. Y es en estas organizaciones donde se despliega la gestión pública.

Por tanto, se puede decir que allí donde se acaban las políticas públicas empieza la gestión pública. Los actores que realizan estas actividades son diferentes: políticos en el primer caso y gestores públicos en el segundo.

La tendencia a la minimización del estado y el desarrollo de la nueva gestión pública se traducen en la configuración de lo que se ha denominado Administración Relacional, que supone la ruptura con el modelo de

Administración Pública, uniforme en la dimensión organizativa, que se encarga de gestionar directamente todos los servicios públicos.

La Administración Relacional responde a un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación y difiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas.

La externalización de los servicios públicos es la estrategia fundamental que edifica el modelo de Administración Relacional. En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados.

Hace falta definir, en primer lugar, qué servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no (por ejemplo servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado).

Una vez externalizados determinados servicios públicos, la Administración Pública debe asegurar(y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública. Es decir, si no hay planificación, ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos no se consigue a medio y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.

Por lo tanto, se produce una división de funciones, ya que se externaliza la ejecución de los servicios por agentes privados, concentrándose la gestión pública en el diseño de las políticas públicas, sí como en el seguimiento y evaluación de estas políticas.

En este contexto la planificación pública cobra especial relevancia, ya que busca no sólo analizarla realidad actual sino también establecer los objetivos a alcanzar, diseñar las acciones a emprender, y los recursos a utilizar para lograr unos determinados resultados para un período concreto, sin olvidar posteriormente medir el impacto de las acciones, el volumen de recursos dispuestos y el grado de consecución de los objetivos previstos.

## 1.2. CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN.

De las múltiples definiciones que existen de planificación cabe destacar las siguientes:

- *«Es el proceso de establecer metas y elegir medios para alcanzar dichas metas»* (Stoner, 1996).
- *«Es el proceso de establecer objetivos y escoger el medio más apropiado para el logro de los mismos antes de emprender la acción»* (Goodstein, 1998).
- *«La planificación... se anticipa a la toma de decisiones. Es un proceso de decidir... antes de que se requiera la acción»* (Ackoff, 1981).
- *«Consiste en decidir con anticipación lo que hay que hacer, quién tiene que hacerlo, y cómo deberá hacerse»* (Murdick, 1994). Se erige como puente entre el punto en que nos encontramos y aquel donde queremos ir.
- *«Es el proceso de definir el curso de acción y los procedimientos requeridos para alcanzar los objetivos y metas. El plan establece lo que hay que hacer para llegar al estado final deseado»* (Cortés, 1998).
- *«La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos»* (Jiménez, 1982).

Todas estas definiciones incluyen los elementos principales de la planificación: el establecimiento de objetivos o metas, y la elección de los medios más convenientes para alcanzarlos.

La planificación implica, además, un proceso de toma de decisiones, un proceso de previsión (anticipación), visualización (representación del futuro deseado) y de predeterminación (tomar acciones para lograr el concepto de adivinar el futuro). Todo plan tiene tres características: primero, debe referirse al futuro, segundo, debe indicar acciones, tercero, existe un elemento de causalidad personal u organizacional: futurismo, acción y causalidad personal u organizacional son elementos necesarios de todo plan. Se trata de construir un futuro deseado, no de adivinarlo.

El proceso de planificación incluye cinco pasos principales (Cortés, 1998):

1. Definición de los objetivos organizacionales.
2. Determinar dónde se está en relación a los objetivos.
3. Desarrollar premisas considerando situaciones futuras.
4. Identificar y escoger entre cursos alternativos de acción.
5. Puesta en marcha de los planes y evaluación de los resultados.

