

SEIS OPINIONES RESPONSABLES

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA no ha querido prescindir en este número de la opinión de quienes más directamente se ven afectados en sus quehaceres diarios por los problemas que plantea la actual situación de nuestras haciendas locales. Desde el Gobierno de la nación hasta el Ayuntamiento, pasando por las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales, el abanico de quienes han de tomar decisiones relacionadas con los ingresos y gastos de las entidades locales puede ofrecer visiones particulares enriquecedoras en la búsqueda de soluciones a problemas de interés general. Se trata así de que no sea solamente la voz de los investigadores la que pueda ser escuchada, dando audiencia a otras experiencias singularmente valiosas para entender mejor la complejidad de las cuestiones que son objeto de tratamiento en este número de la revista. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA agradece muy sinceramente la atención que han prestado a su requerimiento las seis personalidades que han enviado sus respuestas al cuestionario que les fue sometido.

CUESTIONARIO

Ante un eventual proceso de reforma de la Administración local que suponga una ampliación en el rango de competencias a asumir por los gobiernos locales y el establecimiento de un nuevo modelo de financiación local, le pedimos su opinión sobre algunos aspectos especialmente relevantes que se pueden condensar en:

1. *¿En qué ámbitos considera que deben ampliarse las competencias de los gobiernos locales y cuáles serían, a su juicio, las implicaciones de esta ampliación?*
2. *¿Considera compatible el actual mapa municipal (más de 8.000 municipios, la mayoría de muy escasa dimensión) con un eventual proceso de ampliación de competencias o cree necesaria su redefinición?*
3. *¿Cuál cree que debería ser el papel que deben desempeñar las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares ante la nueva situación?*
4. *¿Cómo cree que deben articularse las relaciones entre los gobiernos locales y los autonómicos tras la reforma?*
5. *En materia de financiación, ¿se manifiesta partidario de ampliar los espacios fiscales propios con base en el ejercicio de la autonomía local o cree que el nuevo modelo debe descansar más en un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales.*
6. *¿Hay algún otro asunto de especial interés sobre el que quisiera manifestar su parecer que no haya sido incluido en este cuestionario?*

Manuel Chaves González

Presidente de la Junta de Andalucía

1. En Andalucía, las competencias de los gobiernos locales tienen que ampliarse dentro de los ámbitos establecidos en el artículo 93 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, referidos sustancialmente a la prestación o ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma que se transfieran o deleguen para posibilitar el ejercicio de políticas propias locales.

Desde la Junta de Andalucía se viene trabajando en el análisis y estudio de las competencias o funciones que pueden ser ejercidas por los municipios andaluces. En este sentido, desde la creación y puesta en funcionamiento de la Mesa de Concertación Local, constituida como un instrumento de concertación que permitiera tener representados los intereses de los municipios y de las provincias andaluzas, se trabaja en una línea de diálogo con los representantes de los ayuntamientos y de las diputaciones para alcanzar acuerdos destinados a potenciar el papel de las corporaciones locales, y en consecuencia mejorar su desarrollo para prestar un servicio al ciudadano en un ámbito más cercano y próximo y con una mayor calidad.

En las reuniones de la Mesa de Concertación Local se aprobó que antes de delimitar las competencias y funciones que fueran objeto de delegación, se concretaría a través de una hoja de ruta la designación de los municipios en los que se pondrá en práctica la descentralización o delegación y que desarrollarán las líneas clarificadoras del ámbito competencial a delegar en la Administración local.

Aprobada la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local, que declara extinguida la Mesa de Concertación Local, será este órgano colegiado permanente quien continuará con la línea de trabajo que venía desarrollando la Mesa de Concertación Local para desarrollar el artículo 93 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

2. Aunque el tamaño medio de los municipios andaluces es claramente superior a la media española, y por tanto este aspecto no supone un inconveniente determinante para nosotros, es cierto que el tamaño de muchos municipios españoles haría imposible una descentralización de competencias única e igual para todas las entidades locales, salvo que haya esa redefinición municipal.

En cualquier caso, nosotros consideramos dos premisas básicas a la hora de definir la delegación de competencias o nuevas transferencias:

1) Las transferencias y/o delegaciones no deben ser uniformes, sino adecuadas a las posibilidades de gestión de cada ayuntamiento.

2) Deben existir entidades territoriales supra-municipales, y con carácter esencial las diputaciones provinciales, que deben tener como competencias obligatorias las de suplir y garantizar los servicios que deben prestar los ayuntamientos menores de 20.000 habitantes.

3. Está contestada en la respuesta anterior.

4. En nuestro caso, esta articulación se viene realizando de manera sumamente satisfactoria a través de la Mesa de Concertación Local, en la que hemos desarrollado una interlocución de igual a igual con los gobiernos locales andaluces, y a través de la cual estamos abordando con éxito asuntos de su propio interés.

Como primer hito del desarrollo legislativo del nuevo Estatuto en materia de Administración Local, recientemente la Mesa de Concertación ha sido sustituida por el Consejo Andaluz de Concertación Local. Un desarrollo legislativo, que establece además un mandato claro para que próximas normas concreten los siguientes aspectos:

— Ajustar las relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes. Art. 89.

