

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL.

AUTONOMÍAS Y MUNICIPIOS
REFLEXIONES

de ESPAÑA



CES

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

AUTONOMÍAS Y MUNICIPIOS
REFLEXIONES

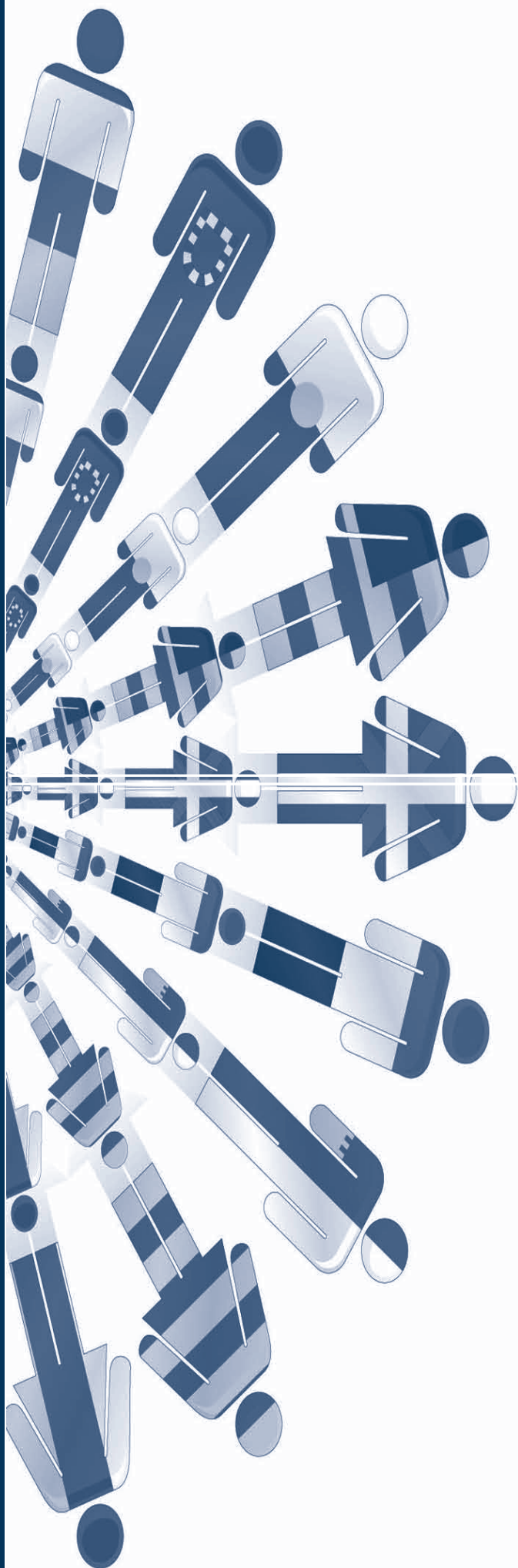
de ESPAÑA



Edita: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, 2009
Plaza de la Paz 9, 1º
33006 - Oviedo (Asturias)
Teléfono: 98 527 07 15 - Fax: 98 523 78 13

<http://www.cesasturias.es>
e-mail: correo@cesasturias.es

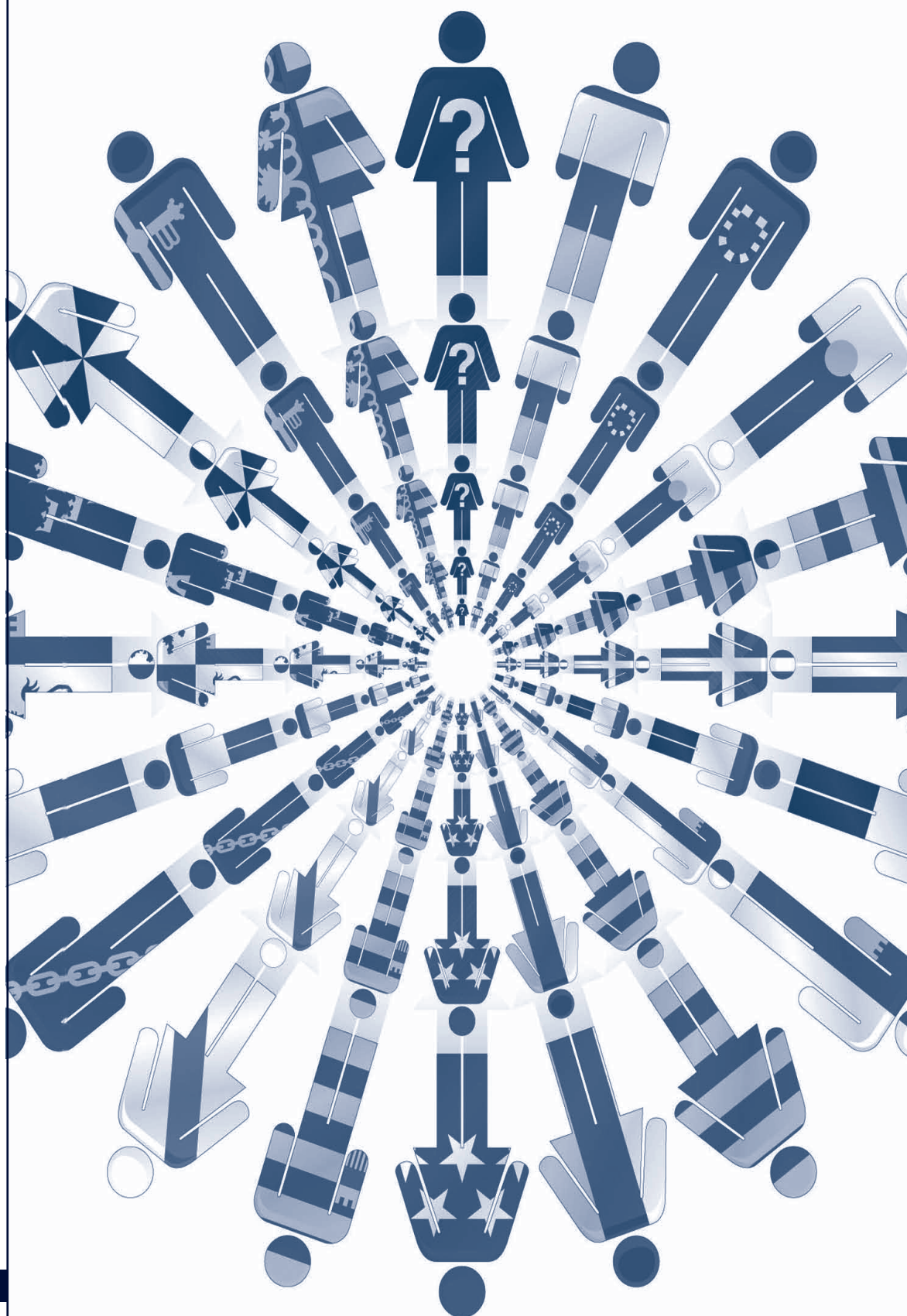
Depósito legal: AS-1.301-09
Patrocina: Cajastur
Imprime: Gráficas Summa, S.A. (Polígono industrial de Silvota LLanera- Asturias)
Imagen: apunto comunicación [www.apunto-c.com] I Juan hernaz
Diseño y maquetación: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias



> PRESENTACIÓN

> D. Nicolás Álvarez Álvarez

*Presidente del Consejo Económico y
Social del Principado de Asturias*



Una vez más me corresponde presentar la publicación de las Jornadas organizadas por el Consejo Económico y Social de Asturias, bajo el título *La distribución territorial de España: autonomías y municipios. Reflexiones*, que se celebraron los días 8 y 9 del pasado mes de octubre. Unas Jornadas en las que se debatieron temas de máxima actualidad y de sumo interés para nuestros conciudadanos, pues nos estamos refiriendo a las administraciones más próximas a los mismos y que, día a día, tienen que estar dando respuesta a los múltiples problemas, a veces complejos, que éstos les presentan.

Donde mejor se refleja la importancia de estas materias es en la Carta Europea de Autonomía Local, que define la autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

La Constitución española, en su artículo 137, hace también un reconocimiento expreso de la autonomía de Comunidades Autónomas, municipios y provincias, configurándolos como división territorial del Estado, lo cual no supone sólo una simple garantía de existencia, sino que implica además una declaración de su carácter autónomo como expresión del pluralismo político y manifestación del principio democrático.

Tras el intenso proceso de descentralización política producido con el desarrollo autonómico, que está culminando con las actuales reformas estatutarias, se debe perfeccionar el modelo territorial español y asentar firmemente las bases para una mejor cooperación entre administraciones.

En las Jornadas contamos con expertos en materia de financiación autonómica y local, administrativistas y urbanistas; con políticos con responsabilidades en Gobiernos autonómicos; y con alcaldes de grandes y medianos municipios, buenos conocedores de las problemáticas que se suscitan en el área de sus competencias. Todos ellos han hecho un meritorio esfuerzo para desplazarse desde los distintos puntos de España y, además de sus brillantes intervenciones en la exposición y debates de sus ponencias y mesas redondas, nos han remitido por escrito sus intervenciones para poder llevar a cabo esta publicación. A todos ellos mi agradecimiento y el de todos los miembros del Consejo Económico y Social.

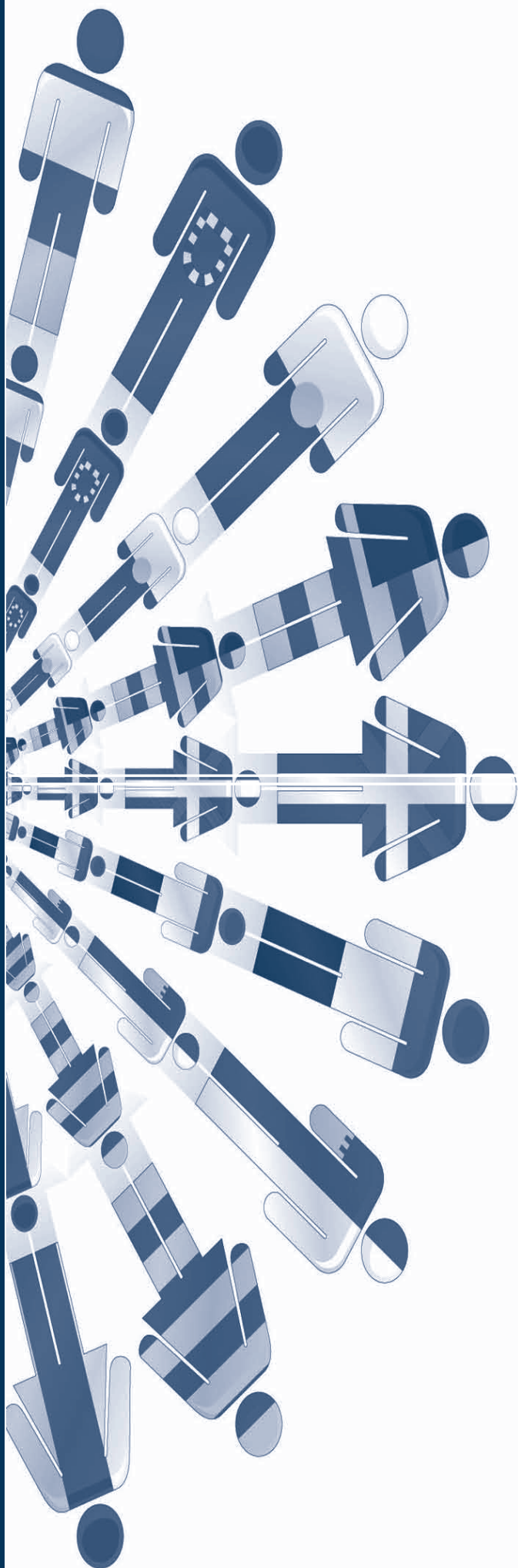
Agradecimiento, que también hago extensivo al Presidente del Gobierno del Principado de Asturias, por elaborar el prólogo de esta edición; a la Consejera de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno del Principado de Asturias, por su participación en la inauguración de las Jornadas; y al Director General de Trabajo, Seguridad Laboral y Empleo, por su clausura; así como a todos los moderadores de las ponencias y mesas redondas, quienes aportaron por escrito breves comentarios que enriquecen esta publicación. Y, como no, al coordinador de las mismas, el profesor D. Javier Suárez Pandiello, sin cuyo esfuerzo y sugerencias no hubiera sido posible la confección del programa y el desarrollo de las mismas.

Asimismo, agradezco a Cajastur que, una vez más, colabora con el CES financiando esta publicación; especialmente a su Presidente, D. Manuel Menéndez Menéndez, pues con la Presentación del libro contribuye a su enriquecimiento.

Por último, un agradecimiento muy especial a Dña. Carmen Alcobendas Paco, por su entrega en la organización, cuidando meticulosamente todos y cada uno de los detalles para la buena marcha y desarrollo de las Jornadas, y a Dña. Ana López-Contreras Martínez quien, con acierto, planificó e hizo posible la publicación de las mismas, así como al resto del equipo del CES que bien, directa o indirectamente, contribuyeron al éxito de las Jornadas.

Con satisfacción creo poder afirmar que hemos cumplido nuestra pretensión, creando un foro de debate sobre la distribución territorial de España que no se agota con estas Jornadas, se seguirá debatiendo en otros tiempos y otros lugares, pues la materia que nos ocupa es difícil y de amplia repercusión, pero creo firmemente que a través del diálogo, los pactos y la buena voluntad de todos, se conseguirá llegar a acuerdos sobre la distribución territorial de España, pensando en el interés y bienestar de nuestros conciudadanos.