### 1.3. CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN.

Las ideas más importantes en torno a la teoría de la planificación son las siguientes:

- Cualquier proceso de planificación tiene un carácter instrumental, esto es, la planificación debe concebirse como un medio (un conjunto articulado de técnicas, instrumentos y herramientas específicas) para la consecución de un fin, objetivo o propósito, cualquiera que éste sea (el aumento de la producción, la mejora del funcionamiento de una organización, la prestación de un servicio). Ello nos obliga a clarificar desde el inicio cuál es el propósito que se pretende lograr; si no conocemos y definimos con precisión adónde queremos llegar, cualquier ejercicio de planificación carece de sentido.
- En alguna medida, gran parte de los actos de nuestra vida cotidiana están sujetos a procesos de planificación de menor o mayor complejidad (cuando preparamos nuestras vacaciones, programamos nuestra

agenda de trabajo o elegimos una ruta para llegar a nuestro destino, por ejemplo). Frente a estos ejercicios que podríamos llamar de planificación en estado embrionario o «proto-planificación», la práctica rigurosa de la planificación en cualquier organización exige un cierto grado de formalización y sistematización. La planificación debe responderá la idea de sistema, estableciendo relaciones de interdependencia entre los distintos instrumentos, áreas de trabajo de la organización, resultados y objetivos, y contribuyendo a la coherencia y coordinación de todo el conjunto. Desde la perspectiva de la sistematización, planificar también consiste en pensar acerca de estrategias en forma racionalizada, descompuesta, articulada en una serie de pasos.

- La planificación es un proceso orientado a facilitar la toma de decisiones. En este sentido, cabe afirmar que la planificación no debe quedarse en un mero ejercicio analítico, intelectual o de diagnóstico de la realidad, sino que debe tener un carácter eminentemente práctico, orientado a la acción y, en última instancia, a la transformación de la realidad en un futuro más o menos inmediato.
- La planificación no sólo debe orientar la toma de decisiones, sino que también debe responderá criterios de racionalidad y transparencia, permitiendo así fundamentar nuestras acciones y explicara los demás cómo y por qué tomamos las decisiones, sometiendo a éstas y a los motivos que las impulsan al escrutinio y crítica externos.
- La planificación responde al intento de reducir la incertidumbre, tratando de hacer un ejercicio de prospectiva para anticipar los cambios en el entorno en el que nuestras organizaciones operan y adaptar permanentemente los planes de acción a esos cambios. Cualquier proceso de planificación no debe, sin embargo, caer en lo que se ha llamado la «ilusión de la certeza». En un mundo en permanente transformación, todas nuestras acciones están invariablemente sujetas aciertas dosis de imprevisibilidad e incertidumbre. Mediante la planificación tratamos de reducir o acotar la incertidumbre, pero en ningún modo la podemos eliminar por completo.



- Por esta razón, cualquier proceso de planificación no finaliza con el diseño de un plan concreto, sino que es un proceso dinámico y, por tanto, debe estar sujeto a un continuo reajuste y revisión de lo planificado para adaptarlo constantemente a las circunstancias, así como de evaluación de sus resultados, con el fin de extraer lecciones de la experiencia (de lo que ha salido bien y de lo que ha salido mal) y generar procesos de aprendizaje en la organización.

En este sentido, como luego desarrollaremos, se ha ido abriendo paso en la teoría de la gestión y dirección de organizaciones el concepto de dirección estratégica, que incorpora una noción más amplia, flexible y de permanente adaptación y revisión de lo planificado, conectándolo con la práctica cotidiana de las organizaciones. Bajo este nuevo enfoque, además de contemplarse los aspectos más formalizados del proceso de planificación, relativos a la determinación de objetivos y fijación de estrategias, se considera toda otra serie de elementos culturales, ideológicos y del comportamiento organizacional que pertenecen a la esfera de lo informal, pero que en la práctica también influyen significativamente en las estrategias que realmente adopta la organización.

Frente a las concepciones más clásicas, en las que los procesos de planificación tienden a ser por una parte centralizados, jerárquicos y verticales y, por otra, un asunto reservado exclusivamente a «personas expertas» en la materia, las modernas concepciones de la planificación, aun reconociendo la necesidad insoslayable de que ésta sea impulsada y apoyada desde los niveles directivos, destacan la importancia de la participación e implicación de los distintos miembros y niveles de la organización como un requisito esencial del proceso de planificación, para que la implantación de los cambios sea posible y resulte exitosa. Es cierto que en toda organización existe una división de tareas y funciones y que probablemente habrá equipos o grupos de trabajo especializados en las labores de planificación, pero ésta, para ser eficaz, debe involucrar a toda la organización, también a los que ejecutan las tareas



planificadas, de diferentes formas ya diferentes niveles en un proceso interactivo. Por lo tanto, no conviene establecer una diferenciación muy estricta entre las funciones de planificar y ejecutar.