— Municipio: organización y funcionamiento. Artículo 91.

— Garantía de competencias propias y exclusivas. Art. 92.

— Transferencia y delegación de competencias con la necesaria suficiencia financiera. Art. 93.

— Funcionamiento de áreas metropolitanas, mancomunidades, y otros entes supramunicipales. Artículo 94.

— Creación de un Órgano mixto de representación como ámbito permanente de diálogo y colaboración. Art. 95 (ya creado en diciembre de 2007).

— Creación, en su caso, de comarcas. Art. 97.

— Ley de régimen local andaluza. Art. 98.

— Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, instrumentada a través de un Fondo de Nivelación municipal de carácter incondicionado. Art. 192.

5. Se debería ir a un modelo mixto, que contemple una ampliación de los espacios fiscales propios, complementado con transferencias del Estado y de las comunidades autónomas, pero todo ello consensuado en el ámbito estatal, en la Conferencia de Política Fiscal y Financiera, con representación de los tres niveles: estatal, autonómico y local.

Me gustaría decir que, en la Junta de Andalucía, en tanto en cuanto este nuevo modelo no se consensúe en estos tres niveles, vamos a continuar como hasta el momento, potenciando la autonomía financiera de los municipios andaluces. Básicamente, con tres poderosos instrumentos:

Con el Plan de Cooperación Municipal, un instrumento coordinador de todas las líneas de apoyo financiero desde las catorce consejerías de la Junta de Andalucía a los municipios, y que ha venido creciendo sistemáticamente, ejercicio tras ejercicio presupuestario, pasando de 804 millones en 2004 a los actuales 1.131 millones de euros, lo que supone un incremento del 40 por 100. En definitiva, cuando acabe la presente legislatura, el Gobierno andaluz habrá aportado a los ayuntamientos de Andalucía algo más de 4.900 millones de euros.

Con el Fondo de Nivelación de Servicios Municipales. Un instrumento básico para la financiación municipal que también ha crecido, hasta el punto de que se ha más que triplicado entre los años 2004 y 2008 (pasando de 40 a 127,7 millones de euros) y que, siendo de carácter incondicionado, es decir, dado que los ayuntamientos andaluces lo destinan a aquellas actuaciones que consideren más convenientes en función de sus necesidades particulares, es el más comprometido con la autonomía financiera local.

Y con los planes de saneamiento financiero de las haciendas locales, que vienen realizándose desde hace años y con los que, con el horizonte temporal del último Plan para 2012, se habrá conseguido sanear las cuentas de 588 municipios, esto es, el 76,3 por 100 del total de los municipios de Andalucía.

6. Creo que hay darle un impulso definitivo a una nueva Ley de Bases de Régimen Local estatal, que reconozca la actual estructura del Estado con el gran desarrollo competencial de las comunidades autónomas desde el año 1985, que es cuando se aprobó la Ley vigente.

Esta nueva Ley de Bases debe establecer el nuevo marco para el desarrollo de la autonomía local en el siglo XXI, de acuerdo con las demandas de los ciudadanos y las expectativas de nuestras entidades locales. Dada su especial trascendencia y su enorme incidencia sobre la ciudadanía, su contenido ha de ser consensuado y concertado a todos los niveles.

Carlos Ocaña Pérez de Tudela

*Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos.
Ministerio de Economía y Hacienda*

1. En un Estado descentralizado como el nuestro, con tres niveles de gobierno —central, autonómico y local— la delimitación de competencias es siempre una cuestión delicada. En el caso de las entidades locales, la actual configuración de competencias y servicios obligatorios es, en líneas generales, la adecuada, dado que se atribuye a los municipios la responsabilidad de los servicios de ámbito local, tal como sucede en los países descentralizados de la Unión Europea. Por tanto, no contemplamos ceder más competencias a los gobiernos locales, sin perjuicio de que fueran necesarios ajustes puntuales en algún ámbito sectorial. Lo que sí parece claro, en cambio, es la necesidad de delimitar más correctamente el ámbito de las competencias y servicios obligatorios municipales. El borrador de reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, que se elaboró en la legislatura que ahora concluye, y que obtuvo el respaldo unánime de la Comisión Ejecutiva de la FEMP, no ampliaba las competencias locales ni los servicios obligatorios. Lo que se hacía era delimitar y acotar con mayor precisión las áreas competenciales en las que la legislación sectorial del Estado y la de las Comunidades autónomas debían reservar un espacio a la reglamentación municipal.

2. Como he expuesto en la pregunta anterior, no cabe una ampliación de las competencias; por tanto, no es necesario alterar el mapa municipal por este motivo. Es cierto que se observan en ocasiones dificultades para que ayuntamientos muy pequeños puedan prestar adecuadamente los servicios obligatorios. En ese contexto, el papel de las diputaciones provinciales, los consejos y cabildos insulares y las comunidades autónomas uniprovinciales es crucial.

Por otra parte, la constitución de agrupaciones de municipios y de mancomunidades para la ejecución de algunas competencias, de acuerdo con criterios de eficiencia y eficacia, y aprovechando las economías de escala que se puedan derivar de la prestación de servicios públicos en ámbitos territoriales más amplios, contribuyen a resolver tales problemas y, a medio plazo, pueden ser el mejor modo de que el mapa municipal tienda a una dimensión más adecuada. Sirva como referencia que, según los últimos datos disponibles, existen 1.001 mancomunidades y 74 agrupaciones de municipios.