Oviedo, marzo de 2009

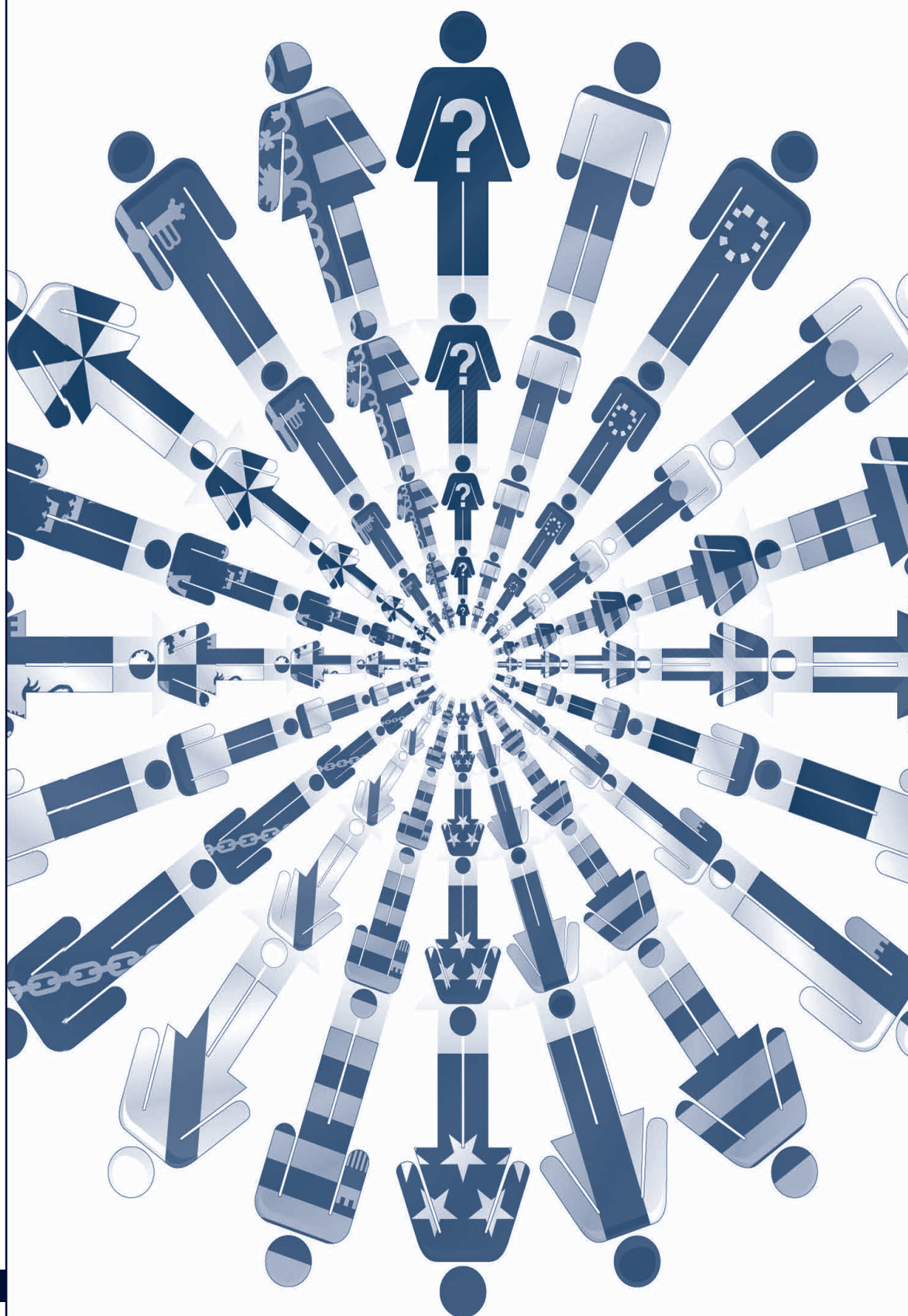


> PRESENTACIÓN DE LA PUBLICACIÓN

La distribución territorial de España

> D. Manuel Menéndez Menéndez

Presidente de Cajastur



El Consejo Económico y Social de Asturias (CES) organizó el pasado mes de octubre la quinta edición de sus Jornadas de análisis bajo el título *La distribución territorial de España: autonomías y municipio. Reflexiones* con la declarada intención de abrir un debate sobre el futuro de la descentralización en España.

De nuevo el CES propuso un tema relevante, en un momento oportuno, para que los expertos aportasen sus reflexiones. Estas páginas recogen sus aportaciones sobre un asunto que, como los abordados en anteriores ediciones de estas Jornadas, tiene impacto sobre el bienestar social. El proceso de descentralización habido en el desarrollo autonómico y las recientes reformas estatutarias no sólo despiertan un innegable interés político, sino que tienen efectos sobre los servicios públicos que disfrutan los ciudadanos, su evolución, su gestión y, sobre todo, su financiación.

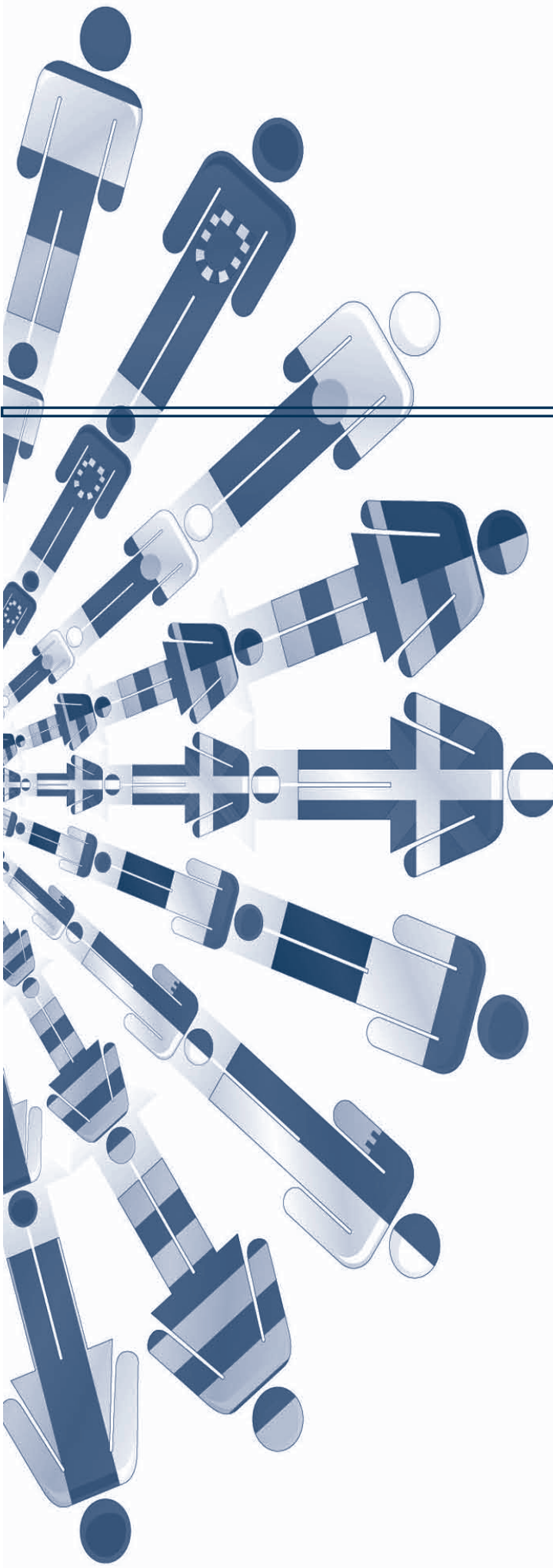
De ahí la importancia y oportunidad de estas Jornadas organizadas por una institución, el CES, que refuerza su papel catalizador de debates públicos y rigurosos, compatibles con el interés y sensibilidad social. Una vez más, hay que felicitar a los organizadores por lo atinado de su propuesta.

Las Jornadas contaron con la participación de expertos en materia de organización y distribución territorial y representantes de distintas Administraciones Autonómicas y Locales españolas que abordaron la situación actual y futura de la descentralización fiscal, los nuevos retos de la gestión y financiación autonómica y sus efectos sobre el estado del bienestar, en particular sobre la equidad interpersonal, las claves de la financiación de competencias o la supervivencia presupuestaria de los pequeños y medianos ayuntamientos, que en el actual entorno económico, con el sector de la construcción —una de las principales fuentes de ingresos municipales— en plena crisis, merece un particular análisis.

Las dificultades que atraviesa la economía española están provocando un creciente déficit público como consecuencia de una evidente reducción de ingresos y un incremento de los gastos, en particular los gastos sociales vinculados a las prestaciones por desempleo o a la puesta en marcha de la Ley de Dependencia. Es el momento de encontrar fórmulas que hagan compatible el necesario apoyo a los ciudadanos, muy concretamente a los sectores más desfavorecidos, con el cumplimiento de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y los compromisos adquiridos por nuestro país como integrante miembro de la Unión Económica y Monetaria Europea. Se impone un ambiente de colaboración entre administraciones para que, bajo los principios clásicos de coordinación, suficiencia, autonomía financiera, corresponsabilidad fiscal e igualdad y equidad interterritoriales se mantenga y desarrolle nuestro Estado de Bienestar —entendido en sentido amplio como el conjunto de servicios que los ciudadanos reciben de distintas administraciones públicas—, al tiempo que se aplican todos los esfuerzos para recuperar la senda de crecimiento económico. En la tarea de proponer alternativas en esa dirección se aplican permanentemente los expertos que congregó el CES en las Jornadas.

La mera enumeración de temas abordados da cuenta de su importancia y trascendencia presente y futura. Con la publicación de este libro, que recoge las ponencias de las Jornadas, se pone a disposición de los lectores un plural, completo y actualizado análisis sobre la distribución territorial de España y sus retos.





> ÍNDICE

015/ Prólogo. D. Vicente Álvarez Areces

021/ Inauguración de las Jornadas. Dña. Ana Rosa Migoya Diego

027/ Ponencia: Estado autonómico y desarrollo de la Ley de Dependencia.
D. Ángel Garcés Sanagustín

047/ Ponencia: Gestión autonómica y Estadp de Bienestar.
Los nuevos retos. D. Carlos Monasterio Escudero

073/ Mesa Redonda: El futuro de la descentralización local en España: la
visión de las instituciones

075 • D. Juan Antonio Mata Marfil

079 • D. Conrado Escobar Las Heras

083 • D. Jesús Javier Perea Cortijo

089/ Mesa Redonda: Problemática de los Ayuntamientos: zonas metropolitanas

091 • Dña. María Esther Díaz García

097 • Dña. Rosa Valdeón Santiago

105 • D. Patxi Lazcoz Baigorri

115/ Ponencia: Equidad interpersonal y financiación autonómica ¿importan
las balanzas fiscales? D. Jaime Rabanal García

133/ Ponencia: Las claves de la financiación local. D. Javier Suárez Pandiello

165/ Ponencia: Servicios públicos y pacto local ¿para cuándo la segunda
descentralización? D. Tomás de la Quadra-Salcedo y Fernández
del Castillo

185/ Ponencia: Gobiernos autonómicos y gobiernos locales: ¿quién debe
gestionar el urbanismo? D. Gerardo Roger Fernández

205/ Mesa redonda: ¿Supervivencia de los pequeños y medianos
Ayuntamientos?

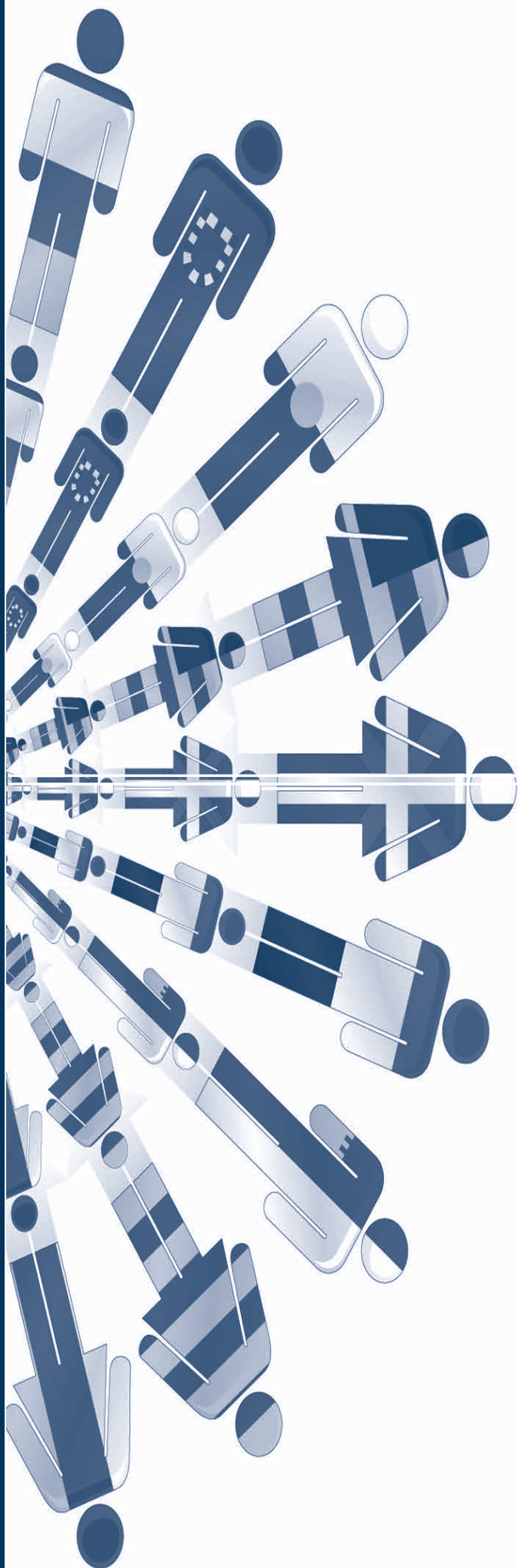
207 • D. Juan Fernández Pereiro

211 • D. Jesús Martín Rodríguez

217 • D. Crescencio Martín Pascual

225 • D. Lluís Recoder i Miralles

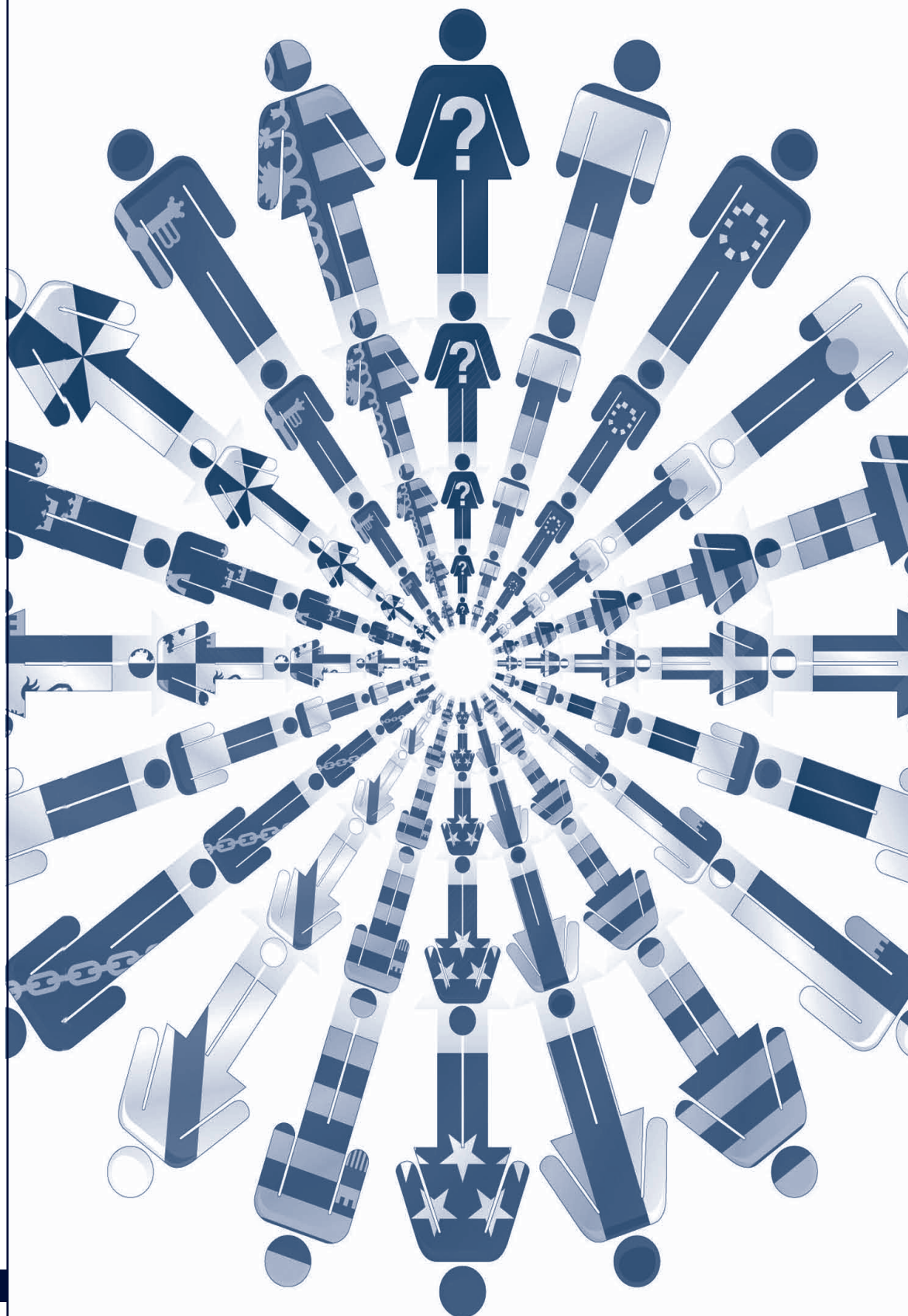
233/ Clausura de las Jornadas. D. Antonio González Fernández



> PRÓLOGO

> D. Vicente Álvarez Areces

Presidente del Principado de Asturias



El Consejo Económico y Social del Principado de Asturias es un órgano de reflexión y consulta que periódicamente aborda estudios y debates sobre aspectos de actualidad y de especial interés para Asturias.