- Aunque en el ámbito de la planificación y la gestión se dispone de un conjunto contrastado de técnicas, herramientas e instrumentos de apoyo (de diagnóstico, de priorización, etc.) y un itinerario más o menos estandarizado de los pasos a dar en un proceso de esta naturaleza, la planificación y la gestión no deben concebirse como un conjunto de soluciones universales para todo tipo de situaciones. No a todo el mundo le sienta bien un traje de la misma talla, hechura, color, etc. Al igual que cada persona necesita que la ropa se adapte a sus características físicas y a su personalidad, la planificación y la gestión deben ser «procesos a medida» de las características específicas e idiosincrasia de cada organización.

El proceso planificador implica un análisis metódico y una elección racional de los objetivos y metas a alcanzar, así como una selección de programas y de líneas alternativas de actuación.

## **2. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA.**

La aplicación del esquema de niveles de la planificación a las organizaciones permite realizar una distinción básica entre la planificación estratégica y la planificación operativa. Al margen de las características y elementos comunes que intervienen en cualquier proceso de planificación, con independencia del nivel en el que se produzca, podríamos decir que algunos de los rasgos distintivos de un proceso de planificación estratégica frente a uno de planificación operativa son:

- a) La planificación estratégica se centraría principalmente en establecer directrices, objetivos y estrategias de carácter general, mientras que la planificación operativa se concentra más en los detalles concretos de

cómo avanzar día a día hacia la consecución de esos objetivos más amplios. La planificación estratégica, por tanto, gira en torno a elementos que se situarían en la cúspide de los niveles de planificación de los que hemos hablado (representados por la visión, misión, objetivos más amplios y estrategias globales de la organización), en tanto que la planificación operativa se ocupa de los niveles inferiores (resultados, actividades, responsables, recursos, plazos, costes y cualquier otro elemento que «operativice» los planteamientos de largo alcance).

b) Por otra parte, lo «estratégico» está estrechamente vinculado con la concepción ya analizada de la organización como un sistema en permanente contacto e intercambio con el entorno, sobre el que trata de influir y del que recibe influencia en una interacción mutua. Por ello, la planificación estratégica pone un énfasis especial, aunque no único, en el análisis del contexto y su evolución pasada y futura, así como en las estrategias generales que permitan a la organización diferenciarse del resto de organizaciones y posicionarse con éxito en ese entorno, adaptándose permanentemente a sus cambios y exigencias. La planificación operativa, por el contrario, tendería a fijar su atención prioritariamente en asuntos internos de la organización.

c) En la concepción estratégica de la organización y en la implantación de sistemas de gestión de la calidad adquiere singular importancia el conjunto de actores implicados, esto es, aquellos grupos, colectivos, clientes, etc., internos y externos que tienen intereses, expectativas y demandas frente a la organización, a veces contradictorios entre sí, que ésta trata de satisfacer.

d) La dirección o planificación estratégica tiene un mayor alcance, ya que suele abarcar a la organización en su conjunto, mientras que la planificación operativa, detalla más las intervenciones en un departamento, área funcional o sector.

e) La planificación estratégica suele fijar como escenario temporal de referencia un período de largo plazo (dependiendo de la importancia y rapidez de los cambios a que está sometido el sector correspondiente, los

planes estratégicos pueden tener una vigencia aproximada de entre tres y diez años, período que puede reducirse en entornos altamente cambiantes). La planificación operativa, por el contrario, se realiza a corto plazo, siendo habitual la elaboración de planes operativos con una periodicidad anual).

## 2.1. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA.

En una primera aproximación, se puede entender por planificación estratégica todo aquel conjunto de acciones tendentes a prever en cada momento las diferentes alternativas posibles y a seleccionar e implementar aquellas que mejor permiten cubrir las diferencias entre los resultados que se obtendrían por simple extrapolación de la situación actual y de los objetivos a alcanzar.