3. En lo que corresponde al Estado, he indicado ya que no estamos ante una nueva situación. Como es sabido, la Ley de Bases de Régimen Local vigente otorga a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares la función de asistencia técnica a los municipios. Además, esta misma norma les reserva específicamente la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios públicos de competencia municipal en todo el territorio provincial o insular. Por tanto, la igualdad de derechos de los ciudadanos, independientemente de cuál sea su lugar de residencia, depende también de que se asuma por parte de estas instituciones su vocación como órgano de naturaleza intermunicipal. En ocasiones, las quejas que recibimos de muchos alcaldes de municipios pequeños sugieren que su Diputación provincial (o el órgano asimilado) no está cumpliendo correctamente con su cometido. Por ello, entiendo que existe un margen de mejora notable en el cumplimiento de lo que la legislación vigente atribuye en la actualidad a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos Insulares, lo que beneficiará a los ciudadanos residentes en pequeños municipios.

4. Es en el ámbito de cada comunidad autónoma donde debe decidirse cómo articular su relación con los gobiernos locales en el marco amplio que les permite la Ley de Bases del Régimen Local. Cabe señalar, no obstante, que los municipios gozan constitucionalmente de autonomía para la gestión de sus propios intereses y que la legitimidad política de los alcaldes emana de elecciones democráticas por los ciudadanos.

En lo que se refiere a la Hacienda, recuerdo que el peso de la Administración central en el gasto público, sin considerar la seguridad social, representa ahora el 22,1 por 100, mientras que las comunidades autónomas gestionan el 35,8 por 100 y los gobiernos locales el 13,3 por 100. Es una estructura similar a la que tienen los países federales de la Unión Europea. Por ello, ha llegado el momento de

que las comunidades autónomas den cumplimiento definitivo al artículo 142 de la Constitución, estableciendo modelos de participación de las entidades locales en sus propios tributos como sistemas de financiación incondicionados, con unos criterios de distribución objetivos y estables y unas reglas de evolución de aplicación automática. Ello contribuiría sin duda al fortalecimiento de la autonomía financiera local. En este sentido, debe evaluarse como positivo que algunas reformas recientes de los estatutos de autonomía recojan ese compromiso todavía pendiente.

5. El sistema de financiación local vigente se apoya en un espacio fiscal propio y la participación en los tributos del Estado. En lo que se refiere al espacio fiscal, que en la actualidad aporta más del 50 por 100 de los ingresos no financieros de los ayuntamientos, es necesaria su ampliación en dos direcciones. En primer término, conviene modernizar algunos elementos de los impuestos municipales, introduciendo, entre otras mejoras técnicas, factores ambientales, tal como se viene reclamando. Además, es necesario ampliar el abanico de los tipos impositivos que los ayuntamientos pueden aplicar, de modo que aquellos que decidan afrontar nuevos proyectos tengan la posibilidad de obtener recursos o, por el contrario y si lo desean, puedan reducir los tipos.

En segundo lugar, para fortalecer la capacidad de obtención de recursos propios deberá impulsarse una adecuada financiación de los servicios públicos a través de tasas y precios públicos. En este sentido, deberán corregirse algunas ineficiencias. Por ejemplo, hay municipios que no aplican precios a la recogida y eliminación de residuos, lo que desincentiva el reciclaje y la recuperación. Otros ayuntamientos no aplican tarifas que permitan recuperar el coste del servicio de agua, con las consecuencias negativas que ello tiene sobre el medio ambiente. Sin perjuicio de que ciertos servicios públicos puedan subvencionarse, en general los precios deberían cubrir los costes.

Finalmente, en materia de transferencias intergubernamentales, consideramos que la participación en tributos del Estado es, en términos globales, suficiente, lo que no obstaría para considerar, en su momento, la posibilidad de introducir algunas correcciones que tiendan a una mayor equidad del sistema. En cuanto a la participación en los tributos de las comunidades autónomas, les compete su regulación, pero es obvio que la transformación de una parte de las actuales subvenciones condicionadas

que reciben las entidades locales en financiación incondicionada otorgaría a las haciendas locales una mayor autonomía financiera.

6. Un somero balance de la legislatura 2004-2008, en la que se ha aplicado el modelo de financiación local que entró en vigor en 2004, y que hemos complementado con las siguientes medidas:

— Compensación adicional por la disminución de ingresos derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas. Se transfirió una cuantía anual de 120 millones de euros a favor del conjunto de entidades locales en 2005 y 2006. En 2007 se incorporó definitivamente a la participación en tributos del Estado.

— Desde 2006 se incluyó la posibilidad legal, ya existente para las comunidades autónomas desde la Conferencia de Presidentes de 2005, de transferir un anticipo de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado.

— A partir de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, se creó un fondo a favor de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Se les garantiza una participación en tributos del Estado de 153 euros por habitante en 2007 y de 165 euros por habitante en 2008.