Transcurridos 30 años de la aprobación de nuestra Constitución, es un buen momento para reflexionar sobre la madurez del proceso de descentralización política de nuestro país. En este período democrático, España ha desarrollado los sistemas públicos nacionales de Salud, Educación y Seguridad Social, y está iniciando la implantación del nuevo Sistema Nacional para la Autonomía Personal y la Atención a las Personas Dependientes, en cuyo impulso también están comprometidas las Administraciones Autonómicas.

Con las Jornadas *La distribución territorial de España: autonomías y municipios. Reflexiones*, el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias nos ha ofrecido un interesante espacio de debate e intercambio de ideas sobre las necesidades que se nos plantean a las distintas administraciones en el momento de desarrollar la prestación de servicios a la ciudadanía, sobre las distintas atribuciones competenciales y, con especial énfasis, sobre la necesaria reforma del modelo de financiación de las Administraciones Autonómicas y la mejora del sistema de financiación local.

La participación de reputados expertos en materia de organización y distribución territorial, representantes institucionales de las administraciones y reconocidos profesionales e investigadores, ha sido garantía del rigor de las reflexiones, la pluralidad de enfoques y el alto nivel del debate.

La organización territorial del Estado ha sido una constante entre los grandes debates de nuestro país. La Constitución de 1978 abrió un nuevo marco de entendimiento y descentralización política y administrativa que ha impulsado el período de mayor desarrollo económico y bienestar social de nuestra historia. Uno de sus principales logros es haber dotado al Estado de una mayor cercanía al ciudadano y a los ámbitos de decisión sensibles a las aspiraciones colectivas.

El Estado de las Autonomías se ha ido haciendo progresivamente, con el traspaso de competencias de la Administración Central a las Autonómicas y la colaboración de las Administraciones Locales en la extensión de los servicios públicos básicos en el territorio. En consonancia, se ha ido avanzando en la coordinación entre administraciones en la gestión de los tributos cedidos total o parcialmente y en la adaptación de la Administración Tributaria a la realidad autonómica, la descentralización competencial y la corresponsabilidad fiscal.

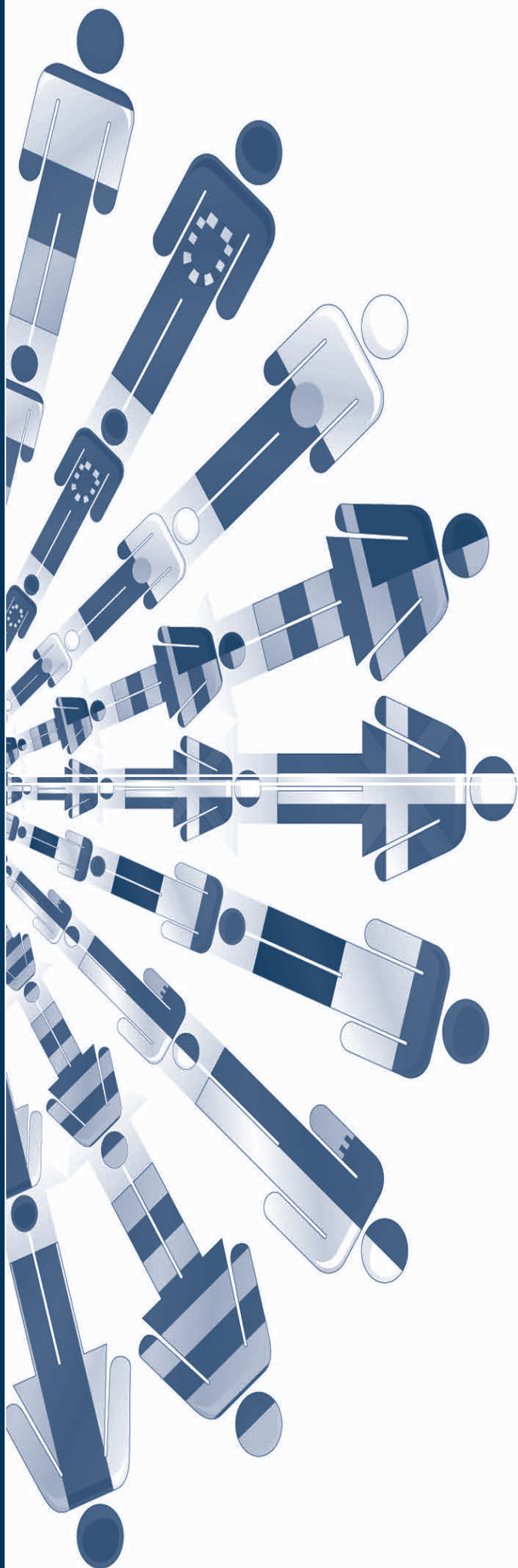
Al igual que el avance en la corresponsabilidad financiera, la descentralización competencial también pone de relieve la existencia de latentes diferencias estructurales entre territorios, derivadas de una desigual distribución de la renta y la riqueza y de la distinta concentración de la población, con características muy diversas en función de las distintas estructuras sociales y económicas de cada territorio. Singularidades que deben ser consideradas en la necesaria reforma del modelo de financiación autonómica, pues hacen que el coste efectivo de la prestación de los servicios públicos difiera de unas a otras comunidades.

Por esta razón, desde el Gobierno del Principado de Asturias planteamos que el nuevo modelo de financiación autonómica, además de tener presentes los criterios de suficiencia financiera, multilateralidad y responsabilidad fiscal, incorpore, como factores determinantes en la fijación de las necesidades de financiación, el encarecimiento de costes que debemos soportar determinadas comunidades como consecuencia de la orografía del territorio, la dispersión y el envejecimiento de nuestra población. Factores que encarecen notoriamente la prestación de los servicios y deben estar presentes en la garantía de que todos los ciudadanos, con independencia del lugar de residencia, tengan los mismos derechos en el acceso a los servicios públicos esenciales.

El mayor conocimiento y cercanía a la realidad del ciudadano, junto a la mayor eficacia, ha convertido también a las entidades locales en uno de los principales fundamentos del sistema democrático. La autonomía local es un factor también de la construcción de la Unión Europea en base a los principios de democracia y descentralización del poder, como manifiesta la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985. Para hacer ésta efectiva, además de establecerse el marco de ejercicio de las competencias de las Entidades Locales, deben disponerse los instrumentos financieros para una autonomía local efectiva.

Aun cuando la responsabilidad máxima de la financiación local recae en la Administración Central del Estado, desde el Gobierno del Principado de Asturias hemos creado un fondo de cooperación local que mejora la capacidad financiera de los ayuntamientos asturianos menores de cuarenta mil habitantes.

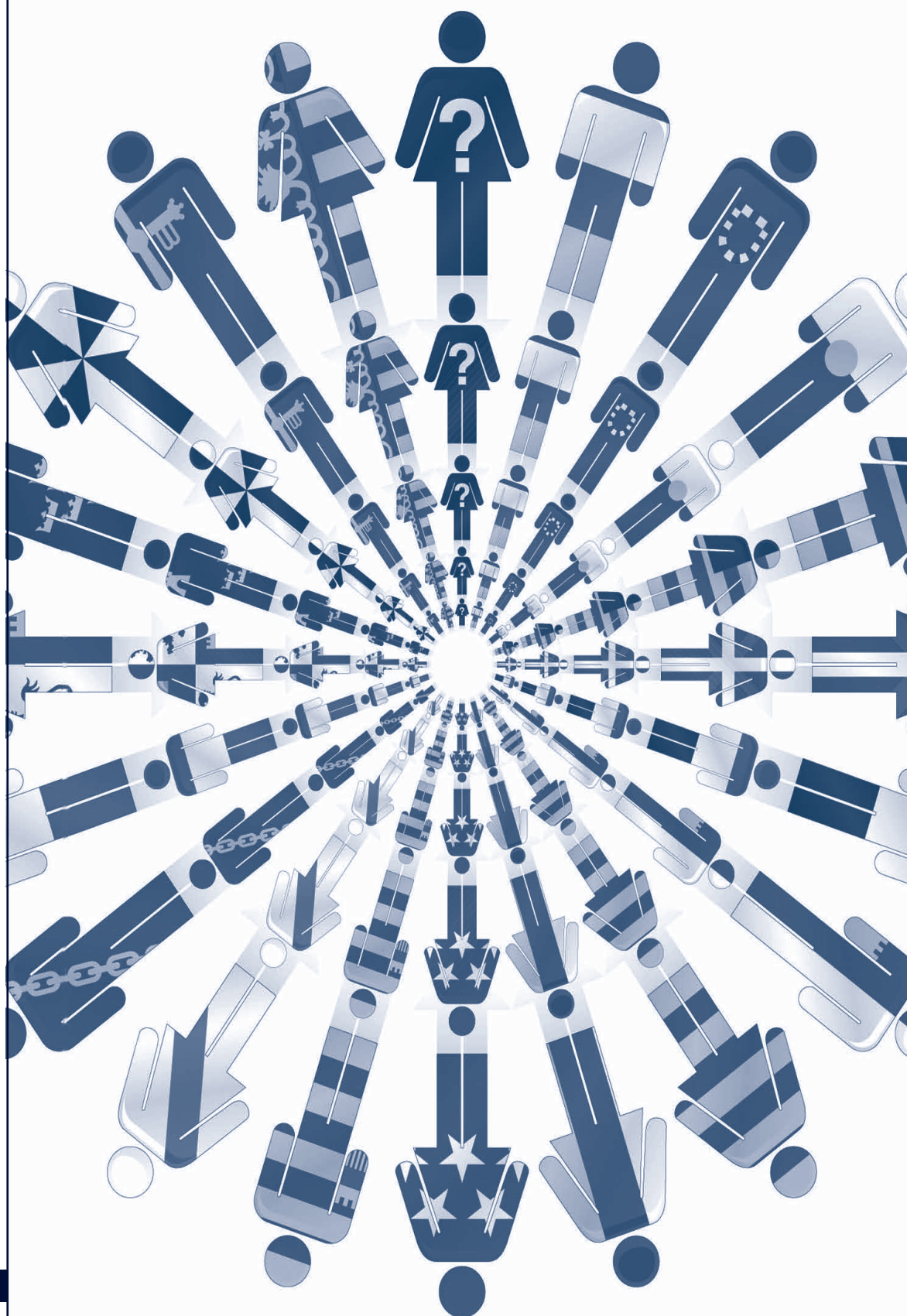
Bienvenida sea esta publicación que aporta elementos de reflexión cuando España afronta una etapa de modernización del Estado o, lo que es lo mismo, la consolidación de la solidaridad como principio consustancial al Estado de las Autonomías.



> Inauguración de las Jornadas

> Dña. Ana Rosa Migoya Diego

*Consejera de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno
del Principado de Asturias*



Buenos días:

Quiero agradecer la invitación al Consejo Económico y Social del Principado de Asturias a participar en estas Jornadas que entran en el fondo de uno de los esquemas básicos del Estado Español como es su organización territorial.

El último quinquenio ha sido prolífico en cuanto a la redefinición de los ámbitos competenciales de las Administraciones Públicas a partir de reformas de los Estatutos de Autonomía que, haciendo un símil tecnológico, podemos calificar como de “segunda generación”.

Asturias no puede quedar al margen de este proceso. Asturias debe ambicionar un nuevo marco estatutario que le permita seguir poniendo en marcha políticas más cercanas y eficaces. La reforma de un Estatuto no es una cuestión trivial, ni mucho menos, sino que en él se plasma la realidad de una Comunidad Autónoma y sus aspiraciones de futuro para seguir avanzando. Su aprobación es un reto que todas las fuerzas políticas deben asumir y en ningún caso dejar en barbecho por consideraciones partidistas y completamente ajenas al bienestar de Asturias.

La segunda de las grandes piezas del entramado territorial de España son las Administraciones Locales, entre las que los municipios tienen una representatividad e importancia capital.

La realidad municipal en España es necesariamente compleja por cuanto que su heterogeneidad es difícilmente abarcable desde un único punto de vista. En poco o nada se pueden comparar municipios como Madrid o Barcelona con municipios rurales de menos de 500 habitantes. Las necesidades, las disponibilidades presupuestarias, la composición demográfica o los equipamientos son de una enorme disparidad.

Sin embargo, sí que hay algo que los une y los iguala: su total y absoluta vocación de servicio a la ciudadanía; habiendo sido piezas clave en la consolidación democrática y en la puesta en práctica de nuevas y exitosas formas de hacer política y gestión.

El Gobierno de Asturias es conocedor del complejo marco financiero con el que las Administraciones Locales se encuentran en estos momentos. Es, y no lo podemos olvidar, una situación que no es nueva, si bien algunas decisiones de otros Gobiernos del Estado lo que hicieron, lejos de solventarla, fue agravarla aún más con decisiones como la supresión del IAE.

La conclusión de un marco financiero estable y coherente con la realidad española para con las Comunidades Autónomas es otro de los aspectos en los que el Gobierno de Asturias está trabajando de manera leal, sincera y responsable. También por ello somos especialmente sensibles a los planteamientos de las Administraciones Locales, tal y como lo hemos puesto de relevancia en distintos foros, solicitando al Gobierno de España que aborde una nueva regulación municipal que supere la Ley de bases de régimen local.

Y, en este sentido, el Gobierno de Asturias desea también la aprobación de una nueva Ley del gobierno y la administración local porque deseamos poder aprobar una norma propia para los municipios asturianos. La Ley de bases de régimen local tiene ya 23 años y quiero aludir a una frase de su preámbulo que hoy vuelve a tener sentido. La frase es la siguiente: *La gravedad del asunto no admite demora y mucho menos cuando, por mora de la nueva configuración territorial del Estado, las nuevas Comunidades Autónomas esperan, algunas con impaciencia, a que el Estado trace las líneas maestras definitivas de estas Entidades para, inmediatamente, proceder al ejercicio de las facultades que sus novísimos Estatutos les confían.*

Hoy la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias espera y ansía esa nueva regulación para poder iniciar una norma en el ámbito autonómico que se ajuste a las particularidades de nuestra tierra.

En el ámbito de la cooperación municipal, desde el Gobierno de Asturias siempre hemos cumplido con nuestro cometido. Hemos asumido un papel activo en la mejora de sus infraestructuras básicas, hemos facilitado su acceso a la financiación a través de la Caja de Crédito Local, y hemos hecho posible el normal desarrollo de la actividad política e institucional en los municipios de menor capacidad económica a través del Fondo Especial de Cooperación.