La planificación estratégica surge en el ámbito de la empresa desde la Administración Militar, y pretende una reubicación de la empresa frente a sus competidores en el mercado, alcanzando mayores cuotas o el control de sectores claves.

Veamos a continuación distintas definiciones de la Planificación Estratégica para pasar a continuación a analizar sus características esenciales.

- Porter ha definido la planificación estratégica como «una acción competitiva que consiste en relacionar a una organización con su medio ambiente y comprende una acción ofensiva y defensiva para crear una posición defendible frente a las fuerzas competitivas del sector industrial en que está presente, y obtener así un rendimiento superior de la inversión de la empresa».
- Lorange entiende que la planificación estratégica es «el replanteamiento de la estrategia actual de la organización realizado por la alta dirección usando un horizonte temporal de varios años, mediante la búsqueda de oportunidades y amenazas en el entorno y el análisis de la empresa para identificar fortalezas y debilidades».

- Colino dice que es «el proceso por el cual los directivos de cualquier empresa, de forma coordinada, piensan sobre el futuro de la organización, establecen objetivos, seleccionan alternativas y definen programas de actuación».
- Ramanantsoa considera que es el «proceso organizacional que intenta anticipar los cambios estratégicos, que asegura la integración entre las diferentes partes de la empresa, y que ayuda a movilizar al personal en relación con los objetivos de la empresa».

Por lo tanto, la planificación estratégica:

- a) Integra la misión y la meta de la organización, con sus objetivos, su filosofía, cultura, políticas, estrategias y programas en un todo coherente, eliminando conflictos entre ellos.
- b) Es una guía para la asignación de los escasos recursos disponibles de la mejor manera posible para alcanzar los objetivos fijados, considerando para ello los puntos débiles y fuertes de la organización así como las amenazas y oportunidades presentes en su entorno.
- c) Anticipa los actos y respuestas de la competencia, gobierno, sindicatos, asociaciones, grupos de presión, empleados y demás colectivos afectados.

Podría considerarse que la planificación estratégica se divide en dos niveles de actuaciones:

**Primero. Analítico y económico:** se refiere a medios, recursos, mercados potenciales, secuencias de acción, tácticas competidoras, capacidad de inversión, cumplimiento de necesidades...

**Segundo. Político y social:** permite ver la existencia de escenarios donde es posible ayudar a que se realice la estrategia diseñada o por el contrario va a producirse un perjuicio irremediable.

### **2.1.1. Los elementos de la planificación estratégica. Sus técnicas.**

El estudio de la planificación estratégica comprende cinco elementos fundamentales, que son el marco de la planificación estratégica, el análisis de la situación actual, el proceso de la planificación estratégica, el coste de la misma, el análisis comparativo de las alternativas y finalmente los modelos de descripción de los planes estratégicos.

#### *2.1.1.1. El marco de la planificación estratégica.*

La planificación estratégica está formada por un conjunto de actividades destinadas a reducir el coste de las decisiones a medio y largo plazo mediante el análisis de los objetivos de la empresa, su situación actual y la situación y tendencia del entorno, la aplicación de reglas y procesos de formalización de la información disponible y el compromiso de realización de las decisiones adoptadas. Con este marco general es posible identificar los elementos, funciones y métodos fundamentales y los procesos de la planificación estratégica:

- Formalizar los objetivos deseados con un grado de precisión suficiente para poder ser evaluados y corregidos.
- Estimar la situación actual, incluyendo recursos disponibles y las características del entorno tecnológico, político, económico y sociológico.
- Diseñar el marco de actuación en el que se producirá la transformación de la situación actual a la proyectada (estructura financiera, organizativa, legal y de Recursos Humanos).
- Evaluar y seleccionar posibles líneas de actuación para implementar el cambio, comprendiendo las funciones para las unidades de negocio que se conserven, consolidaciones y adquisiciones y asignación de recursos y prioridades.
- Evaluar resultados e implementar las acciones correctoras si se producen desviaciones (gestión del plan).