El resultado de todo ello ha permitido una mejora notable en la legislatura, de manera que la financiación local habrá crecido en 2008, respecto de 2004, en un 41,9 por 100, cuando el PIB nominal lo habrá hecho un 32,2 por 100:

Por último, merece destacarse el compromiso del Gobierno, manifestado en sede parlamentaria, de abordar simultáneamente la reforma de la financiación local y de la autonómica. Con este principio de actuación se dará respuesta a una de las pretensiones que ha defendido la representación de los gobiernos locales a través de la FEMP. Además, sería conveniente que ambas reformas obedecieran a criterios consistentes entre sí, con objeto de avanzar en una mejor articulación del sistema de financiación territorial en su conjunto.

Fernando Puig de la Bellacasa Aguirre
Secretario de Estado de Cooperación Territorial.
Ministerio de Administraciones Públicas

1. En los últimos años, la sociedad española ha cambiado considerablemente y los gobiernos locales

deben adaptarse a estos cambios y atender las nuevas necesidades de la ciudadanía.

Durante esta legislatura, hemos trabajado intensamente en potenciar el ámbito local, el cual cada día va teniendo más protagonismo en el conjunto de los entes públicos. Esta mayor relevancia de las entidades locales no sólo debe traducirse en un incremento de sus competencias, sino que también debe dotarse a éstas de una mayor flexibilidad para ejercerlas. Elaboramos el *Libro Blanco sobre el Gobierno Local en España* con la intención de posteriormente aprobar una nueva Ley de bases de Régimen Local, que no ha podido culminarse en esta legislatura, pero esperamos que se apruebe en la próxima si los ciudadanos nos vuelven a otorgar su confianza.

El pilar sobre el que hemos venido trabajando es el reforzamiento de la autonomía local. No se trata tan sólo de gestionar con autonomía los intereses propios de las respectivas colectividades, sino de reconocer un ámbito de decisión política propia abierto a todas las materias que afecten a quienes viven en un municipio.

2. No considero que sea necesario rediseñar el mapa municipal, lo que sí es necesario es garantizar que los ciudadanos tengan acceso a los mismos servicios municipales con independencia del tamaño del municipio en el que habiten, lo que requiere un ejercicio de solidaridad y de compromiso con los pequeños municipios.

Este compromiso con los municipios que presentan mayores carencias y tienen más dificultades para hacerles frente lo ha asumido este Gobierno con la creación del Fondo Especial para Municipios Pequeños, que fue dotado, por primera vez en la historia, con 40 millones de euros para 2007, de los que se han beneficiado casi 3.000 municipios de menos de 20.000 habitantes. Para 2008 hemos mantenido la dotación de 40 millones de euros.

Con este Fondo conseguiremos garantizar un nivel mínimo de transferencias estatales por habitante en todos los ayuntamientos españoles, ayudando a los citados municipios a mejorar la prestación de los servicios básicos.

El Fondo se distribuye entre los municipios menores de 20.000 habitantes que no alcancen una participación en tributos del Estado de 165 euros por habitante en concepto de entregas a cuenta correspondientes a 2008, y cuyo coeficiente de esfuerzo fiscal medio por habitante sea superior a 1.

3. Antes de nada, conviene recordar que tanto la provincia, en las comunidades autónomas pluriprovinciales, como las islas en los archipiélagos, son entes territoriales cuya existencia y autonomía está garantizada en la Constitución. Dicho esto, la Diputación Provincial, como órgano de gobierno de la provincia, no es otra cosa que la agrupación de municipios trabajando conjuntamente en asuntos comunes. Por ello, la provincia debería desempeñar una labor fundamental, actuando allí donde los municipios no pueden llegar por escasez de recursos o por el tipo de competencia. Se trataría de aplicar el principio de subsidiariedad al ámbito local.

4. Los gobiernos locales deben disfrutar de un ámbito de decisión política propio, al igual que sucede con las comunidades autónomas, porque, como establece la Constitución, «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Hay que tener presente que las competencias locales son originarias de la propia entidad local, y no derivadas o atribuidas por el legislador sectorial. Por lo tanto, las relaciones entre ambos gobiernos territoriales —local y autonómico— deben basarse en los principios de absoluto respeto en el ejercicio de sus respectivas competencias, de lealtad institucional y de cooperación y asistencia mutua.

5. El nuevo modelo de financiación debe establecerse teniendo en cuenta dos premisas básicas: la primera, la necesidad de definir con claridad las competencias locales, y esto debe realizarse con carácter previo a la determinación del sistema financiero, ya que si no tenemos claro cuáles son los servicios que deben prestar los entes locales y las materias que requieren una actuación local, resulta difícil establecer un sistema de financiación eficaz y suficiente.

La segunda de las premisas es la necesidad de abordar de manera global la financiación de los entes territoriales. Por ello, la reforma del sistema de financiación de las entidades locales no puede realizarse de forma aislada, sino que debe coordinarse con la reforma del sistema de financiación autonómico. Y será en ese marco global donde se determine qué espacios fiscales propios deben tener las administraciones territoriales y cuál sea el papel de las transferencias estatales.

6. Para concluir, quisiera incidir en la necesidad de avanzar de manera firme y expresa en la profundización de la democracia local, que se ha visto cuestionada por determinados comportamientos de corrupción en ayuntamientos de gran relevancia de

nuestro país. A este respecto, desearía transmitir un mensaje de confianza en nuestra Administración local que no debería verse disminuida por lo que han sido casos aislados, que han sido perseguidos y que en estos momentos están siendo examinados por los jueces.