Además, hemos experimentado exitosas fórmulas cooperadas de gestión a través de la figura de los Consorcios. La recogida y tratamiento de residuos, el transporte público o la gestión de aguas a través de consorcios, donde el Principado lidera y apoya a los Ayuntamientos, son elementos clave en el diseño de la gestión territorial de Asturias.

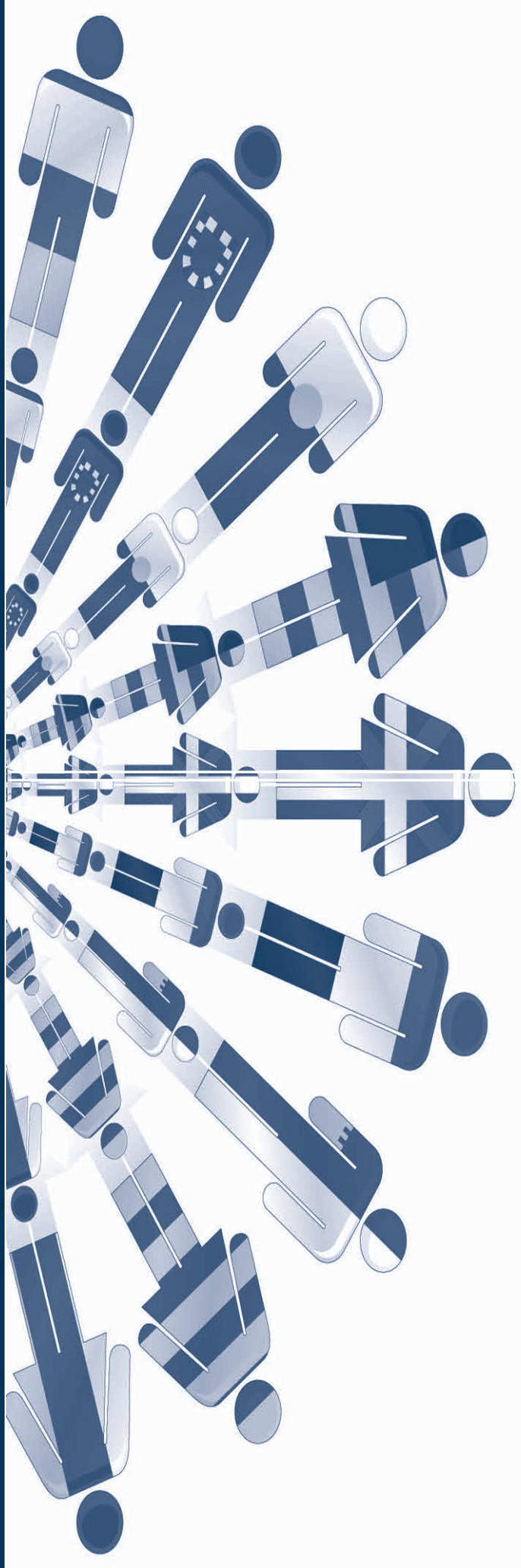
El último de ellos supone una de las más ambiciosas apuestas por la modernización tecnológica de los Ayuntamientos asturianos; me estoy refiriendo al Consorcio Asturiano de Servicios Tecnológicos. En él, junto al Principado, se encuentran integrados 68 de los 71 Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes; y hace menos de un mes hemos aprobado el Plan de Acción para 2009.

2008 es también un año especialmente destacable en la relación entre la Administración Autonómica y la Local. Hace apenas un mes alcanzamos un acuerdo con la Federación Asturiana de Concejos que supone un gran paso adelante en las fórmulas de apoyo en materia de cooperación. Este avance se concreta en el Fondo de Cooperación Local, que estará incluido en el proyecto de ley de presupuestos para 2009; un fondo para la mejora de la gestión de las inversiones en lo local y que nace con un firme consenso acerca de los criterios de reparto. Este Fondo atenderá a los municipios de menos de 40.000 habitantes y su reparto pondera el peso poblacional en función de otra serie de variables como orografía, envejecimiento, superficie o número de entidades de población.

Este sistema de reparto es pionero en España, y es también una demostración de nuestra coherencia con lo que entendemos deben ser los planteamientos que han de regir el nuevo sistema de financiación autonómica: un modelo ecuatoriano, solidario y, sobre todo, ajustado a las distintas realidades territoriales.

Ya por último, sólo quiero manifestar mi deseo y mi convencimiento de que estas Jornadas serán un foro de intercambio de inquietudes y experiencias, que contribuirán a seguir construyendo e ideando tanto el modelo autonómico como el municipalismo español.

Muchas gracias.



> Estado autonómico y desarrollo de la Ley de Dependencia

Ponencia

Presentación de Ponencia

> D. Alberto González Menéndez, *Secretario General de FADE y vocal del CES*

> D. Ángel Garcés Sanagustín

Doctor en Derecho y Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

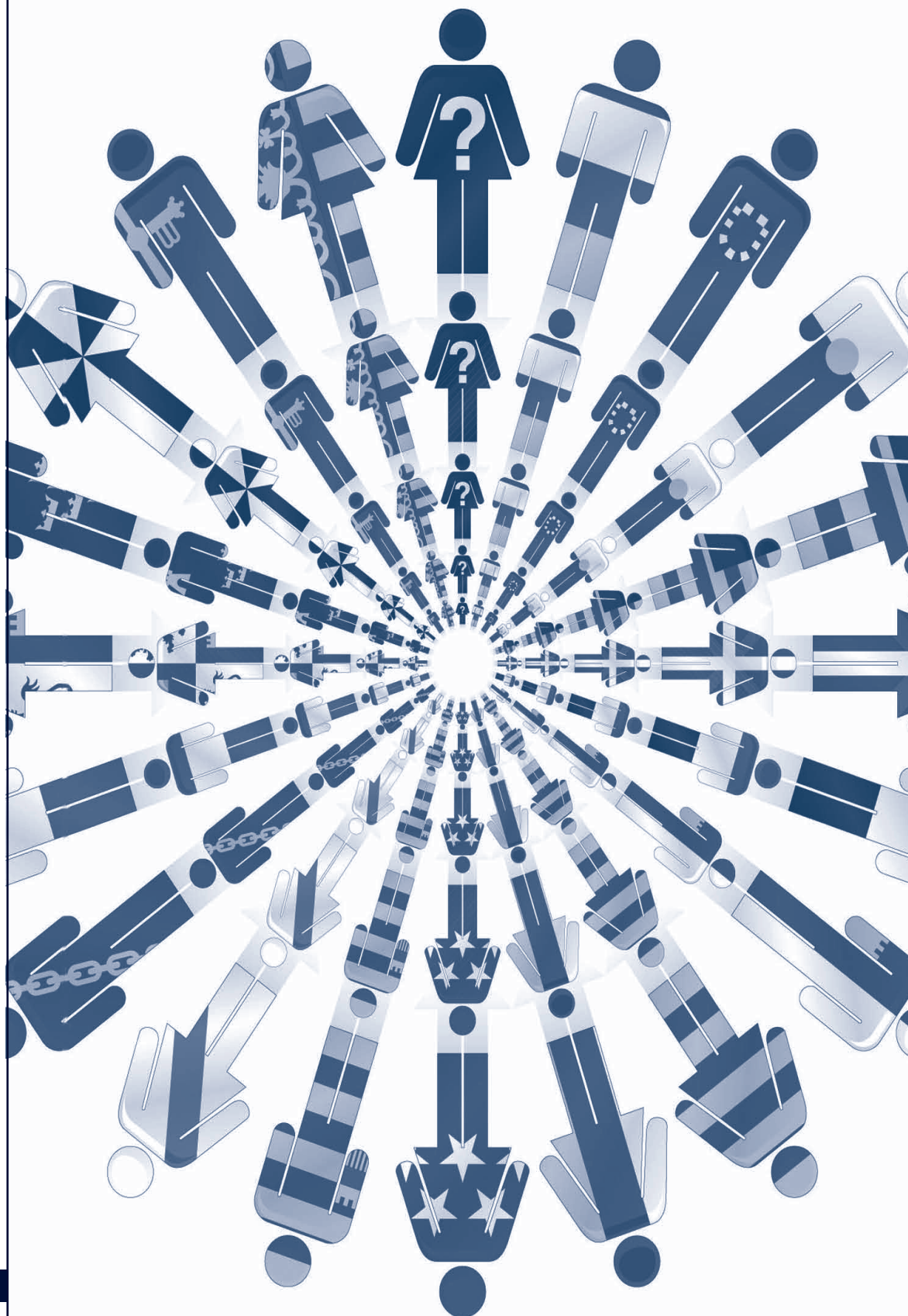
Ha publicado diversos libros como La acción social: delimitación conceptual y régimen jurídico; Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos; Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial, etc.

Asimismo, ha publicado diversos artículos en revistas especializadas, como Actividad prestacional de la Administración; Las prestaciones dinerarias: en particular, los ingresos

mínimos de inserción y el debate sobre la renta básica, y Fundamentos para la nueva regulación de los servicios sociales en Aragón

Además, ha participado en varios congresos, con ponencias y comunicaciones. También en proyectos de investigación, como "Acogimiento de ancianos en instituciones residenciales" en la Comisión de la CEE

Director del equipo que realizó el borrador de anteproyecto de la Ley de servicios sociales de Aragón (2007)



I. El concepto de acción social y la distribución de competencias

El punto de partida ha de ser el estudio de los problemas competenciales que han surgido cuando el Estado y las Comunidades Autónomas han ejercido sus diferentes competencias sobre las materias que conforman nuestro complejo y heterogéneo sistema de protección social, lo que ha provocado que se yuxtapusieran diversas actuaciones sobre un mismo ámbito o se solaparan medidas que confluyen en un único objeto.

En primer lugar, cabe recordar que el hecho de que las Comunidades Autónomas asuman una competencia con el carácter de exclusiva no implica que el Estado no pueda esgrimir algún otro título competencial de los que tiene reservados para incidir en aspectos cuya regulación ha sido acometida por las Comunidades Autónomas.

No obstante, y con carácter previo, ya cabe advertir que en el caso de una posible regulación estatal que incidiera en este ámbito no estaríamos ante un supuesto de concurrencia normativa (en los que lo que se comparte no es la competencia sino la materia), donde los conflictos que pueden plantearse se resuelven en atención a la definición del ámbito de potestades normativas propio de cada ente territorial.

Estaríamos ante un supuesto en el que los conflictos que pueden plantearse serán resueltos por el Tribunal Constitucional, al igual que ha sucedido en casos similares, cuando las partes invocan títulos diversos, como “conflictos de delimitación”, esto es, asignando a cada título en competencia un espacio distinto y, en consecuencia, el objeto discutido a uno sólo de ellos. Por tanto, el Tribunal Constitucional, en su caso, se inclinará por rehusar la aplicación de la cláusula de prevalencia a estos supuestos y abordará probablemente la

cuestión planteada estableciendo los límites conceptuales de la asistencia social y de la Seguridad Social o de los otros títulos competenciales que se esgriman a efectos de incluir en una u otra materia un determinado sistema prestacional.

Pues bien, ha llegado el momento de analizar cuál ha sido la diferente evolución de los sistemas prestacionales cuando tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han desarrollado normativamente las competencias que apriorísticamente tienen atribuidas.

A) El concepto de mínimo vital y el artículo 149.1.1 de la Constitución Española

La regulación de las rentas mínimas por las diferentes Comunidades Autónomas, como consecuencia de la atribución de competencias normativas y ejecutivas en materia de “asistencia social” a las mismas, ha motivado una diferenciación en el grado de protección social de que se benefician los españoles, que estará en función de la intensidad de la protección otorgada por la Comunidad en que residen. Ahora bien, dicha diferenciación es, en principio, consecuencia de la posibilidad de ejercicio de unas opciones distintas en cuanto a los servicios y prestaciones otorgados y a los recursos públicos destinados a la materia, así como también, por supuesto, unas diferencias en los niveles de eficacia en la gestión de los servicios.

No obstante, es preciso destacar que el Estado dispone de instrumentos más que suficientes para evitar que esta diferenciación en los niveles de protección vaya más allá de un cierto alcance.

Ahora bien, el problema no es tanto la vinculación de esta regla competencial con determinados principios rectores de la política social y económica como la configuración de determinados derechos por la normativa

autonómica que ha desarrollado dichos principios. La creación de auténticos derechos subjetivos en este ámbito no es tanto consecuencia —a veces explícita— de la voluntad del legislador como fruto del reconocimiento judicial de dicha naturaleza a determinadas prestaciones. Resulta, a tal efecto, especialmente paradigmático el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas que emanan de la previa noción de derecho subjetivo, en el ámbito de las extintas pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo.

Respecto a las referidas pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya, y en coherencia con lo que se deduce de lo que venimos analizando, ha proclamado que el artículo 149.1.1 constituye un título competencial que habilita la intervención estatal en esta materia en la medida en que atribuye al Estado una “competencia general” para la fijación del “quantum” mínimo de estos sistemas prestacionales. En efecto, la Generalidad de Cataluña impugnó ante el Tribunal Constitucional dos preceptos del articulado de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989 (artículos 55 y 45, respectivamente), que con idéntico contenido normativo disponían lo siguiente:

“Durante 1988 (1989) las pensiones asistenciales que, en virtud de la Ley de 21 de julio de 1960 y del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, pueden reconocerse con cargo a créditos de Acción Social a quienes reúnan los requisitos legales establecidos, se fijarán en la cuantía de 17.200 (19.400) pesetas íntegras mensuales, abonándose dos pagas extraordinarias del mismo importe que se devengarán en los meses de junio y diciembre. Podrán ser beneficiarios en las ayudas por ancianidad, quienes hayan cumplido 68 (67) años de edad, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos”.

La Generalidad de Cataluña entiende que al fijar el Estado la cuantía de las prestaciones, así como el límite de edad de los beneficiarios, vulnera la competencia exclusiva de dicha Comunidad Autónoma en materia de “Asistencia Social” asumida en virtud del artículo 9.25 de su Estatuto de Autonomía y, por consiguiente, sustraída del ámbito competencial del Estado, que carece de cualesquiera facultades normativas o ejecutivas. A ello hay que unir que la simple habilitación de créditos en los Presupuestos Generales del Estado no constituye un título competencial propio y universal que autorice al Estado a invadir la competencia exclusiva autonómica —según doctrina reiterada—, ni a ejercer una competencia paralela o concurrente con la asumida por la Comunidad Autónoma.

Por ello, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, se ve obligado a utilizar el artículo 149.1.1 para legitimar la intervención estatal, lo que hace en los siguientes términos:

“Máxime cuando se trata, como es aquí el caso, de medidas prestacionales tendentes a asegurar un “mínimo vital” para los ciudadanos que garantice la uniformidad de las condiciones de vida, lo que se inserta lógicamente en las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, que el artículo 149.1.1 atribuye al Estado como competencia exclusiva.

Examinando desde esta doctrina el presente supuesto hemos de concluir que las facultades normativas en materia de pensiones asistenciales aquí impugnadas encuentran claro apoyo competencial —como señala el Abogado del Estado— en el artículo 149.1.1, en conexión con el artículo 50, ambos de la Constitución, que habilitan al Estado para establecer normativamente los principios básicos que garantizan la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los españoles,

en el presente caso, asegurando con carácter general, una pensión asistencial mínima e idéntica para todos, lo que se justifica, además, por las propias limitaciones económicas que harían inviable, desde la consideración misma del principio de solidaridad, una configuración diversificada de las condiciones de edad de los beneficiarios y de la cuantía de tales pensiones asistenciales en el territorio nacional" (FJ 14).