La planificación está caracterizada por un conjunto de reglas de decisión que se basan en la información de la empresa, de su entorno y en los objetivos deseados. La planificación es un proceso iterativo, en el que se llega a una solución por la aplicación sistemática de unas reglas que utilizan la información que se va elaborando en cada fase.

Podemos concluir que la planificación estratégica tiene dos componentes diferenciados:

1. La formulación de la estrategia, usando la identificación de las oportunidades y amenazas del entorno y el análisis de los puntos fuertes y débiles de la organización y de las creencias y valores de los directivos.
2. Implementación de la estrategia, que comprende la estructura organizativa, los sistemas de gestión, la ejecución del plan y la obtención de resultados.

#### *2.1.1.2. Análisis de la situación actual.*

La planificación requiere el conocimiento de la situación actual como fundamento de la formulación de las propuestas de cambio en que va a consistir el plan estratégico. El análisis de la situación actual comprende diversos aspectos, que son:

1. Análisis de la organización desde un punto de vista interno, abarcando aspectos tales como el análisis organizativo, financiero, operativo, procedimental y la evaluación de resultados. Se analizan los cuatro recursos fundamentales de la organización, que son:

**a) Recursos Humanos.** Considera las experiencias y habilidades del personal, su rotación, su formación, su cultura, sus actitudes y su estructura organizacional.

**b) Recursos tecnológicos.** Abarca la modernidad de los equipos, su funcionalidad, las potencialidades de la investigación, etc.

**c) Recursos materiales.** Establece la solidez de la red de distribución, su infraestructura, su capacidad de abastecimiento, sus sistemas de administración, etc.

**d) Recursos financieros.** Diagnostica la estructura de costes, su capacidad de autofinanciación, su capacidad de endeudamiento, sus sistemas de administración, etc.

2. Análisis del entorno. Como complemento del análisis interno, la planificación utiliza la información sobre el estado actual y la evolución del entorno donde opera la organización.

El entorno está definido por el conjunto de variables que directa o indirectamente influyen en los resultados de la organización, como pueden ser la situación económica y los mercados, el grado de tecnología existente en la organización, el contexto político y el entorno sociológico.

Para cubrir las necesidades derivadas del análisis de la organización y del entorno, existe una técnica específica que es la del análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades).

Es una herramienta de gestión que permite identificar los factores internos y los factores externos a la organización que condiciona tanto su situación actual como su desarrollo futuro.

Exige que todo el personal de la organización reflexione sobre los diferentes factores y ponga de manifiesto los factores internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas), tanto presentes como futuros, que afectan a la organización.

Posteriormente se han de seleccionar de entre ellos los más relevantes en cada área o función evaluada y realizar un diagnóstico global de la organización, analizando en conjunto los resultados obtenidos, estableciendo prioridades de acción.

El análisis DAFO es el punto de partida de la planificación estratégica, porque la identificación, depuración, evaluación y selección de puntos débiles y fuertes, así como de las amenazas y oportunidades del entorno son fundamentales, ya sea para evitarlas o explotarlas, estableciendo con ello la base del éxito del plan.

Como debilidades o fortalezas se entienden los elementos críticos de la propia organización, que sitúan a ésta en situación de inferioridad o superioridad en el mercado. En cambio, como amenazas se entienden aquellos aspectos o factores externos de riesgo o peligro y como oportunidades puntos de apoyo que, de explotarlos adecuadamente, mejorarían la posición de la organización respecto del entorno.

3. Evaluación de la organización con respecto al entorno. La combinación del análisis de la organización con el del entorno permite enunciar las reglas de decisión más adecuadas a cada caso.

4. Definición del modelo de información subyacente al modelo de planificación, el cual se construye a partir del conjunto de variables internas y externas seleccionadas como punto de partida de la planificación.