Pedro Castro Vázquez
Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias

1. En todos aquellos en los que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, puedan ejercerlas con mayor eficacia. No debe haber límites. Sólo la autonomía municipal, entendida como la capacidad que tienen los gobiernos locales para la gestión de esa parte importante de los asuntos públicos. Esas competencias, además, no deben ser derivadas, sino originarias. Por lo tanto, no pueden ser delegadas ni sujetas a control de oportunidad. Así pues, los gobiernos locales han de tener, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

Los ámbitos quedaron ampliamente determinados en el borrador del proyecto de ley del gobierno local, elaborado por el Gobierno y la FEMP en el mandato anterior, un texto que, aunque no llegó a presentarse en el Congreso de los Diputados, habrá que recuperar con el nuevo Gobierno, porque contiene las principales aspiraciones locales sobre el nuevo marco legal de funcionamiento de los gobiernos locales españoles.

Además de la cláusula general de competencias a favor de los municipios, que acabo de explicar, podemos hablar de otros mecanismos como establecer un listado de materias sobre las que se considera que los municipios ostentan competencias, junto a los servicios obligatorios municipales que se distribuyen en cuanto a su obligatoriedad según la población y las materias sobre las que los municipios puedan tener potestad normativa.

La determinación de las competencias, cuanto más clara mejor, es un proceso, por otro lado, en el que deberán intervenir tanto la Administración General del Estado como las comunidades autónomas, y no separarlo de la reforma de la financiación local. No es de recibo que, como está ocurriendo en la actualidad, los gobiernos locales estemos destinando cerca de un 30 por 100 de nuestros gastos corrientes a la financiación de competencias o servicios de

otras administraciones, principalmente de las comunidades autónomas. Materias como seguridad y protección civil, cultura, promoción social, educación, sanidad, otros servicios comunitarios o sociales, por poner ejemplos, concentran gastos no obligatorios de los gobiernos locales, en sustitución de quienes sí tienen la obligación y no la ejercen.

Por tanto, es imprescindible esa concertación entre los tres ámbitos del Gobierno y la Administración pública y acordar con claridad quién hace qué y con qué medios. El resultado sin duda beneficiaría a los ciudadanos, que son, en definitiva, el objeto de todas las políticas públicas.

2. Totalmente compatible. La diversidad poblacional de los municipios españoles no tiene por qué ser un impedimento para la ampliación de competencias si tenemos en cuenta, como decía antes, el principio de subsidiariedad. De hecho, la actual legislación ya prevé distinciones por número de habitantes: además de la Ley del Régimen Local, que hace distinciones entre los municipios de menos de cien habitantes, los de menos de 5.000, 25.000, 50.000, etc., la Ley de Modernización del Gobierno Local ya incluyó el régimen de gran ciudad. Por otro lado, está la intermunicipalidad, los gobiernos intermedios de cooperación intermunicipal, previstos en la Constitución sobre los que, sin duda, hay que profundizar más.

3. El que les otorga la Constitución: ser los gobiernos de las provincias o islas. La provincia es una entidad local territorial determinada por su condición de agrupación de municipios, que garantiza la efectividad de las competencias y los servicios municipales y la aplicación del principio de subsidiariedad. Las diputaciones, al igual que los cabildos y consejos insulares, son las instituciones que garantizan la universalidad, la calidad, la eficacia y la eficiencia de los servicios de competencia municipal en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos.

Por eso creo que estas instituciones deben reforzar su organización para garantizar la asistencia y cooperación jurídica, económica, técnica, administrativa y de gestión a los municipios, dirigida a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias y servicios, y a suplir las carencias de los municipios.

Del mismo modo, hay que fomentar otras formas de cooperación intermunicipal como son las mancomunidades de municipios para el ejercicio de alguna o algunas de sus competencias.

4. Hay distintos ámbitos de relación. En el nacional, o del Estado, habrá que dinamizar y dar operatividad a los organismos institucionales de encuentro y cooperación ya existentes, como la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, constituida recientemente, y hacer efectiva la presencia de los gobiernos locales, a través de la FEMP, en todas las conferencias sectoriales y en todos los ámbitos de decisión en los que se diriman asuntos relacionados con lo local. Es imprescindible, por ejemplo, que la FEMP esté en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que es el órgano en el que se va a debatir la nueva financiación territorial, la autonómica y la municipal. No es de recibo que exista un órgano de debate y decisión en el que una de las partes del Estado no esté representada. Y, además, los gobiernos locales tendrán que tener un tipo de representación en el Senado, si se pretende convertir a éste en verdadera cámara de representación territorial.

En el ámbito autonómico, en general, al menos en los estatutos de autonomía ya reformados, existen formulas de colaboración, aunque en la mayoría de los casos su regulación queda pendiente de las decisiones de los parlamentos.

5. El nuevo sistema de financiación, que debe acordarse de forma simultánea con el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas, debe contemplar ambas cosas: por un lado, un sistema fiscal propio y transferencias incondicionales de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas.