Por consiguiente, el aseguramiento de un "mínimo vital", a modo de "quantum" mínimo prestacional, y su conexión con la uniformidad de condiciones de vida, permite al Tribunal Constitucional atribuir, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 149.1.1 y 50 de la Constitución, la competencia al Estado en relación a la regulación de la cuantía de las pensiones asistenciales y del límite de edad de sus beneficiarios.

Pues bien, si en el caso que nos ocupa establecemos una vinculación del artículo 149.1.1 con el artículo 41 de la Constitución, en lugar de con el artículo 50, el resultado que se deduce ha de ser el mismo en relación a la posibilidad de la intervención estatal, máxime cuando la naturaleza jurídica de los derechos en juego está, en el caso de las rentas mínimas, mucho más próxima a la noción de derecho subjetivo que el de las viejas pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo.

Además, ahondando en la anterior idea, y dado que la renta mínima de inserción no sólo es una prestación económica sino también una compleja relación jurídica integrada, desde la perspectiva del beneficiario de la misma, por derechos, deberes y cargas, bien podría afirmarse, sin perjuicio de otro tipo de consideraciones que cabría formular más adelante, que el marco jurídico que regule estas diferentes posiciones jurídicas —y, por tanto, también las obligaciones del beneficiario— puede ser definido, sin carácter exhaustivo, por el Estado.

Por otro lado, cabe recordar que la STC 239/2002, de 11 de diciembre, por la que se desestiman los conflictos positivos de competencias planteados por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, que establecen ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, no sólo —frente a lo que podría parecer inicialmente— deslegitima la posible intervención estatal en esta materia, sino que, al contrario, respalda la posible regulación conforme a los parámetros que venimos exponiendo. En efecto, en dicha Sentencia se recuerda que:

"En relación con el alcance del artículo 149.1.1 CE hemos declarado que «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario... quedaría desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento». Sobre este presupuesto, el artículo 149.1.1 CE «permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico», lo que conlleva que dicho título competencial «no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» [STC61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)]."

Por tanto, la STC 239/2002, de 11 de diciembre, reconoce implícitamente la interdependencia de nuestros sistemas de prestaciones sociales y, al admitir la posible modulación autonómica de algunas prestaciones residenciadas en el ámbito de la Seguridad Social, abre una puerta al Estado para que pueda fijar las condiciones básicas de los sistemas complementarios que están interconectados con el de la Seguridad Social. En

cierto modo, esta Sentencia entronca con aquellas otras que intentaron delimitar el concepto de asistencia social a mediados de los años ochenta. En concreto, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre, se pronunció del siguiente modo:

“en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado Social (a la vista de los principios rectores de la política social incluidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución), las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusividad de actuaciones en el campo de lo social, ni de otros entes públicos —tal como sucede en particular con los entes locales—, ni por parte de entidades privadas, que gozan además de una esfera específica de libertad que consagra el inciso final del artículo 41 de la Constitución, ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado” (FJ 5º).

La aceptación por las partes de esta resolución condujo al Estado a aprobar normas que intentaran integrar sus sistemas de prestaciones y los de las Comunidades Autónomas que habían aprobado normativas destinadas a complementar las pensiones de sus ciudadanos, sea por el hecho de tratarse de pensiones más bajas o sea por el hecho de que sus pensionistas padecen una superior pérdida de poder adquisitivo como consecuencia de tener tasas de inflación más altas que la media del Estado. La Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas, intenta superar la situación creada por la Ley 52/2003, de 20 de diciembre, de disposiciones específicas de la

Seguridad Social, y tiene por objeto garantizar a las Comunidades Autónomas el pleno ejercicio de sus competencias para determinar complementos de las pensiones no contributivas, cuando así lo acuerden sus respectivos parlamentos y, al mismo tiempo, posibilitar que estos complementos no minoren la cuantía de las pensiones no contributivas, ya que éstas tienen carácter “diferencial”, es decir, su cuantía viene determinada por las posibles rentas o ingresos que puede obtener el beneficiario de las mismas.

Pues bien, posteriormente se planteó otro punto de fricción, de discrepancia, cuando se aprobaron una serie de normas autonómicas (la primera de ellas fue la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, por la que establecen “ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad”) que tienen como destinatarios a perceptores de pensiones de carácter contributivo de la Seguridad Social, para los que se fija una “pensión suplementaria”. Como puede observarse, algunas Comunidades Autónomas ya no establecen un nivel adicional o complementario en el ámbito de las prestaciones no contributivas sino que inciden directamente, a través de estas mal llamadas “ayudas extraordinarias”, en el nivel contributivo de la Seguridad Social. Inicialmente, el Estado planteó el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, del que, sin embargo, desistió, por lo que dicho recurso se declaró extinguido por Auto de 18 de enero de 2005.

No obstante, parece que la cuestión va a continuar planteando problemas en el futuro, como pone de manifiesto el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Generalidad de Cataluña de 25 de octubre de 2006 (publicado en el BOE de 2 de noviembre), por el que se decide “iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas sobre el artículo 20 de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico”. Dicho artículo crea una prestación periódica para el

mantenimiento de los gastos del hogar de los cónyuges o familiares supervivientes y que, en consecuencia, complementa los ingresos de los pensionistas de las prestaciones de muerte y supervivencia del sistema de la Seguridad Social, que no pueden atender con sus ingresos los gastos propios del mantenimiento de los servicios del hogar habitual que compartían con el causante o la causante. Por tanto, van a ser beneficiarios de esta prestación los pensionistas de viudedad y las personas que tienen reconocida una prestación en favor de familiares del sistema de la Seguridad Social, si mantienen con sus únicos ingresos los gastos del hogar habitual.

Mediante acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Generalidad de Cataluña de 16 de abril de 2007, el Gobierno catalán se comprometió a promover la modificación de la Ley 13/2006 en los términos establecidos en dicho acuerdo. Dicha modificación consistía fundamentalmente en la supresión de las referencias expresas a las prestaciones del sistema de la Seguridad Social y se acometió a través de la Ley 5/2007, de 4 de julio, de medidas fiscales y financieras.

Con estos precedentes, no resulta extraño que el Estado, al amparo del artículo 149.1.1 de la Constitución, haya aprobado la Ley 39/2006, de 14 de abril, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, lo que ha obligado a las Comunidades Autónomas a dictar las correspondientes normas de carácter reglamentario destinadas a implementar el sistema en su respectivo ámbito territorial. Dichas normas, de carácter reglamentario, se centran fundamentalmente en la regulación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia. Podemos encontrarnos también con normas reglamentarias que determinan las cuantías máximas de las prestaciones económicas de dicho Sistema.

Pues bien, estas normas autonómicas se ajustan a lo establecido en el Real Decreto 7/2008, de 11 de enero, adoptado previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia. Como puede observarse, el principal desarrollo reglamentario de la Ley ha correspondido al Gobierno de la Nación, limitándose las Comunidades Autónomas a dictar disposiciones generales de “segundo nivel”, vinculadas fundamentalmente a cuestiones de organización y procedimiento. Quizás el sistema más avanzado de desarrollo territorial de la Ley de dependencia nos lo ofrecen las Diputaciones Forales vascas. A tal efecto, y a título de ejemplo, podemos destacar tanto el Decreto Foral de la Diputación de Álava 10/2007, de 23 de octubre, regulador de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar de personas en situación de dependencia, como el Decreto Foral de dicha Diputación 11/2008, de 12 de febrero, que aprueba la normativa reguladora de la prestación económica de la asistencia personal prevista en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Por otro lado, ahí donde se ha centralizado la gestión administrativa en un órgano creado al efecto (como en el caso de Aragón, donde se creó la Dirección General de Atención a la Dependencia) se han producido manifiestos retrasos en la tramitación de los expedientes administrativos destinados al reconocimiento de la situación de dependencia, que abre el camino para la percepción de las correspondientes prestaciones. Nunca insistiremos bastante sobre la necesidad de reflexionar sobre los problemas de organización administrativa, porque los errores de planteamiento en los que se puede incurrir pueden retrasar la eficaz puesta en marcha del sistema correspondiente.

A pesar de las dudas que ha podido suscitar en algunas Comunidades Autónomas la constitucionalidad de esta Ley, el desistimiento por parte del Parlamento de Navarra del recurso de inconstitucionalidad que interpu-

so en su momento (Auto del Tribunal Constitucional de 11 de marzo de 2008 —BOE de 24 de marzo—) permite pensar en un reconocimiento implícito de la competencia estatal para abordar e incidir en estas materias.

B) El coste de la erradicación de la pobreza: el ejemplo de las prestaciones no contributivas

Con la expresión Seguridad Social se está haciendo referencia a un complejo “compositum institucional” que obliga a utilizar el término Instituciones de la Seguridad Social, y que incorpora una importante capacidad de evolución organizativa y funcional. Por ello, los contornos de la Seguridad Social son variables, y de conformidad con los criterios imperantes en un momento determinado, tienden a desplazarse hacia otros sistemas. Pero dicha realidad no debe ni desvirtuar la verdadera naturaleza de los sistemas de protección social ni mucho menos considerar que un sistema único y público de Seguridad Social constituye asimismo un sistema unitario y monocrático, atribuido a la Administración General del Estado. Aunque estuviera implícito en la Constitución Española —lo que resulta dudoso— un deseo de configurar un sistema único y global de protección social, dicha intención no podría desarrollarse articulando fórmulas uniformizadoras que implicaran la atribución exclusiva al Estado de la configuración, organización y gestión de ese sistema. Sobre todo, cuando la propia Constitución, implícitamente en el artículo 41 mediante la expresión “poderes públicos”, y explícitamente a la hora de fijar los criterios a los que habrá que atenerse la distribución competencial en materias como sanidad, asistencia social y sistema organizativo de la Seguridad Social, configura un esquema de reparto de competencias con participación de las diferentes entidades territoriales.

Tras formular esta premisa, se debe volver a centrar el problema desde la perspectiva que nos interesa en

estos momentos, a saber, qué consecuencias acarrea la presumible universalidad del sistema de Seguridad Social en relación al carácter contributivo que tradicionalmente se ha predicado de su naturaleza.

Obviamente, una primera lectura del artículo 41 permite afirmar que la Constitución conforma un único sistema de previsión social, destinado a garantizar a todos los ciudadanos la satisfacción de un mínimo vital, frente a la dualidad de sistemas, fruto de la vinculación de los seguros sociales al mundo laboral, existentes con anterioridad. Sin embargo, ello hubiera comportado la imposibilidad de conformar a ésta como una materia objeto de distribución competencial, desligada además de cualquier connotación con la Seguridad Social, y mucho más si se tiene en cuenta la concepción que de la asistencia social se poseía en 1978. Dicho de otro modo, mientras en el Título I de la Constitución se recoge aparentemente todo un proceso evolutivo destinado a configurar un único sistema de protección social, similar a los del ámbito anglosajón, en el Título VIII, sin embargo, se refleja íntegramente el tradicional sistema dual de origen “bismarckiano”, con una Seguridad Social vinculada al mundo del trabajo y una asistencia social basada en la protección de aquellas personas excluidas del mercado laboral y de su ámbito de protección. Todo ello implica una primera consecuencia: semánticamente no tienen un significado idéntico las referencias a la Seguridad Social de los artículos 41 y 149.1.17 de la Constitución.

Sin embargo, la evolución legislativa posterior a la Constitución configura un nuevo panorama, especialmente con la integración en la Seguridad Social de las prestaciones no contributivas.

El principal problema derivado del establecimiento de estas prestaciones en la Seguridad Social es su solapamiento en relación a las pensiones para ancianos y

enfermos incapacitados para el trabajo, transferidas en su día a las Comunidades Autónomas como consecuencia de la asunción por éstas, en sus respectivos Estatutos, de la competencia exclusiva en materia de asistencia social. Pues bien, las prestaciones no contributivas que reguló el Estado podrían considerarse una “remodelación” de las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo.

Pues bien, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, tras proceder en la disposición adicional novena a la supresión de determinadas prestaciones reguladas en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, mantuvo, al declarar la incompatibilidad entre ambas por afectar a supuestos idénticos, las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo. Pues bien, la declaración expresa de la incompatibilidad existente entre la condición de beneficiario de la modalidad no contributiva de las pensiones de la Seguridad Social y la de perceptor de las pensiones asistenciales para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo pudo deberse a la imposibilidad material de derogar éstas. En efecto, al transferir la gestión de las mismas a las Comunidades Autónomas en virtud de una competencia exclusiva, éstas procedieron en algunos casos a establecer una regulación propia. La derogación por parte del Estado de las referidas pensiones asistenciales —que se produciría más tarde a través del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, sin perjuicio del Derecho transitorio que acarrea esta supresión— implicó, por tanto, la derogación de una normativa que, en la mayoría de los casos, ya había sido “desplazada” por la regulación específica llevada a cabo por las Comunidades Autónomas.

Por tanto, cabe achacar la duplicidad de prestaciones para resolver desde una misma perspectiva supuestos idénticos al cambio de concepción de lo que ha de

entenderse por Seguridad Social en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la misma prestaciones no contributivas.

Por el contrario, no se ha producido ese solapamiento entre las prestaciones no contributivas y la normativa existente relativa a los ingresos mínimos, a pesar de que en apariencia las prestaciones no contributivas son subsidios de ingresos mínimos para determinados colectivos y las rentas o ingresos mínimos de inserción constituyen apriorísticamente unas prestaciones no contributivas. Esto es consecuencia de la diferente naturaleza y finalidad de ambas. Mientras que las prestaciones no contributivas son realmente subsidios de ingresos mínimos, la prestación económica consustancial a las llamadas rentas mínimas de inserción es una medida de apoyo destinada a hacer efectivo y viable el servicio social que las mismas representan, que tiene por finalidad la inserción social y laboral. Por ello, se formulan límites de edad a la percepción de estas prestaciones de ámbito autonómico, cuando no declaraciones de incompatibilidad expresas, que dejan fuera del correspondiente sistema precisamente a los colectivos a quienes se dirigen las prestaciones no contributivas establecidas en el ámbito de la Seguridad Social. La complementariedad entre ambos tipos de prestaciones tuvo ya su precedente en las regulaciones autonómicas que declararon la compatibilidad de las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo y de los ingresos o rentas mínimas de inserción.

Ahora bien, dicha complementariedad no es una mera consecuencia del hecho de operar en un sistema de origen “bismarckiano”, aunque en clara evolución, ya que la existencia de estas típicas modalidades prestacionales conocidas como rentas mínimas garantizadas o ingresos mínimos de inserción se aprecia asimismo en los sistemas de configuración anglosajona, habida cuenta su inserción en el marco de la protección social

existente, a la que complementan. Las rentas o ingresos mínimos cumplen en los sistemas bismarckianos, por lo tanto, una determinada función sustitutiva, pues son concebidas para que nadie se quede sin nada para vivir, mientras que en los llamados sistemas “beveridgeanos” (así llamados en honor de Beveridge, el autor en 1942 de un Informe que, tras terminar la Segunda Guerra Mundial, serviría de base a la nueva política social británica) contribuyen a incrementar hasta el mínimo legal las prestaciones mínimas de la protección social.

Por ello, y en virtud de estos precedentes, cabe colegir una competencia estatal consistente en la definición de ciertos principios de las rentas mínimas, aunque sea desde la perspectiva de fijar una especie de ámbito “negativo o en negativo” —en relación a las pensiones no contributivas— con objeto de evitar solapamientos y definir el marco general de todo el sistema prestacional.