#### *2.1.1.3. El proceso de la planificación estratégica.*

El análisis de la situación se formaliza en un proceso de captura, elaboración y formalización de la información. A continuación se presenta el proceso global de la planificación estratégica, proceso de decisión que permite la ejecución de un programa a partir de un conjunto de objetivos estratégicos. El programa estratégico consiste en un conjunto de especificaciones, definiéndose un



conjunto de objetivos controlables, se formaliza el modelo de control (proceso presupuestario) y se supervisa la ejecución de los programas.

Las fases pueden sintetizarse, por tanto, en definición de objetivos, programación estratégica y proceso presupuestario. Se pueden identificar diferentes etapas para facilitar la descripción del proceso:

- Se definen objetivos a nivel corporativo y se solicitan proyectos de planes o programas a nivel de división, en los que se definan la función y los objetivos de la división y se propongan sub-objetivos, especificándose los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de la división.
- Más tarde se integran los objetivos de las divisiones y se redefine la estrategia global de la organización. Ello supone una nueva definición de los objetivos y estrategias de las divisiones, presentando distintos programas alternativos.
- Posteriormente se procede a la identificación y evaluación de alternativas, proponiéndose las alternativas seleccionadas en cada división.
- Se selecciona una determinada combinación de los distintos programas y se asignan los recursos a los mismos. Esta asignación supone la elaboración de presupuestos (por programas), que han de ser debidamente aprobados, para cada división.

#### *2.1.1.4. El coste de la planificación.*

El proceso de la planificación estratégica supone una inversión a nivel corporativo y a nivel de unidad de la organización. El coste de la planificación se contrasta con la mejora de los resultados consecuencia del proceso, para decidir la distribución de los recursos asignados entre la propia planificación y la ejecución del plan.

El coste de la planificación depende del grado de interdependencia entre unidades. Una mayor interdependencia se traduce en iteraciones (el proceso es iterativo) más largas y costosas en la formulación de la estrategia y mayor coste para alcanzar un compromiso entre los objetivos incompatibles de las unidades implicadas.

#### *2.1.1.5. Análisis de las alternativas.*

El análisis de alternativas en el ámbito de la planificación estratégica comprende el posicionamiento relativo de la empresa y su entorno con respecto a las posibles situaciones. Hemos visto que en el proceso de la planificación estratégica la formulación de alternativas supone establecer una serie de estrategias que, *a priori* permitirían alcanzar los resultados previstos. Estas estrategias han de ser evaluadas para seleccionar aquella que resulte más coherente y compatible con la cultura de la organización y que al mismo tiempo, de una manera más eficaz y eficiente, permita alcanzar los objetivos. Elegida la estrategia se pasa a formular y seleccionar aquellos programas coherentes entre sí que posibiliten cubrir la estrategia seleccionada.

Una de las herramientas o técnicas de gestión más utilizadas en esta tarea es la llamada matriz decrecimiento-participación en el mercado, destinada a evaluar comparativamente las distintas unidades de negocio, productos o servicios de la organización. Permite determinar las estrategias de asignación de recursos y lograr el equilibrio de la empresa.

Configura una matriz con dos entradas: el crecimiento en el mercado y la participación en el mercado relativa. En función del valor alto o bajo de estas dos entradas propone estrategias a seguir: mantener o crecer en participación, desinvertir, especializarse...

#### *2.1.1.6. Descripción del plan estratégico.*

El estudio de la planificación estratégica se completa mediante la descripción del plan, en el que se pueden distinguir las siguientes partes:

1. Análisis de la situación presente, que engloba la descripción de la situación presente de la organización y su entorno.
2. Análisis del rendimiento con respecto al plan anterior, que incluye la explicación de las razones de las desviaciones producidas en los resultados con relación a los objetivos, ya sean debidas al modelo de planificación, al proceso o por carencias o deficiencias en la información suministrada.
3. Especificación de los objetivos, que se pretendan alcanzar.
4. Estrategias de la organización, comprendiendo estrategias de innovación, estrategias de operación, estrategias de contingencia y estrategias a largo plazo.
5. Definición de las fases o etapas de implementación de la estrategia, usualmente bajo la forma de presupuestos y de un modelo de control de la ejecución.