El nuevo sistema tendrá que procurar una mayor equivalencia entre los niveles de ingresos y el crecimiento y desarrollo económico que se produzca en cada municipio. Por tanto, habrá que acercar la fiscalidad local a la evolución de otras variables económicas como la renta y el consumo, y alejarse del actual esquema de imposición sobre la propiedad, que es lo que ocurre en la actualidad.

Lo que no puede producirse, como ocurre ahora, es que las transferencias de las comunidades autónomas estén ligadas a proyectos finalistas que ellas mismas determinan. Esto, por un lado, resta autonomía política y autonomía del gasto; por otro, abre líneas de servicios que, cuando las comunidades autónomas las abandonan, se quedan exclusivamente bajo la responsabilidad municipal.

Las transferencias, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, han de ser incondiciona-

les y los gobiernos locales deben tener la autonomía del gasto necesaria para ejecutar bajo su responsabilidad, y sin tutelas de nadie, las políticas públicas que consideren adecuadas para su territorio.

Por eso, tiene que hacerse de forma simultánea con el de las comunidades autónomas. Hay que clarificar no sólo las competencias, sino también la financiación de los servicios no obligatorios que prestan los gobiernos locales en sustitución, generalmente, de las comunidades autónomas.

Nos estamos planteando, además, un modelo dual de financiación local diferenciado por el tamaño de los municipios, dentro de un marco que garantice la igualdad de los ciudadanos. Es evidente que la pluralidad y la diversidad municipal que existe en España debe tener una respuesta equilibrada también en el ámbito de la financiación.

En cualquier caso, tengo que decir que los gobiernos locales no queremos, ni buscamos, ni pretendemos una mayor presión fiscal, sino una mejor redistribución. Llevamos desde el restablecimiento de la democracia sin apenas incrementar nuestra participación en el gasto público, que ahora ronda el 13 por 100. Pero ¿cuánto hemos incrementado nuestros servicios, nuestras prestaciones? ¿Quién ha protagonizado y liderado el gran cambio hacia el progreso que se ha producido en nuestro país? Ésa es nuestra contribución, pero también nuestra garantía de buenos gestores de los intereses públicos.

6. Creo que los gobiernos locales, que son los gobiernos más próximos a los ciudadanos y los más ágiles y eficaces para satisfacer sus necesidades, todavía no están en el lugar que les corresponde y que la Constitución les otorga. Llevamos casi 30 años de democracia local y todavía no estamos donde debemos. Nuestro país ha protagonizado el mayor proceso de descentralización de Europa, pero no ha sido total. El Gobierno central ha descentralizado competencias y gasto, pero sólo hasta las comunidades autónomas. Hemos creado un «Estado de las autonomías», pero no un estado descentralizado. Y es ahí a donde tenemos que llegar. Las comunidades autónomas tienen que tener el sentido de la responsabilidad suficiente como para sentarse con los gobiernos locales y ver quién hace qué y a qué precio, y quién está más capacitado para hacerlo más barato y con más eficacia. En realidad, se trata sólo de que las comunidades autónomas practiquen el mismo discurso que en su día reclamaron al Gobierno central.

Celestino Corbacho Chaves

Presidente de la Diputación Provincial de Barcelona

1. Un primer comentario genérico que me gustaría hacer al respecto de las competencias de los gobiernos locales es que la normativa vigente es poco concreta y sometida a interpretación.

En términos competenciales, el objetivo básico debe ser profundizar en la aplicación del principio de subsidiariedad, de manera que los servicios susceptibles de prestarse a nivel municipal sean o bien transferidos o traspasados mediante encomienda de gestión a los municipios con su correspondiente financiación. En este sentido se manifiesta el Estatuto de Autonomía de Catalunya (art. 219.3), así como otros estatutos recientemente aprobados.

También hay que tener en cuenta que actualmente los municipios destinan una parte importante de sus recursos (entre un 25 y un 30 por 100) a financiar actividades que no son competencialmente obligatorias a nivel municipal. Esta situación ha generado un déficit de financiación que afecta significativamente a la capacidad de los gobiernos locales.

Creo que, en general, existen posibilidades de ampliación competencial en la mayoría de ámbitos de la actividad pública, si bien estas posibilidades tienen márgenes muy distintos en cada caso. Desde el punto de vista político, tenemos que priorizar aquellas que pueden dar mayores servicios y satisfacción a los ciudadanos. Es en el ámbito de los servicios personales, dada la mayor proximidad al ciudadano de los gobiernos locales, en donde habría que centrar la atención de futuras ampliaciones de las competencias locales. Así la intervención en las políticas de vivienda, con especial incidencia en la protegida, una mayor implicación en las primeras etapas del proceso educativo, y en las políticas de bienestar social tales como atención a los mayores, a las personas dependientes, inmigrantes y a situaciones de exclusión social, serían ámbitos preferentes, en mi opinión, de ampliación de las competencias locales.