En efecto, es preciso afirmar que corresponde al Estado establecer los mecanismos de coordinación y articulación de los diferentes sistemas públicos que inciden en el ámbito de la protección social con objeto de obtener una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos destinados a los mismos y, por tanto, en la propia configuración del conjunto del sistema.

C) La extraterritorialidad de determinadas actuaciones o medidas

Ahora bien, no es la contenida en el artículo 149.1.1 de la Constitución la única regla competencial que puede esgrimirse para recabar una intervención del Estado en el ámbito que estamos analizando. La extraterritorialidad de las actuaciones llevadas a cabo por determinadas entidades colaboradoras en materia de asistencia social ha permitido al Estado establecer y gestionar un sistema de subvenciones propio en este ámbito que fue declarado constitucional por la Sentencia 146/1986, de

25 de noviembre, con la que se resolvieron los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia contra las resoluciones dictadas por la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por las que se convocaban dotaciones económicas para la fijación de programas de acción social. Ello justificó la inclusión en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de determinadas partidas presupuestarias que inciden claramente en la conformación de las políticas públicas que inciden en el ámbito de la asistencia social.

A tal efecto, cabe traer de nuevo a colación la STC 13/1992, de 6 de febrero, por el que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad 542/1988 y 573/1989 (acumulados) promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente. En relación a la materia que nos ocupa la Sentencia aborda los siguientes aspectos:

- Gestión del porcentaje de la cuota íntegra del IRPF que ha de destinarse a fines de interés social.
- Establecimiento por el Estado de un sistema de financiación de programas y servicios sociales y, en consecuencia, de un sistema subvencional en la materia.
- Establecimiento de un sistema de financiación destinado a la supresión de barreras arquitectónicas.
- Financiación finalista de las prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones Locales.
- Intervención estatal en la atención de colectivos específicos y, en especial, en materia de juventud.

- Fijación de la cuantía y regulación de aspectos sustanciales del régimen de las pensiones asistenciales.

De todos estos conceptos, el Tribunal Constitucional sólo declara inconstitucionales las partidas destinadas a transferencias a familias e instituciones sin ánimo de lucro para financiación mediante convenios-programa y las transferencias de capital a familias e instituciones sin ánimo de lucro para la supresión de barreras arquitectónicas. Y ello, no porque no pueda ser legítima alguna intervención estatal directa en la gestión de la concesión de ayudas en materia de asistencia social, sino porque dicha intervención en la “gestión” es posible “sólo en la medida en que los programas correspondientes por su carácter estatal, no pueden “regionalizarse” en su gestión”. Por tanto, estamos ante un concepto que, bien de forma autónoma, bien con valor hermenéutico en relación a la aplicación del artículo 149.1.1, posibilita también la intervención del Estado en este ámbito.

D) Conclusión

Las Comunidades Autónomas, al desarrollar sus competencias sobre la llamada asistencia social, han propiciado la creación de un nuevo servicio público, al que aquí llamamos Acción Social, que es autónomo conceptualmente y cuya evolución lo ha ido alejando y diferenciando de los tradicionales sistemas de protección social, esto es, de la asistencia social —ayuda social, en terminología francesa— y de la Seguridad Social. En realidad, ha aparecido un *tertium genus* como consecuencia del desarrollo y de la evolución normativa de los conceptos preconstitucionales. De ahí que sea preciso definir el marco competencial con arreglo a las exigencias que dimanen de este nuevo concepto. La inclusión, por ejemplo, de las rentas básicas o ingresos mínimos en la tradicional asistencia social acarrearía la prevalencia de los caracteres de índole monetarista y la

correspondiente disociación entre renta e inserción, con la consiguiente minusvaloración de esta última. Además del aumento de los poderes administrativos en la conformación y mantenimiento de la prestación, dicha actitud comportaría el incremento de los riesgos relativos a la “cronificación” de la pobreza. Por otro lado, su consideración como una modalidad de prestación no contributiva propia de la Seguridad Social podría propiciar que los gestores de los seguros sociales, inquietos por el mantenimiento del equilibrio financiero del sistema, pudieran incurrir en el riesgo de orientar hacia la renta mínima de inserción a los más desfavorecidos y reducir los esfuerzos de solidaridad de los regímenes para centrarse en coberturas más próximas al seguro. De hecho, en todos los países la defensa de un sistema no contributivo en el ámbito de la Seguridad Social va perniciosamente unido a la necesidad de ajustar el sistema contributivo a los viejos postulados de equilibrio financiero, con la consiguiente reducción de aquellos niveles asistenciales existentes en ciertas prestaciones contributivas. A tal efecto, y como ya hemos indicado, cabe recordar que la STC 239/2002, de 11 de diciembre, reconoce implícitamente la interdependencia de nuestros sistemas de prestaciones sociales y, en consecuencia, la posibilidad de que los diferentes entes territoriales participen, en el marco de sus respectivas competencias, en la conformación de todos ellos.

Convendría destacar, por último, que las prestaciones del sistema de asistencia social son complementarias respecto a la Seguridad Social, pero no residuales, puesto que la “suma total” (las prestaciones de ambos sistemas) no viene establecida de antemano; y, por ello, se puede aseverar que si es móvil la frontera interior entre Seguridad Social y Asistencia Social, también es móvil la frontera exterior, común a ambas, de la protección social.

II. El desarrollo autonómico de la Ley de dependencia

Debemos plantearnos, en primer lugar, de dónde parte el sistema de protección social construido por las Comunidades Autónomas en torno a una competencia que ha recibido diversidad de nombres. Mucho se ha escrito acerca de la evolución terminológica de una materia que entronca con la beneficencia, a la que se vinculó erróneamente con la noción de gracia-bilidad, y que se recoge en el artículo 148.1.20 de la Constitución con la expresión “Asistencia Social”. Cabe recordar que el texto del Proyecto de Constitución inicialmente manejado por las Cortes Generales se refería a la Beneficencia y Asistencia Social como materias que podían asumir todas las Comunidades Autónomas —artículo 141.1.s)—. Pues bien, fue determinante la actuación de la entonces Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales para que se procediera durante la tramitación del texto constitucional a la supresión del referido término.

Por otro lado, es preciso hacer especial hincapié en el hecho de que la evolución de este sistema público de protección social no ha sido pacífica ni ha estado exenta de obstáculos. Por un lado, han confluído circunstancias de carácter ideológico que nos permiten hablar de diferentes generaciones de normas de acción social. Por otro lado, su delimitación conceptual se ha apoyado en una base legislativa heterogénea y en una jurisprudencia difusa por casuística.

La aprobación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia va a provocar, tarde o temprano, modificaciones de carácter normativo que marcarán un nuevo hito en la evolución del sistema. Ya existen algunas normas pioneras al respecto como la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales de Navarra, la

Ley cántabra 2/2007 de 17 de marzo, de derechos y servicios sociales, y la Ley de la comunidad catalana 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales.

Los principios básicos que deben inspirar estas reformas son, fundamentalmente, los siguientes:

a) La regulación y organización de un sistema completo de protección social que gira —primordial, pero no exclusivamente— en torno a los servicios sociales y que respeta y se complementa con otras regulaciones. Ahora bien, la regulación de los servicios sociales partiendo de la existencia de una competencia exclusiva autonómica, que es preciso relacionar desde la integración, y no el conflicto, con otras competencias estatales y, en especial, con aquellas que coadyuvan a implantar en España un sistema global e interrelacionado de protección social. De ahí que el sistema autonómico de servicios sociales parta de unos estándares de calidad que pretendan superar los establecidos para las situaciones de dependencia y que han de ser extensibles a todos los servicios sociales que se presten en la correspondiente Comunidad Autónoma.

b) La reordenación del sistema de prestaciones económicas, habida cuenta de la posibilidad de solapamiento de las previstas en la ley estatal con algunas modalidades recogidas ya en la legislación autonómica.

Pero, además, van a plantearse una serie de problemas específicos que es preciso analizar separadamente, lo que pasamos a hacer a continuación.

A) Organización territorial y relaciones interadministrativas en el ámbito de los servicios sociales

Analicemos los problemas que genera la implementación de un sistema de servicios sociales desde la perspectiva paradigmática que propone el caso aragonés.

La particular estructura territorial de Aragón permitió en los momentos de implantación del sistema de servicios sociales una cierta diferenciación entre la capital, que creó su propia organización de servicios sociales, y el resto del territorio, dependiente en muchos casos de la financiación pública y de la constitución de figuras intermunicipales, como las mancomunidades, que permitieron prestar los servicios de carácter público con unas mínimas condiciones de calidad y accesibilidad.

La comarcalización, que supone la creación de entes territoriales supramunicipales, con competencias plenas sobre una determinada materia y dotados de las principales potestades conferidas por el ordenamiento jurídico a las llamadas administraciones territoriales, va a modificar el reparto competencial existente entre los diferentes entes públicos que actúan en Aragón.

Sin embargo, la “debilidad” de la estructura territorial aragonesa exigirá en ocasiones el recurso a figuras que regulan determinadas relaciones interadministrativas. Entre ellas podemos destacar:

a) La delegación de algunas competencias por parte de la Administración Autonómica en las entidades locales, como puede ser la gestión de determinadas modalidades de prestación económica.

b) La encomienda de gestión, en aquellas situaciones en las que la carencia de medios materiales impida el ejercicio de determinadas actividades de prestación y control propias de esta materia.

En la mejora del sistema público de servicios sociales todos deben colaborar y, por ello, partiendo de su carácter intermunicipal, de las funciones de apoyo técnico y económico consustanciales a ellas, debemos prever la participación, sin la concreción de competencias sustantivas, de las Diputaciones Provinciales. No

es baladí recordar que las Diputaciones Provinciales asumieron durante dos siglos la prestación de determinados servicios públicos (hospitales, hospicios), que les fueron “arrebataados” en los años ochenta cuando la legislación estatal no previó un listado específico de competencias materiales para ellas y la legislación autonómica estableció la absorción de sus competencias y establecimientos por la Administración Autonómica.

El correcto funcionamiento del sistema va a depender en gran medida de la concreción de las competencias de las Entidades Locales que han de formular las leyes autonómicas, habida cuenta del deliberado silencio que hace la Ley 39/2006, de 14 de abril, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Es precisa, pues, la inmediata regulación de las específicas y propias competencias de las Corporaciones Locales en estas materias, pues en ellas se residen algunos de los servicios básicos que deben prestarse. La falta de regulación, la inconcreción, la remisión de la legislación estatal a una legislación autonómica ya superada y, por tanto, anacrónica, puede provocar la afloración de las llamadas competencias impropias, con el consiguiente agravamiento de la situación deficitaria en la que se encuentra inmersa la Administración Local.

Bien es verdad, que tanto del artículo 2, como del artículo 25 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (*“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*) se deduce una competencia general de los municipios para abordar todo este tipo de cuestiones. No obstante, una articulación racional y coherente del sistema exige un desarrollo legal autonómico en el que se concreten las específicas competencias de los Entes Locales sobre esta

materia, haciendo la correspondiente distinción en función del tamaño y de la ubicación geográfica de los municipios.

En resumen, debemos asumir que estamos ante un ámbito en el que va a ser preciso recurrir a cualesquiera formas de colaboración, cooperación y coordinación entre los diferentes entes territoriales. El ejemplo más claro nos lo ofrece la propia Ley 39/2006, de 14 de diciembre, cuando crea y regula el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Especial relevancia tiene la coordinación en el ámbito del desarrollo de los sistemas de servicios sociales, en la medida en la que la Administración de ámbito territorial superior, la Comunidad Autónoma, mantiene la capacidad de adoptar decisiones unilaterales, sin perjuicio de la participación en el procedimiento del resto de entes implicados. La planificación no deja de ser un instrumento muy útil de la coordinación. De hecho, inicialmente, el principio básico sobre el que debía pivotar el funcionamiento del sistema de servicios sociales se concretó a través del axioma: centralización en la planificación y descentralización en la gestión.

B) Derechos subjetivos y prestaciones sociales

En relación a la naturaleza jurídica de las prestaciones sociales de carácter económico que han ido imponiéndose en los sistemas autonómicos, cabe recordar que se ha tendido a la reducción del ámbito asignado a la discrecionalidad administrativa, lo que puede dar lugar, aunque no necesariamente, a que la mayoría de las prestaciones se aborden desde la noción de derecho subjetivo. Para ello se ha procedido a una tipificación mucho más minuciosa de las situaciones que pueden motivar la concesión de la prestación y se han hecho continuas remisiones a baremos económicos y a circunstancias de carácter objetivo. En cualquier caso, el amparo jurisdiccional ha sido pleno, aun cuando el

legislador —como en el caso de las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo— partiera de una hipótesis ajena a la idea de derecho subjetivo. En estos casos, bien se podría hablar de derechos de configuración jurisprudencial.

En tal sentido pueden citarse las ya remotas —por preconstitucionales—, pero por ello especialmente significativas, Sentencias del Tribunal Supremo (STS) de la Sala 4ª de 16 de mayo de 1973, 30 de abril de 1974, 7 de mayo de 1974, 31 de mayo de 1975 y 4 de enero de 1977. Con posterioridad a los planteamientos constitucionales son de interés la STS de la Sala 4ª de 23 de octubre de 1983 en la que se dice que una interpretación literal de los preceptos analizados supondría una inquietud, pues se advierte la imposibilidad de la hija para prestar alimentos, habida cuenta del trabajo que desarrolla, de carácter eventual y de manera discontinua. Por otro lado, la STS de la Sala 3ª, Sección 7ª de 11 de junio de 1990 vuelve a interpretar de manera flexible los requisitos del RD de 24 de julio de 1981 (que regulaba dichas pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo), en una curiosa mezcla de aplicación favorable de determinados conceptos jurídicos indeterminados relacionados con la noción de “situación de necesidad” y de exaltación de la posición jurídica del reclamante frente al análisis de las potestades administrativas concurrentes. Dicha línea jurisprudencial culminará, a pesar de algún titubeo (STS de la Sala 3ª, Sección 7ª de 28 de febrero de 1991), en la STS de 4 de diciembre de 1992, Sala 3ª, Sección 6ª, en la que ante un caso en el que la exigencia del derecho a los alimentos entre parientes es evidentemente inviable dada la clara insuficiencia económica de la pensión del hermano de la demandante, la Sala concluyó que la solicitante es acreedora a su derecho subjetivo natural y fundamental a la subsistencia, procediendo además a la condena en costas de la Administración apelante. En esta última Sentencia ya no sólo se produce una actuación judicial

propia del reconocimiento de un derecho subjetivo, y de la situación jurídica individualizada que acarrea, sino que además se reconoce un derecho subjetivo previo, entroncado con los principios rectores de la política social y económica, que permite reinterpretar la normativa vigente, permitiendo el reconocimiento de la prestación frente a una injusta aplicación literal de la norma.

Por otro lado, la existencia de derechos subjetivos no es una circunstancia predicable de las prestaciones económicas en cuanto tales sino de determinadas posiciones jurídicas que ostenta el beneficiario de la prestación en el seno de la compleja relación jurídica que le vincula con la Administración. Además, el meollo de la cuestión no radica tanto en constatar la existencia de un derecho subjetivo como en determinar el momento de su aparición y los perfiles exactos de la pretensión jurídica individualizada cuya obtención se demanda en vía judicial. No obstante, las más recientes normas reguladoras de esta materia, han establecido disposiciones que casan perfectamente con la noción de derecho subjetivo, aunque han distinguido la diferente naturaleza de las prestaciones existentes en este ámbito. Así, por ejemplo, el artículo 5 de la Ley catalana 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, establece:

“Carácter de las prestaciones.

