

Tema de Actualidad

EL PACTO LOCAL

José Barrio y María del Carmen González(*)

Recientemente, y con las últimas transferencias efectuadas en materia de sanidad, se ha cerrado el traspaso de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas, culminando así un proceso de intensa descentralización del gasto público, si bien quedan pendientes algunas competencias de menor contenido económico. En paralelo, y coincidiendo con la finalización de la vigencia del anterior sistema de financiación, ha tenido lugar la negociación y posterior aprobación y consenso del nuevo Modelo de Financiación Autonómica de Régimen Común, pactada para el quinquenio 1997-2001.

Este nuevo mapa competencial ha contribuido a perfilar unos índices de reparto del gasto público del 40 por 100 para el Estado, el 45 por 100 para las Comunidades Autónomas y el 15 por 100 restante para las Corporaciones Locales. Esta situación pone de manifiesto que nuestras Corporaciones Locales no han alcanzado aún el peso de otros países de nuestro entorno(1) en coherencia con el principio de subsidiariedad propugnado en el Tratado de Maastricht, que aboga por una prestación de servicios públicos desde la administración más cercana al ciudadano.

En este contexto se ha abierto en nuestro país el debate sobre una nueva fase de descentralización de competencias en beneficio de las Corporaciones Locales.

Desde una posición inicial de inhibición respecto al nuevo proceso de descentralización de

competencias hacia las Corporaciones Locales (el llamado Pacto Local), el Gobierno ha decidido pasar a la acción impulsando un acuerdo marco a nivel nacional que dibuje las líneas generales en las que debería moverse la negociación entre las Comunidades Autónomas y sus Corporaciones Locales. El Pacto Local sería, en realidad, la segunda fase de descentralización local, después de los acuerdos logrados en el segundo quinquenio de la década de los noventa y supondría un incremento del actual marco competencial de las Entidades Locales que conllevaría un aumento del gasto local en el conjunto del gasto público.

El actual marco competencial español

En España, el marco competencial se encuentra definido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Esta normativa enumera el máximo de competencias en diferentes materias en las que pueden intervenir las Administraciones Locales. No obstante, dado que en la práctica no todas se han desarrollado con la misma intensidad —las actividades que se realizan en educación y atención primaria de la salud son escasas—, puede afirmarse que aunque este marco competencial es amplio, su desarrollo ha resultado insuficiente.

En este punto, y para evitar situaciones de no cobertura de algunos servicios básicos, la normativa establece una serie de obligaciones mínimas que han de asumir los municipios y

que varían en función de la población de los mismos. Por su parte, las Diputaciones Provinciales tienen encomendadas otra serie de funciones entre las que destacan la coordinación de los servicios prestados por los municipios de su ámbito territorial con el objeto de garantizar en los mismos una prestación de servicios integral y adecuada, así como la asistencia y cooperación a los municipios de su provincia con una menor capacidad económica y de gestión.

La Primera Fase del Pacto Local

El concepto de Pacto Local surge en la Asamblea de la FEMP celebrada el 11 de noviembre de 1995 en A Coruña, donde se plasma en un documento las líneas maestras que deberían guiar la descentralización de competencias a favor de los municipios españoles y que ponía el acento en el respeto a la autonomía local y en la suficiencia financiera para hacer frente a la gestión de las nuevas competencias.

El resultado de los trabajos desarrollados en aquel momento fue el traspaso, por parte del Estado, de una serie de competencias a los Ayuntamientos, conllevando la reforma de ciertas leyes, entre las que cabe destacar la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local —que modificó, entre otros aspectos, la capacidad jurídica de las Entidades Locales y clarificó la distribución de competencias entre el Presidente y el Pleno de la Corporación—, la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General —que introdujo una nueva regulación de las mociones de censura—, y la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, que articuló por primera vez el acceso directo de las Entidades Locales al Tribunal Constitucional.

El Pacto Local: la Segunda Descentralización

Para acometer la Segunda Descentralización, que en términos cuantitativos puede dar como resultado la redistribución del gasto público en índices del 40 por 100, 40 por 100 y 20 por 100 para el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, respectivamente, el Gobierno Central plantea un Pacto de Estado, a consensuar con las principales fuerzas políticas nacionales, que sirva de marco homogéneo y director del proceso, y a la vez referente de las Comunidades Autónomas en la ejecución de los procesos de descentralización de competencias y servicios desde su administra-

ción a las Corporaciones Locales de su ámbito territorial.