En cuanto a las implicaciones de esta ampliación competencial, habría que señalar las siguientes. En primer lugar, se trata de una ampliación competencial a partir, fundamentalmente, de ámbitos que actualmente son competencia de las comunidades autónomas y por tanto el proceso de ampliación generará un escenario propio en cada comunidad. En segundo lugar, que la financiación de las amplia-

ciones de competencias debe ser total, es decir, que la financiación debe cubrir la totalidad de los gastos que genera la misma y debe quedar en manos de los gobiernos locales la asignación de recursos a dichas políticas, evidentemente dentro del respeto a las normas autonómicas y estatales. En tercer lugar, y atendiendo a la diversidad del mapa territorial municipal, los traspasos deben tener en cuenta la capacidad de gestión de cada tipo de municipios e implicar a los gobiernos locales de segundo nivel —diputaciones o consejos y cabildos insulares—, en el caso de los municipios con poca capacidad de gestión.

2. En un mundo que tiende a la globalización, la diversidad y la fragmentación del mapa local español pueden ayudar, en el actual ciclo histórico, a desarrollar la democracia y el progreso en nuestro país. Los municipios son creadores de identidad territorial y dan sentido de pertenencia a una comunidad. En ellos radica un primer nivel de representación territorial.

En algunos casos, esta diversidad no favorece la idónea prestación de servicios de forma eficiente. En muchos municipios, algunos servicios públicos son difíciles de prestar por falta de recursos humanos, técnicos y económicos; la propia complejidad de las nuevas necesidades y demandas, y la naturaleza de las soluciones requeridas, provocan que muchos municipios carezcan de las capacidades necesarias.

Pero ello no ha de impedir que las competencias residan en la Administración local; es necesario dotar al gobierno local de estructuras intermedias, con clara vocación territorial, que den apoyo a la prestación de los servicios municipales. Ahí radica la principal razón de ser de la administración local intermedia, es decir, de las diputaciones, cabildos y consejos insulares.

3. El papel de las diputaciones, cabildos y consejos insulares es convertirse en estos gobiernos locales de segundo nivel, que no son una administración diferente de los ayuntamientos sino subsidiaria y colaboradora de éstos, con competencias funcionales respecto a las de los ayuntamientos, para garantizar que éstos, con independencia de sus recursos, puedan ofrecer a sus ciudadanos servicios públicos de calidad.

Las diputaciones, cabildos y consejos insulares son los gobiernos locales necesarios para que el entramado local en su conjunto asuma las nuevas competencias y funciones que den respuesta a las actuales necesidades de la sociedad.

En resumen, esta administración de segundo nivel tiene como misión garantizar a todos los ciudadanos unos servicios básicos y con garantía de calidad, sea cual sea su lugar de residencia.

4. Las relaciones entre los gobiernos locales y los autonómicos deben basarse en el principio de lealtad institucional y coordinación administrativa, y en el respeto de la autonomía de los gobiernos locales. Esta autonomía implica también suficiencia financiera; ello quiere decir que los gobiernos autonómicos deben contribuir a la financiación de los gobiernos locales con un fondo que se nutra de los tributos autonómicos, de acuerdo con la Constitución y los nuevos estatutos aprobados.

5. El actual modelo de financiación, con pequeñas variaciones, es el mismo que el de 1988 (fecha en que se aprobó la primera ley de financiación local) y el papel del gasto público local en el conjunto del gasto público apenas ha experimentado cambios en los últimos veinte años, situándose en torno al 13 por 100.

Dicho modelo está basado fundamentalmente en la tributación municipal (con el IBI como figura impositiva principal) y en la participación de los ingresos del Estado. La participación en los ingresos de las comunidades autónomas es muy pequeña.

Pienso que, en primer lugar, hay que equilibrar competencias y financiación, y eso pasa por potenciar los tributos propios, tal vez con nuevas figuras basadas en la actividad económica o en el coste medioambiental que soportan los municipios; aumentar la participación en el modelo de cesión de los grandes impuestos estatales (actualmente vigente para los grandes municipios y las capitales de comunidades autónomas) a los municipios con más de 20.000 habitantes.

También soy partidario de estudiar un sistema de transferencias niveladoras, semejante al fondo de suficiencia de las comunidades autónomas, para poder completar la financiación de aquellos municipios con bases fiscales por debajo de la media.

Además también habría que ampliar la participación de los municipios en los ingresos del Estado, y sobre todo potenciar y regular la participación en los ingresos de las comunidades autónomas.

6. Quisiera hacer una reflexión final sobre el ámbito local. España, en los últimos veinticinco años, ha hecho un gran esfuerzo para constituir las co-

munidades autónomas y los ayuntamientos democráticos. Esto ha implicado una descentralización evidente de competencias y recursos del Estado hacia las autonomías, como muestra la división por niveles de gobierno del gasto público español.

Pienso que ha llegado el momento de materializar la segunda descentralización, de la que muchas veces se ha hablado, es decir, traspasar las competencias y los recursos necesarios a los gobiernos locales de forma paulatina y ordenada para que finalmente sea efectivo que donde residen las necesidades y demandas ciudadanas existan los medios necesarios para cubririrlas.

Francisco de la Torre Prados

Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Málaga

1. El punto de partida de esta cuestión es la Carta Europea de Autonomía Local, donde se concreta que los gobiernos locales tendrán el derecho y la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, aplicando como norma general el llamado principio de subsidiariedad.