1. Las prestaciones sociales de carácter económico se pueden otorgar con carácter de derecho subjetivo, con carácter de derecho de concurrencia o con carácter de urgencia social.

2. La prestación tiene carácter de derecho subjetivo para el beneficiario o beneficiaria cuando éste reúne los requisitos fijados por la ley que crea y regula la prestación. El ente gestor debe hacer la aportación que corresponda.

3. La prestación tiene carácter de derecho de concurrencia para el beneficiario o beneficiaria cuando la concesión está limitada por las disponibilidades presupuestarias y se somete a concurrencia pública y a priorización de las situaciones de mayor necesidad.

4. Las prestaciones económicas de urgencia social tienen la finalidad de atender situaciones de necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia.”

Como consecuencia de ello, el devengo de la prestación económica que tenga carácter de derecho subjetivo viene marcado, en su caso, por la fecha de la presentación de la correspondiente solicitud. Así lo establece el artículo 16.4 en el que se dice: *“Las solicitudes de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo pueden pedirse en cualquier momento. La concesión de la prestación, si procede, tiene efectos económicos desde el primer día del mes siguiente al de la fecha de solicitud, salvo que la norma de creación establezca otra cosa.”*

En ese sentido, la Ley 39/2006, de 14 de abril, incide en ese aspecto al proclamar en el apartado segundo de su disposición final primera lo siguiente:

“2. El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes, previstos en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir del inicio de su año de implantación de acuerdo con el calendario del apartado 1 de esta disposición o desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado, si ésta es posterior a esa fecha.”

Este artículo está planteando graves problemas en la medida en la que han fallecido algunos de los solicitantes de la prestación sin que se haya producido el

acto administrativo expreso de reconocimiento de la prestación. Algunas Comunidades Autónomas se están planteando pagar los “retrasos” a los herederos. Más chocante es, si cabe, que además se elabore un plan individual de atención a la persona evaluada y fenecida.

Ahora bien, debemos apuntar que es en el ámbito de las prestaciones sociales de carácter económico donde más fácil es reconocer derechos subjetivos, pues el “derecho al crédito” es siempre un derecho más fácil de ejecutar que el “derecho al espacio”, es decir, el derecho a ser admitido en un establecimiento, máxime cuando la oferta de plazas es claramente inferior a la demanda existente.

Por ello, es preciso abordar la cuestión de la exigibilidad de las prestaciones derivadas de los servicios sociales. ¿Existen vías jurídicas para exigir una concreta prestación? Todo depende de la configuración normativa que se haya adoptado. Si las prestaciones se hubieran configurado de acuerdo a criterios absolutamente reglados de los que se desprendieran auténticos derechos subjetivos, sería posible ejercitar una acción judicial de condena, que comportara la imposición de un plazo en el que la Administración estaría obligada a otorgar la prestación solicitada. En caso de inexistencia apreciable en vía judicial de derecho subjetivo alguno, nos vemos obligados a acudir a la legislación local (artículo 18.1.g) de la Ley de bases de régimen local) que otorga una acción al ciudadano para exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de concurrir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Otra cuestión distinta alude a la posibilidad de acudir a la acción por inactividad administrativa introducida en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. A tal efecto, debemos recordar

que la normas que crean y regulan servicios sociales imponen a la Administración un deber prestacional, pero dejan a la misma Administración un margen de decisión para concretar el alcance de la prestación y la determinación de los sujetos beneficiarios. Ese margen de apreciación, que puede ser controlado por los Jueces y Tribunales mediante las correspondientes técnicas de control de la discrecionalidad, supone reconocer a la Administración, el ente con capacidad técnica y organizativa para hacerlo, la facultad de diseñar políticas asistenciales en función de los recursos disponibles.

A tal efecto, cabe recordar dos Sentencias, una de primera instancia y otra de casación que ilustran los problemas planteados en torno a esta cuestión. La primera de dichas Sentencias fue dictada por el Juzgado número 1 de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona, con fecha de 5 de febrero de 2000, y estimó el recurso de una anciana frente a la denegación expresa de la petición de ser ingresada en una residencia geriátrica, al entender que no se tuvieron en cuenta todos los elementos concurrentes. El fallo dispuso la anulación del acto y ordenó a la Administración su sustitución por otro que, valorando convenientemente los aspectos de toda índole que concurren en el caso, facilitara el ingreso de la anciana en un centro residencial adecuado a sus necesidades y circunstancias.

Dicha Sentencia fue recurrida a través de un recurso de casación en interés de ley, que permitió al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña casar la Sentencia de primera instancia. En efecto, la Sentencia de 20 de octubre de 2000 del referido Tribunal, aun reconociendo que la normativa aplicable al caso “no es un modelo de claridad”, admite que la Administración goza de un amplio margen de apreciación, por lo que no le parece conforme a Derecho que sea el Juzgado el que determine el perfil de acceso del solicitante y reconozca el derecho a una prestación concreta.

En todo caso, habría que concluir que el derecho de todo ciudadano a exigirle a la Administración el cumplimiento de un deber previamente establecido no comporta la posibilidad de condenar a ésta al cumplimiento de una obligación concreta que no existe, en puridad.

En efecto, la normativa reguladora de los diferentes servicios prestacionales acostumbra a imponer deberes genéricos de prestación que imposibilitan el ejercicio de la acción contenida en el artículo 29 de nuestra Ley jurisdiccional. Sólo cuando la norma reconozca de forma directa, y sin acto de concreción, derechos individuales a prestaciones concretas podrá acudir a la referida acción por inactividad.

En resumen, el objetivo del sistema de Acción Social no debería configurar derechos perennes e inmutables por doquier ni predicar de todas las modalidades la figura del derecho subjetivo, cuya apreciación corresponde en todo caso al poder judicial, sino crear un sistema flexible y adaptado a las crecientes necesidades sociales que llegue a los más desfavorecidos y permita resolver las situaciones planteadas, propiciando, en su caso, los estímulos precisos para que los afectados salgan de la situación de necesidad en que se encuentran. En suma, la configuración de derechos subjetivos es un instrumento para alcanzar un fin, pero nunca debe constituir un fin en sí mismo.

C) El Tercer sector

Es preciso proclamar la necesidad de replantear las relaciones existentes con el llamado tercer sector, tradicionalmente constituido en torno a las entidades sin ánimo de lucro, pero que en la actualidad presenta un panorama más complicado y plural. A tal efecto, cabe recordar que, en relación a los llamados por la Unión Europea servicios sociales de interés general (SSIG), se yuxtaponen dos normativas que obedecen a princi-

pios y postulados distintos: la relativa a las normas que regulan la competencia, las ayudas públicas y el mercado interior, por un lado, y los conceptos de servicio público, interés general y cohesión social. Pues bien, la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2007, propone que *“en el caso de los SSIG, las normas en materia de competencia, ayudas públicas y mercado interior deben ser compatibles con las obligaciones de servicio público y no a la inversa”*. El Parlamento Europeo termina pidiendo a la Comisión y a los Estados miembros *“que respeten la diversidad de las modalidades de organización y gestión de los SSIG, y de recursos y métodos de financiación de estos servicios”*; y hace asimismo un llamamiento *“a la creación de colaboraciones público-privadas para proporcionar estos servicios, velando al mismo tiempo por el interés general y por unas prestaciones eficaces y de calidad”*.

En nuestro ordenamiento conviven normativas que optan por primar el tradicional régimen de conciertos con las entidades sin ánimo de lucro (artículo 44 de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales de Asturias) con otras que aluden directamente a la contratación administrativa (artículo 61 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid). En este último caso, la reciente normativa europea y española sobre contratación administrativa ha modificado la tipología aplicable a este ámbito, pues frente la idea anterior de que estábamos en presencia de un contrato administrativo de naturaleza especial, en la actualidad se incardinan dentro de los llamados contratos de servicios, lo que supone una predeterminación legal mucho mayor de todos los aspectos que tienen que ver con la preparación y adjudicación del contrato.

A tal efecto, cabe recordar que los servicios sociales entran dentro de la definición de «servicios» que recoge la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del

Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, en su artículo 1.d: *"Son contratos públicos de servicios los contratos públicos distintos de los contratos públicos de obras o de suministro cuyo objeto sea la prestación de los servicios a los que se refiere el Anexo II"*. En la categoría 25 del Anexo II. B de la Directiva aparecen citados los servicios sociales, que incluso tienen atribuido un código en el vocabulario común de contratos aprobado por el Reglamento (CE) 2195/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el vocabulario común de contratos públicos (CPV), que es modificado con periodicidad anual.

Ahora bien, la propia normativa europea sobre contratación pública acoge un régimen particular en cuanto a la contratación de este tipo de servicios. El artículo 21 de la Directiva 2004/18 dispone que *"la adjudicación de contratos que tengan por objeto servicios que figuren en el Anexo II. B sólo estará sujeta al artículo 23 (especificaciones técnicas) y al apartado 4 del artículo 35 (anuncios de adjudicación, publicidad de las adjudicaciones)"*. No obstante, la inaplicación de los procedimientos habituales de contratación no supone la posibilidad de concertación libre por parte de la Administración, puesto que resultan igualmente de aplicación los principios de igualdad y no discriminación, así como las libertades comunitarias de circulación, establecimiento y prestación de servicios que dimanen del Tratado CEE (a título de ejemplo, artículos 12, 13, 14 y 39 a 55). Todo ello ha quedado reflejado en la actualidad en el artículo 10, 16 y en el Anexo II de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, que suponen además una extensión de las normas contractuales que les serán de aplicación (normas generales de precio, objeto, garantías y preparación de los contratos y todo lo relativo a cumplimiento, modificación, efectos y extinción de dichos contratos).

Por ello, en el futuro, la paulatina implantación de una pujante actividad empresarial en relación a este sector implicará, sea cual sea la fórmula elegida, que la decisión de gestionar indirectamente una prestación se adecúe a unos criterios objetivos que respeten los principios de igualdad, de no discriminación, de publicidad y de transparencia del procedimiento que, en su caso, se articule. No hemos de olvidar, por último, que la decisión de atribuirle un papel preferencial a la iniciativa no lucrativa no puede tomarse de forma absoluta para la totalidad de las prestaciones de servicios sociales, porque ello vulneraría el principio de libre prestación de servicios, de inspiración comunitaria. En suma, no queda demostrado apriorísticamente que se consiga una mayor satisfacción del interés general, una mayor eficacia y una mayor eficiencia por atribuir la gestión de una prestación a una entidad no lucrativa.

Ahora bien, para determinados casos concretos siempre será posible aplicar las cláusulas de carácter social en los criterios de selección de las ofertas que permitirán primar, cuando así sea preciso, a las entidades que carecen de ánimo lucrativo. Por otro lado, la falta de un auténtico mercado en determinadas zonas geográficas provocará la utilización de los procedimientos que implican expresa o encubiertamente la adjudicación directa, como es el caso del procedimiento negociado. Por último, tampoco debemos olvidar lo que establece la disposición adicional séptima de la Ley de contratos del sector público, en la que se dice:

"Disposición adicional séptima. Contratos reservados.

Podrá reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el 70 por ciento de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la

gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición."

En resumen, estamos ante un momento de cambio normativo en el que habrá que casar con extraordinaria sutileza las tradicionales y útiles fórmulas de concertación con el sector privado con los procedimientos de contratación que exige la irrupción de un sector empresarial y profesional pujante.

Bibliografía básica

ALONSO SECO, J. M. y GONZALO GONZÁLEZ, B. (2000), *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid, BOE, 2ª edición.

BELTRÁN AGUIRRE, J.L. (1992), *El régimen jurídico de la Acción Social Pública*, Oñati, IVAP.

BERNAL, M. A. (2006), *La incidencia de la contratación pública en la gestión de los servicios sociales*, Revista Aragonesa de Administración Pública, 29, págs. 205 y ss.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (1988), *La Acción Social. Delimitación conceptual y régimen jurídico*, Zaragoza, DGA.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (1996), *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Barcelona, CEDECS.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (2006), *Fundamentos para la nueva regulación de los servicios sociales en Aragón*, Revista Aragonesa de Administración Pública, 29, págs. 75 y ss.

MAESTRO BUELGA, G. y GARCIA HERRERA, M. A. (1999), *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas*, Barcelona, CEDECS.

MORENO REBATO, M. (2002), *El régimen jurídico de la Asistencia Social*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

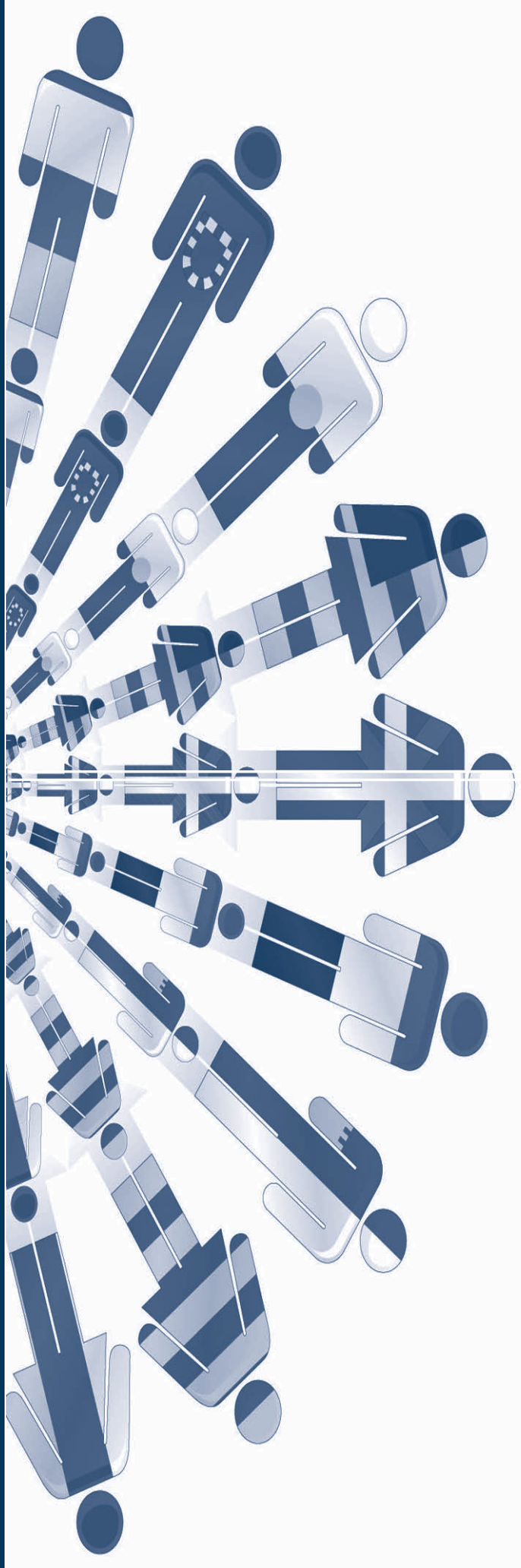
PEMÁN GAVÍN, J. (2003 a) *El marco jurídico de la asistencia social en España: competencias, principios y modalidades de la acción administrativa*, Revista Aragonesa de Administración Pública, 23, págs. 41 y ss.