#### 2.2. LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA.

Frente a la planificación estratégica, diseñada para satisfacer las metas generales de la organización, la planificación operativa muestra cómo se pueden aplicar los planes estratégicos en el quehacer diario.

La planificación operativa consiste en formular planes a corto plazo que pongan de relieve las diversas partes de la organización. Se utiliza para describir lo que las diversas partes de la organización deben hacer para que la empresa tenga éxito a corto plazo.

En todo caso, al margen de los rasgos distintivos ya señalados no resulta fácil ni del todo exacto o recomendable establecer fronteras demasiado nítidas entre ambos tipos de planificación, estratégica y operativa. En ocasiones, lo que

puede tener un carácter «estratégico» para una pequeña organización o administración (dar a conocer, por ejemplo, la implantación de un servicio público a través de una campaña de difusión), puede entrar dentro de la esfera de lo «operativo» para una organización o Administración de gran tamaño.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que ambos ejercicios de planificación son complementarios y necesitan uno del otro: no tendría sentido realizar un ejercicio de planificación estratégica que no concrete sus planteamientos de forma operativa, ni al contrario, como suele ocurrir en muchas ocasiones, caer en una proliferación inercial de actividades sin un marco estratégico de referencia que las oriente en una determinada dirección.

### **3. APLICACIÓN A LOS GOBIERNOS LOCALES.**

Todo lo que se ha dicho anteriormente con carácter general sobre la aplicación de la planificación estratégica a las Administraciones Públicas es trasladable, sin dificultad, a los Gobiernos Locales. No obstante es posible destacar algunas particularidades en el ámbito de las Administraciones Locales como son:

- a) Las Administraciones Locales son las más próximas al ciudadano, lo cual redundará en un mayor esfuerzo por su parte en prestar servicios públicos de calidad, dada la actual consideración del ciudadano como cliente, concepto clave para la planificación estratégica basada en la consecución de mejores resultados para la organización, lo cual lleva indefectiblemente a satisfacer las demandas de dichos clientes.
- b) Las Administraciones Locales prestan generalmente políticas públicas tales como actividades de servicio público, esenciales para la comunidad (abastecimiento de aguas, gestión de residuos, incendios, transporte público, etc.), así como de gestión y construcción de infraestructuras indispensables para la vida de la colectividad, que movilizan ingentes recursos, exigiendo grandes dosis de eficacia y de eficiencia en su manejo, por lo que las técnicas de planificación estratégica pueden ayudar en gran medida a alcanzar tales metas.

c) Las Administraciones Locales, y en particular las municipales, tienen un gran protagonismo en la elaboración y ejecución de los instrumentos de planeamiento urbanístico que han pasado de ser de una simple técnica de encauzamiento y ordenación de las construcciones urbanas, a un instrumento esencial de la planificación económica de las ciudades, enriqueciéndose continuamente con nuevos contenidos.

Así, los Planes urbanísticos, y en particular el Plan General de Ordenación Urbana, afectan a políticas públicas tales como la planificación de los sistemas de comunicación y transporte, las infraestructuras viarias, las políticas ambientales, sanitarias, docentes, la política de vivienda y otros ámbitos de gestión pública que a través de los instrumentos de planeamiento pueden ser ordenados con criterios y técnicas propios de la planificación estratégica, respetando siempre el marco legal existente para la formalización de las decisiones que apliquen dichos criterios y técnicas.

Profundizando en el tema, podemos destacar que los cambios tecnológicos, económicos, sociales, culturales, políticos e ideológicos a los que ya hemos hecho referencia al principio del tema han planteado una problemática y unas demandas sociales que la tradicional concepción de la política macroeconómica no ha sabido solucionar. Esto ha supuesto la incursión de la micropolítica en contraposición de las políticas macroeconómicas.

Así, no hace todavía muchos años cuando a la hora de impulsar y fomentar el desarrollo de un determinado territorio, se ponía la mirada exclusivamente en llegada de capital externo y en las acciones provenientes de las administraciones públicas alejadas del marco local. Sin embargo, desde hace algunos años, ha aparecido como complemento de las políticas tradicionales de desarrollo un nuevo enfoque basado y fundamentado principalmente en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenos, entendidos siempre como punto de partida y nunca de llegada para un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local.