En concreto, en España, las competencias de las corporaciones locales deben ser incrementadas en materias como medio ambiente y ecología, urbanismo y vivienda, patrimonio histórico, desarrollo económico y políticas de empleo, turismo, servicios sociales, consumo y salud, inmigración, seguridad ciudadana y protección civil, accesibilidad y movilidad, transportes e infraestructuras, educación, cultura, deporte y juventud. Hoy, los ayuntamientos dedican gran parte de sus recursos a muchas de estas políticas, aproximadamente el 30 por 100 del total de sus gastos, cuando la mayor parte de estas competencias están residenciadas en las comunidades autónomas, con sus correspondientes consignaciones presupuestarias.

En cuanto a las implicaciones de esta ampliación competencial, es evidente que toda transferencia o delegación competencial que se realice a favor de las entidades locales, así como toda encomienda de gestión, ha de acompañarse necesariamente de los recursos económicos y personales precisos para hacer frente a las nuevas tareas.

2. El retraso de muchos años en el proceso de ampliación de competencias de los municipios no hace viable esperar a una redefinición del actual mapa municipal. El número de municipios españoles

es, ciertamente, muy elevado, pero hay solución para la problemática que ello plantea, mediante la cooperación intermunicipal.

3. Precisamente las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares serían las instituciones llamadas a dar apoyo técnico, jurídico y económico a los pequeños municipios para que pudieran abordar las competencias antes mencionadas. Inclusive, en algunos casos, serían las propias instituciones mencionadas las titulares de esas competencias.

4. Las relaciones entre los gobiernos locales y autonómicos deben ser articuladas siempre sobre la base del respeto mutuo y la colaboración leal al servicio de los ciudadanos. Tras la reforma, sería aún más importante que esos principios inspiren las relaciones entre ambos niveles políticos y administrativos.

5. Evidentemente, en la medida en que esas competencias se trasladen desde el ámbito autonómico al local, deben llevar consigo la financiación necesaria, como ya ocurrió en las transferencias desde el ámbito central al autonómico. Todo ello puede ir acompañado del ejercicio de la autonomía local, con la ampliación de los espacios fiscales propios, si los ayuntamientos lo consideran oportuno.

A la hora de analizar los criterios para la reforma del sistema impositivo local español, el documento de la FEMP *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión* hace un buen diagnóstico y plantea unas acertadas propuestas sobre financiación.

Es oportuno recordar, también, el informe aprobado (el 10 de diciembre de 2007) por la ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, en el que se considera que la financiación local debe resolverse y acordarse paralelamente con el proceso de debate del nuevo modelo de financiación de las comunidades autónomas.

En cuanto a las transferencias incondicionales (elemento de cierre de los sistemas de financiación descentralizados), debemos dotarnos de un sistema de transferencias sencillo, predecible, transparente y que permita la aplicación de índices de evolución independientes de la voluntad de la Administración concedente. Además, el esquema de participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas debe articularse no sólo como un mero porcentaje de participación en los tributos corres-

pondientes, sino también compartir la recaudación de algunos de ellos.

6. En julio de 2005, representantes del Gobierno de la Nación y de la FEMP suscribieron un acuerdo de reconocimiento del papel de los municipios en la *prestación de servicios o asunción de competencias que corresponden a otras administraciones*, en virtud del cual el Gobierno se comprometió a impulsar, en el marco de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, la realización de un estudio que identificara las actividades que efectúan los entes locales cuya competencia pertenece a otra Administración pública.

Diversos estudios realizados por el Instituto de Economía de Barcelona, la propia FEMP o diversos ayuntamientos y diputaciones provinciales han llegado a estimar que los gastos de suplencia suponen entre un 25 y un 30 por 100 de los presupuestos municipales.

Por lo tanto, *es necesario y urgente garantizar y asegurar la financiación de las actividades y servicios no obligatorios, y esto sólo puede lograrse desde un compromiso firme entre todas las administraciones responsables, especialmente la autonómica.*

Siguiendo las resoluciones de la última asamblea de la FEMP, podemos concretar lo siguiente en cuanto a lealtad institucional:

- Se debe instar a las comunidades autónomas a promover el desarrollo de un acuerdo con los ayuntamientos que favorezca la descentralización de competencias, acompañada de la adecuada financiación.

- Solicitar del Gobierno de España, que acuerde un marco de relaciones formales que tenga por objetivos, entre otros:

- La participación de la Administración local en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, como miembro de pleno derecho.

- La creación de comisiones técnicas de cooperación en los centros directivos, cuyas actuaciones les vinculen con la Administración local (Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, Dirección General de Tributos, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Dirección General de Tráfico, Dirección General de Fondos Comunitarios, etcétera).

- La negociación y colaboración técnica de cuantías normas afecten a la Administración local.

- El establecimiento de un mecanismo estable para regular el intercambio de información (presupuestaria, fiscal, financiera, etc.) entre el Estado y la FEMP.

Por último, en línea con el Informe aprobado por la ponencia de Estudio de la Financiación Local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, se debería profundizar en la tributación basada en el principio del beneficio a través de una *redefinición y aumento de la capacidad de las tasas* para cubrir los servicios correspondientes susceptibles de ser financiados por esta vía e incorporar expedientes casi automáticos que impidan el incremento de las *deudas tributarias y no tributarias que otras administraciones mantienen con los ayuntamientos.*