Propuesta del Gobierno Central

La propuesta presentada por el Gobierno de la nación contiene en esencia un listado máximo de quince materias a transferir desde las Comunidades Autónomas a las Corporaciones Locales, que actuará como marco homogeneizador para los procesos bilaterales que se desarrollen dentro de cada Comunidad. Se reconoce, no obstante, la necesaria flexibilidad que ha de reinar en cada iniciativa descentralizadora, atendiendo tanto a la diferente diversidad —histórica, institucional y geográfica— de las regiones, como a la diferente estructura local configurada dentro de cada demarcación autonómica.

Se insiste asimismo en que la cesión de competencias adquirirá un *carácter voluntario* para las Entidades Locales, de forma que no sólo se llegará a configurar con la puesta en marcha de este proceso un diferente mapa competencial entre Comunidades Autónomas, sino que dentro de cada una de ellas el alcance de las materias desarrolladas por cada municipio o provincia diferirá en función del derecho de veto a la asunción de nuevas competencias que libremente podrán ejercer las diferentes Entidades Locales.

Por otro lado, desde el Gobierno se insiste en que cada proceso negociador de traspaso de competencias iniciado deberá acompañarse de la financiación necesaria para la prestación de los servicios que se ceden, recursos que íntegramente han de proceder de las Comunidades Autónomas, y en ningún caso el Estado, que ya descentralizó competencias y su financiación asociada a los gobiernos regionales. En cualquier caso, el Gobierno parece tener claro la desvinculación de este proceso descentralizador de varios temas polémicos dentro del municipalismo español, y esencialmente, de la reforma del sistema de financiación local, que está siendo negociado actualmente con los representantes de la FEMP.

Para la identificación de las materias que podrían ser objeto de descentralización, el Gobierno se ha remitido al Acuerdo de "Bases para el Pacto Local", aprobado por la FEMP el 24 de septiembre de 1996, en el que se demandaba la cesión de competencias desarrolladas por las

Comunidades Autónomas en las líneas siguientes: consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, ordenación del territorio y urbanismo, patrimonio histórico-artístico, protección civil, sanidad, servicios sociales, transporte, turismo y vivienda.

Ahora bien, aunque existen algunas orientaciones en determinadas materias, el alcance concreto de las competencias está por perfilar. Se plantea la intervención de los Ayuntamientos en la planificación, diseño y ejecución de instalaciones deportivas, así como en la gestión de las que se encuentren ubicadas en centros de enseñanza, excepto los universitarios. En empleo se considera conveniente la participación de la Administración Local en la programación de la enseñanza, la creación de centros docentes y la coordinación del diseño y ejecución de las enseñanzas de adultos con las políticas de formación y empleo.

Por otra parte, el incremento de competencias en consumo vendría dado por un papel activo en la organización de Consejos Sectoriales de Consumo. En juventud se plantea la intervención en la gestión de equipamientos destinados a juventud y la participación en la toma de decisiones sobre subvenciones, programas de viviendas para jóvenes y apoyo a iniciativas locales de empleo juvenil. En lo que respecta a vivienda, los Ayuntamientos participarían en la promoción y gestión de la vivienda en todo el término municipal.

Dentro del planteamiento gubernamental se apuesta por el papel que deberán desarrollar las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consells insulares como entidades de apoyo en la prestación de servicios en los municipios pequeños y medianos, así como el potencial esfuerzo que adquirirá la constitución de entidades asociativas de municipios en áreas que sean geográfica y socioeconómicamente coherentes para la asunción de nuevas competencias.

El Gobierno recoge en su propuesta un tema que ha venido siendo debatido con intensidad en el ámbito local, el de la existencia de una enorme masa de pequeños ayuntamientos que, por su tamaño y capacidad real de gestión, hace muy difícil la prestación eficaz de los servicios públicos que ya tienen atribuidos en la actualidad, problema que la asunción de nuevas competencias no haría más que agravar.