El desarrollo económico local puede definirse como el proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico, es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza y, sobre todo, mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad local.

Para entender mejor este modelo de planificación económica habrá primero que delimitar, dentro de lo que son las Políticas Locales, lo que es exclusivamente desarrollo local; y por otra parte qué tipo de políticas se encuentran enmarcadas dentro de este modelo de desarrollo.

Sintetizando podemos dividir las Políticas Locales en tres grandes grupos:

- a) Las Políticas Locales Tradicionales, recogidas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que comprenden las distintas políticas de servicios públicos (abastecimientos, saneamiento de aguas, recogidas de basuras, la ordenación urbanística, los servicios sociales, transportes colectivos de viajeros, etc.).
- b) Las Nuevas Políticas Locales no Económicas relacionadas con nuevas demandas sociales: asistencia a la tercera edad y otros sectores desfavorecidos, políticas de vivienda, cultura, deportes, etc.
- c) Las Políticas Económicas de Desarrollo Local, encaminadas a crear renta, riqueza y empleo, y así mejorar el nivel de vida de la población local. Estas comprenden dos tipos de Políticas (según sus objetivos): las de Promoción Económica y las de Formación y Empleo.

Este Modelo de Planificación Económica contempla, a su vez, tres tipos de políticas instrumentales interrelacionadas y, por tanto, conexionadas entre sí:

a) Políticas Sectoriales.

En primer lugar, las Políticas Sectoriales, cuyos objetivos deben ser, entre otros, la mejora de la eficiencia y productividad en los tres sectores productivos. Para ello, las mejoras permanentes en la formación y cualificación de la mano de obra, junto con las innovaciones tecnológicas, su control y difusión, constituyen los pilares básicos del Desarrollo Local.

En este apartado es decisiva la participación de todos los agentes sociales (empresarios, organizaciones empresariales, trabajadores, asociaciones y agrupaciones, sindicatos, AA.PP., entidades financieras, etc.).

b) Políticas Territoriales.

La dimensión territorial está cobrando gran importancia, por lo que no parece posible entender el Desarrollo Local si no se tiene en cuenta el papel que juega la dimensión local (el territorio).

Este tipo de políticas, al fijar el marco de actuación espacial de los tres sectores productivos por un lado, y del mercado de trabajo por el otro, juegan un papel destacado en el Desarrollo Local, pues son las que facilitan la utilización, la forma de administrar y gestionar los recursos endógenos (como la mano de obra cualificada, las infraestructuras, los recursos naturales, etc.).

Por lo tanto, son las Políticas Territoriales las que permitirán crear un entorno económico local favorable.

c) Políticas Medioambientales.

Por último, las Políticas Medioambientales fijan el marco de actuación a las anteriores (Sectoriales y Territoriales), conjugando la conservación, defensa y mejora de los recursos naturales (agua, aire y suelo). Estas políticas están adquiriendo, cada vez más, un impulso ascendente, muy vinculadas a las nuevas demandas sociales de los ciudadanos; orientando el crecimiento y desarrollo económico local por esta vía en una sola dirección, pero que lleva implícita dos palabras con mucho contenido cualitativo: calidad y desarrollo

sostenible. Así, el mantenimiento del Medioambiente constituye un factor estratégico para el Desarrollo Local, no sólo porque supone una importante mejora de la calidad de vida de la población, sino también, y sobre todo, debido a que la calidad del entorno se ha convertido en una ventaja competitiva para la localización y ubicación de las empresas. Por ello, las políticas económicas dirigidas a detener el deterioro del Medioambiente y a proteger la calidad de los recursos naturales están adquiriendo, progresivamente, un valor estratégico en el Desarrollo Local.

Pues bien, si se camina y se avanza en la línea señalada (políticas Sectoriales, Territoriales y Medioambientales), se estará contribuyendo a lograr una economía más dinámica y competitiva, alcanzándose mayores cuotas de Bienestar Social y de Calidad de Vida para los habitantes de la Comunidad Local.