La solución legal a esta cuestión pasa por el papel subsidiario de las Diputaciones, Cabildos y Consells, administraciones reconocidas constitucionalmente en la prestación de aquellos servicios municipales que el ayuntamiento no esté en disposición de proporcionar. Asimismo, la legislación actual también recoge la figura de las mancomunidades de municipios con el objeto de agrupar a varios de ellos para la prestación de uno o más servicios locales.

Alternativamente, en algunas Comunidades Autónomas, como en Aragón, se está apostando por la creación de nuevas Entidades Locales de ámbito comarcal y con vocación de asumir la mayor parte de las competencias de los municipios que las integren.

Junto a la cuestión de localizar en Entidades Locales de mayor tamaño la prestación de antiguas y nuevas competencias municipales, será preciso plantear el tema de los indicadores de los servicios traspasados, con el fin de que sirvan de referencia para dimensionar los recursos que se transfieran y permitan el seguimiento y evaluación por parte de la Comunidad Autónoma de su prestación real por parte de los Ayuntamientos. Esta previsión, que está contenida en la normativa local de varias Comunidades Autónomas, como la de Castilla y León, resulta sumamente interesante en la senda de la eficacia en la prestación de servicios públicos y serán especialmente necesarios en aquellos servicios de consumo masivo, como pueden ser algunos de carácter social, para modular el alcance real de los mismos.

Posición del PSOE

A la posición inicial del Gobierno, el principal partido de la oposición (PSOE) ha respondido con una contraoferta de competencias objeto de descentralización a las Entidades Locales en siete servicios: urbanismo, empleo, educación, infancia, inmigración, justicia de proximidad y seguridad ciudadana.

Además, y en el mismo proceso, el PSOE reclama, por una parte, y con el objetivo de mejorar la atención a las demandas de los ciudadanos, un cambio en la actual normativa para introducir la *elección directa de los alcaldes* por parte de los vecinos, además de una reforma paralela y simultánea del *sistema de financiación* de las Entidades Locales que se ajuste al nuevo marco de actuación planteado para las

mismas. Esta modificación se debería basar en la creación de nuevas figuras tributarias, la materialización de la Participación en los Tributos de las Comunidades Autónomas y el aumento de la Participación en los Tributos del Estado. Incluso, los socialistas proponen un régimen especial para municipios como Madrid y Barcelona, así como para aquéllos que compartan el mismo tipo de problemática.

La posición de las Comunidades Autónomas

Ante la inicial postura de inhibición del gobierno, algunas Comunidades Autónomas, como la de Madrid, habían dado los primeros pasos para abrir el proceso de negociación con sus Entidades Locales, cuyo modelo podría anticipar y orientar el resultado final del acuerdo sobre el Pacto Local.

Así, la Comunidad de Madrid trabaja actualmente en el Anteproyecto de Ley para el desarrollo del Pacto Local que se caracteriza porque los Ayuntamientos de su demarcación territorial podrán elegir las competencias entre las opciones planteadas por la autoridad regional, si bien la titularidad de dichas competencias y la coordinación de las mismas seguirá a cargo del Gobierno Autonómico.

Las competencias "ofertadas" por el ejecutivo madrileño son las mismas propuestas por el Gobierno Central, de forma que, una vez fijado el marco competencial, cada municipio de la provincia de Madrid negociará con la Comunidad las competencias que desee, pactando en el mismo proceso la financiación de las mismas.

En el texto del Anteproyecto se crea también la denominada "Comisión Mixta de Coordinación de Competencias" que, estando integrada a partes iguales por 20 representantes de la Comunidad y las Entidades Locales, será el órgano al que se dará audiencia previa cuando desde el Consejo de Gobierno de la Comunidad se acuerde, por incumplimiento grave, la revocación de las competencias asumidas por las Corporaciones Locales.

No obstante, la iniciativa del Gobierno parece haber congelado las distintas acciones que varias Comunidades Autónomas habían emprendido, introduciendo un compás de espera en función del Acuerdo nacional.

La financiación del Pacto Local

La propuesta gubernamental de Pacto Local o Segunda Descentralización apenas se refiere a los recursos que deberían asignarse a las Entidades Locales en concepto de los nuevos servicios asumidos, si bien, se identifica claramente que el agente financiador será cada Comunidad Autónoma, que decidirá, en su ámbito de actuación, la instrumentación de la asignación de recursos a las Entidades Locales de su ámbito territorial. En este sentido, se apunta que los parámetros de valoración serían tanto el coste actual de prestación de servicios, como los costes previsionales bajo hipótesis de mantenimiento de una prestación futura adecuada.

La financiación del Pacto Local va a poner en el centro del debate una de las vías de financiación de las Haciendas Locales recogida en la legislación vigente y que hasta el presente apenas había tenido presencia en el ámbito de la financiación local: la Participación en los Tributos de las Comunidades Autónomas. En principio, las Autonomías tienen libertad, dentro del marco normativo actual, para instrumentar los recursos que aportarán a las Entidades Locales de la manera en que consideren más eficaz, sin que tengan que resultar sistemas homogéneos para todas las Comunidades.

Los modelos teórico-prácticos se moverían entre un sistema de corresponsabilidad fiscal extremo y otro de financiación basada en transferencias incondicionales. El paso dado con la aprobación del nuevo sistema de financiación autonómica, basado en la asignación de una cesta de impuestos estatales a las Administraciones Regionales, y con capacidad normativa sobre ciertos impuestos, podría inspirar la financiación de las competencias autonómicas transferidas a las Entidades Locales.

Esta alternativa plantearía, desde luego, algunos problemas, entre los que cabe destacar la cesión de capacidad normativa, muy problemática en el caso de impuestos estatales, y las dificultades técnicas de territorializar, a nivel municipal, impuestos como el IVA.

En el otro extremo estarían sistemas de financiación inspirados en la Participación de Tributos del Estado (PTE) que, basados en determinadas variables de reparto, implican el envío de transferencias corrientes incondicionadas a las Entidades Locales.

Esta alternativa, técnicamente más fácil de acometer y más rodada en la práctica española (los anteriores modelos de financiación autonómica se basaban en ella), reduciría los niveles de corresponsabilidad fiscal de las Entidades Locales, al no tener que tomar decisiones de tipo fiscal de cara a sus ciudadanos, para recibir los recursos necesarios que financien los nuevos servicios públicos transferidos.

Entre estas dos alternativas, podrían configurarse modelos mixtos, basados en transferencias no condicionadas con participación en los rendimientos de determinados impuestos estatales, entre los que el IRPF sería el primer candidato.

Perspectivas

Nos encontramos, pues, en un período muy importante para las Entidades Locales de nuestro país, del que saldrá un nuevo marco competencial, que puede caracterizarse por tener un máximo común a nivel nacional pero muy diferentes modulaciones dentro de cada autonomía, en función de las negociaciones regionales que se desarrollen.

Por otra parte, deberá definirse un modelo de financiación de estas nuevas competencias asumidas por Ayuntamientos y otros Entes Locales que, igualmente, podrá arrojar sistemas diferentes en cada Comunidad Autónoma.

Necesitado también de una solución está el problema de la atomización del sector local es-

pañol y las dificultades que ello plantea para la gestión eficaz de los servicios públicos. El papel de las Diputaciones y Mancomunidades, el surgimiento de alternativas basadas en la comarcalización del territorio y la necesidad objetiva de definir indicadores que permitan la evaluación de las nuevas competencias tanto de parte de la Entidad Local que las asume como de la Comunidad Autónoma que las cede, son cuestiones que deberían solucionarse con urgencia.

Paralelamente, el proceso de negociaciones en marcha entre el Gobierno y la FEMP sobre el actual sistema de financiación local, que debe renovarse para el ejercicio 2003, y que el Gobierno quiere mantener desvinculado de la financiación del Pacto Local, pueden dar como resultado un pequeño cambio respecto al modelo anterior, fundamentalmente caracterizado por la sustitución de recursos generados por el IAE, o bien pueden arrojar un cambio de mayor calado que incluya modificaciones sustanciales sobre la configuración actual de la Participación en Tributos del Estado, o abran el camino de la participación local en impuestos estatales.

NOTA

(*) Director de Hacienda y Gestión Pública y Analista, respectivamente, de Consultores de Administraciones Públicas

(1) Las Administraciones Locales en Alemania, Suecia y Francia gestionan el 29 por 100, 37 por 100 y 19 por 100, respectivamente, del gasto público.