PEMÁN GAVÍN, J. (2003 b), *Sobre el concepto constitucional de Asistencia Social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial*, Revista de Administración Pública, 161, págs. 239 y ss.

SÁENZ ROYO, E. (2003), *Estado Social y descentralización política (Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España)*, Madrid, Civitas.

TORNOS MAS, J. (2004), *Significación y consecuencias jurídicas de la consideración de los servicios sociales como servicio público*, Cuadernos de Derecho Local, nº 6, pásg. 7 y ss.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2002), *La acción social (un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Valencia, Tirant lo Blanch.



> Gestión autonómica y Estado de Bienestar. Los nuevos retos

Ponencia

Presentación de Ponencia

> D. Ruperto Iglesias García, *Miembro de la Fundación para el Fomento de la Economía Social y vocal del CES*

> D. Carlos Monasterio Escudero

Licenciado en Economía por la Universidad del País Vasco (Especialidad Economía del Sector Público)

Doctor en Economía por la Universidad de Oviedo

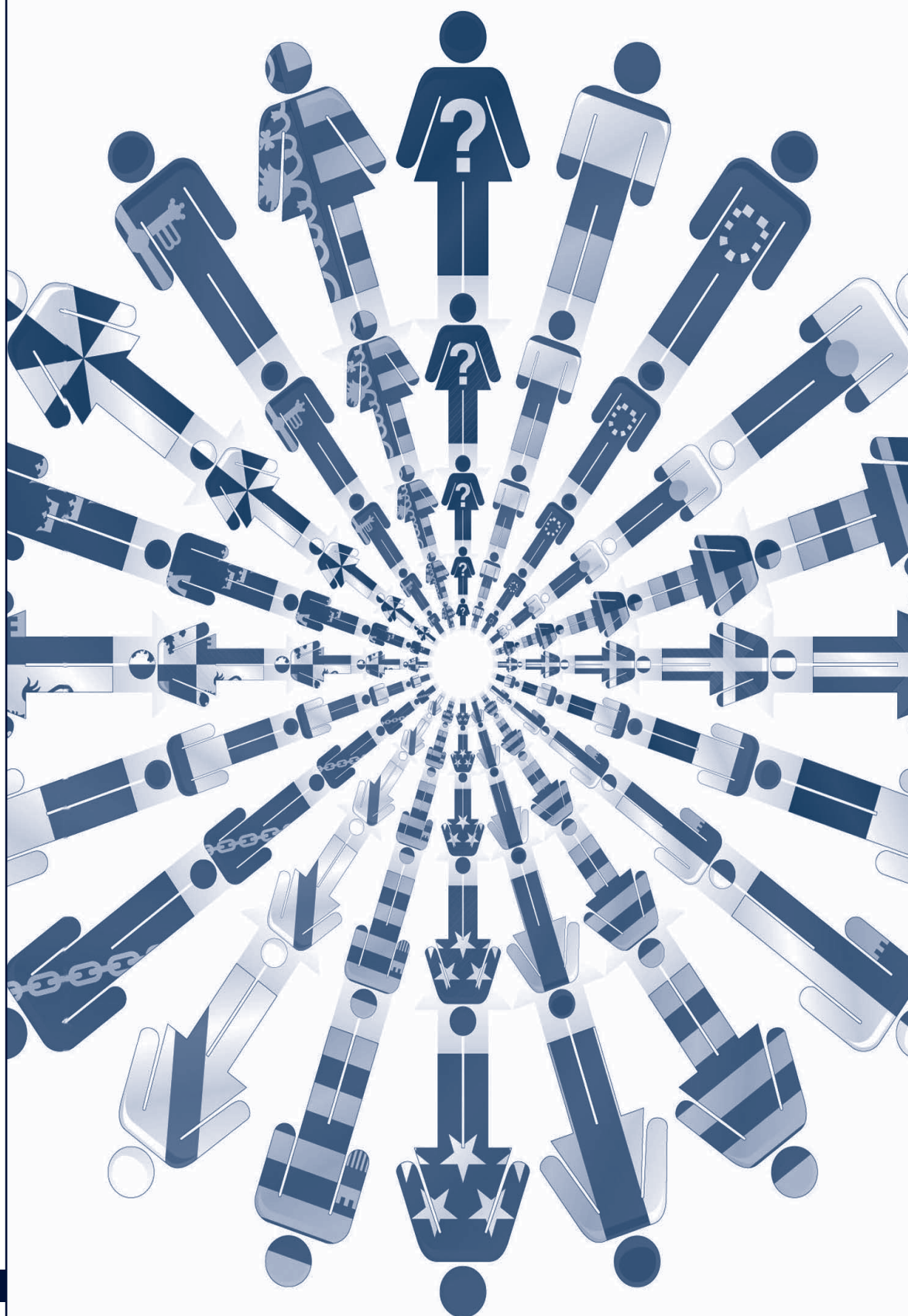
Desde 1990, Catedrático de Hacienda Pública en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo

Especializado en temas de Federalismo Fiscal, Hacienda Local y Regional y diseño y aplicación de Reformas Fiscales, sobre los que ha publicado una docena de libros y más de cincuenta artículos en revistas científicas de Economía

Miembro del Grupo de Expertos que elaboró, por encargo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Libro Blanco sobre la Financiación Autonómica

Miembro del Consejo de Dirección de la Revista de Economía Aplicada (2000-2002), miembro del Consejo de Dirección de la Revista Presupuesto y Gasto Público y editor asociado de la Revista Hacienda Pública Española (desde marzo de 2004 hasta la actualidad)

Miembro del International Institute of Public Finance (IIPF) y de la Association of Local Public Economics (ALPES)



Ante todo quiero agradecer la oportunidad que me brinda el Consejo Económico y Social de Asturias de participar en estas Jornadas y presentar esta ponencia que bajo el nombre *Gestión autonómica y Estado de Bienestar. Los nuevos retos* nos ofrecerá a continuación D. Carlos Monasterio. Con ella se pretende abrir una reflexión conjunta sobre el futuro de la descentralización y la aplicación de las políticas sociales en los diferentes territorios del Estado español.

A modo de resumen de su extenso curriculum me gustaría destacar su Cátedra de Hacienda Pública en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo. Es además especialista en temas de Federalismo Fiscal, Hacienda Local y Diseño y aplicación de reformas fiscales, sobre las que ha publicado una docena de libros y más de cincuenta artículos en revistas especializadas. Por tanto puedo decir que seguramente nos planteará a lo largo de su ponencia interesantes reflexiones acerca de los nuevos retos del Estado de bienestar desde la gestión autonómica.

Por mi parte, y como forma de contextualizar esta ponencia quiero recordar el Título VIII de la Constitución de 1978 donde se establece la organización territorial de España en diecisiete Comunidades Autónomas y define un Estado con descentralización presupuestaria, especialmente del gasto, uno de los principales rasgos que caracterizan nuestro Estado del Bienestar. Todos sabemos que una de las consecuencias de este modelo es que el gasto autonómico presupuestado se incrementa más rápidamente en las Autonomías que el del Estado, llegando a multiplicarse por tres en los últimos años. De este gasto, las Autonomías soportan una importante cuantía en lo relativo a protección social, que continúa aumentando a medida que se van transfiriendo más competencias a las Comunidades Autónomas.

Está claro que el nuevo sistema de financiación autonómica no es un debate entre territorios sino una forma de mejorar la calidad de vida de las personas que en ellos residen. La nueva financiación autonómica ha de servir necesariamente para mejorar la inversión en políticas sociales, aún a sabiendas que está pendiente el debate sobre la financiación local y la asunción de competencias impropias por parte de los Ayuntamientos, hoy sólo nos vamos a centrar en los retos autonómicos.

Actualmente, las Comunidades Autónomas tienen que afrontar la puesta en marcha del cuarto pilar del Estado de Bienestar, que sitúa el desarrollo y aplicación de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, comúnmente conocida como Ley de dependencia, como uno de los principales retos de las políticas sociales de nuestro presente y futuro inmediato. La articulación de estos nuevos derechos sociales traerán consigo un importante número de empleos relacionados con los servicios sociales y personales, sanidad y asistencia social que se configuran como una forma de generar actividad económica y vertebrar nuestra sociedad de forma mas igualitaria, mejorando la calidad de vida de las personas.

Ante estos retos es necesario que los tres niveles de la Administración Pública continúen avanzando en los procesos de modernización y adaptación de los servicios a los nuevos retos que entraña el desarrollo de este cuarto pilar. La actual coyuntura exige que las instituciones públicas y privadas se adapten a las nuevas exigencias sociales sin restar un ápice de calidad y diversificando la prestación de sus servicios. La ampliación de los derechos ciudadanos hace necesario explorar nuevos modelos de gestión mixta entre lo público y lo privado, que a su vez mantengan o mejoren los estándares de calidad que necesita la atención a las personas.

Para la articulación de estas políticas públicas debemos de mirar al Estado subsidiario, y enmarcarlas en un proceso de transformación de las estructuras socioeconómicas y de colaboración público-privada. En este proceso, la Economía Social se configura como un modelo de empresa que no implica una ruptura total con las fórmulas de organización tradicional de los servicios públicos.

En este terreno de confluencia entre lo público y lo privado, encontramos a multitud de cooperativas y sociedades laborales que han contribuido decisivamente al aumento de las prestaciones sociales. Estas empresas, movidas por la rentabilidad social han desarrollado importantes redes de atención a las personas y de implementación de servicios vinculados a las políticas sociales que la empresa tradicional no quería cubrir dada su escasa rentabilidad económica. Por tanto las nuevas oportunidades de generar actividad económica que ofrece el cuarto pilar del Estado de Bienestar suponen también un amplio hueco de mercado para las empresas de Economía Social, que pueden afianzar su actividad o servir como plataforma para impulsar nuevas iniciativas bajo sus distintas fórmulas jurídicas.

En muchos años de trabajo las empresas de Economía Social han dejado patente que poseen capacidad económica y humana para gestionar servicios a las personas con eficacia y calidad. En lo que respecta al sector

de la dependencia atesoran muchos puntos fuertes, como son el conocimiento del territorio sobre el que trabajan, la amplia experiencia en el sector, la calidad en la prestación del servicio y una buena base de conocimiento en la gestión del capital humano que propicia una buena calidad y estabilidad en el empleo.

Aunque es cierto que alguna de las actividades enmarcadas en esta Ley de dependencia necesitan grandes inversiones para ponerse en marcha, (residencias o centros de día), la Economía Social tiene potencial suficiente, mediante la cooperación empresarial, para asumir estos retos y competir en igualdad de condiciones, —desde el apego al territorio— con las grandes multinacionales implantadas en las diferentes autonomías.

En definitiva creo que estamos en disposición de plantear la Economía Social como una herramienta útil y eficiente para gestionar subsidiariamente o cogestionar ágilmente los servicios y recursos del Estado de Bienestar que las autonomías no llegan a cubrir, pudiendo desarrollarse un mayor número de iniciativas económicas y sociales novedosas al amparo de las nuevas leyes.

Sin más, doy paso a Carlos Monasterio para la ponencia que nos ocupa sobre *Gestión autonómica y Estado de Bienestar. Los nuevos retos*.

1. Introducción

La Constitución de 1978, entre otros cambios, introdujo un nuevo esquema de distribución del poder político y la organización territorial del Estado. En ese nuevo marco político, el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones trataba de dar respuesta a las tensiones territoriales existentes.

Sin embargo, la falta de experiencia en materia descentralizadora (el breve período de tiempo que estuvieron vigentes los Estatutos de Cataluña y el País Vasco durante la II República no puede considerarse un precedente útil sobre la gestión descentralizada) hizo que el título VIII de la Constitución, sobre organización territorial del Estado contuviera sólo principios generales de carácter más bien vago. Dicha vaguedad comienza por la propia extensión de la descentralización; la Constitución alude en su artículo 137 a “las Comunidades Autónomas que se constituyan”, buena prueba de las dudas que existían en el momento inicial acerca de si sólo se constituirían en Comunidades los dos territorios donde las reivindicaciones políticas nacionalistas eran más fuertes, o si el modelo se extendería a todo el mapa español, que fue lo que finalmente sucedió. Otros indicios acerca de los titubeos iniciales se encuentran en la disposición transitoria cuarta, relativa a la posible incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco o la llamativa prohibición del artículo 145 respecto a la federación posterior de Comunidades Autónomas.

La falta de precedentes y las dudas sobre los detalles de la estructura del Estado Autonómico no deben oscurecer el hecho de que España se ha convertido en un país descentralizado, tanto si lo medimos en términos económicos (volumen de gasto asumido por los gobiernos subcentrales y competencias impositivas de éstos), donde los datos de la OCDE muestran a las claras

como España se encuentra al mismo nivel de descentralización que EEUU como en términos político-constitucionales, donde pese al prurito de no utilizar el término federal, nos encontramos con que, de hecho, el Estado Autonómico es semejante, en lo esencial, a un Estado Federal (Aja, 2002).

Desde la perspectiva de la teoría del Federalismo Fiscal, los procesos de descentralización presentan la ventaja de permitir un suministro descentralizado de bienes públicos locales (en la terminología del Estado Autonómico, las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas), más ajustado a las preferencias de los ciudadanos, una mayor transparencia en las actuaciones del sector público y mayor solidez del sistema democrático, puesto que a la tradicional división de poderes se añade un nuevo factor de equilibrio dentro del poder ejecutivo, por el reparto de este poder entre gobierno central y gobiernos regionales.

El desarrollo reciente de la llamada “segunda generación” de teorías del Federalismo Fiscal (Oates, 2005; Weingast, 2006) ha ampliado las perspectivas de análisis, poniendo de manifiesto que al lado de las anteriores ventajas, los procesos descentralizadores presentan también el inconveniente de que pueden hacer incurrir en importantes costes económicos y políticos (Prud Homme, 1995; Ahmad y Brosio, 2007).

Entre los inconvenientes económicos está el hecho de que las jurisdicciones regionales se constituyen normalmente a partir de razones históricas o políticas y sin tener apenas en cuenta el tamaño óptimo que deberían tener, para minimizar los costes de prestación de los servicios públicos fundamentales que han asumido.

Como ejemplo para el caso español, Andalucía, Madrid y Cataluña, con una población entre seis y ocho millones de habitantes, gestionan un sistema hospitalario y

universitario propio, pero también lo hacen La Rioja o Cantabria, que no llegan al millón de habitantes.

Por otro lado, el constitucionalizar el reparto de competencias origina una notable rigidez y si los cambios en el entorno económico o la experiencia de gestión aconsejan llevar una competencia de un nivel de gobierno a otro, esto resulta difícilmente posible.

Refiriéndonos de nuevo al caso español, esto parece suceder con las competencias de protección civil, que parecen más adecuadas para su ejercicio por parte de la Administración Central. La dificultad de acometer este asunto de forma directa lleva a soluciones discutibles, como la del subterfugio de convertir las competencias de defensa en un trasunto de protección civil creando la Unidad Militar de Emergencias (UME).

En tercer lugar, el acceso homogéneo de los ciudadanos a ciertos servicios considerados esenciales (normalmente los servicios básicos del Estado de Bienestar, como educación y sanidad) exige una definición explícita del criterio de equidad y posteriormente, la articulación de mecanismos financieros adecuados para lograr el objetivo enunciado.

En el terreno de la conducción de la política económica, el federalismo hace más compleja la gestión de la política económica, especialmente en el caso de países de la Unión Europea (UE) pertenecientes al área euro, como es España.

En este caso, la Administración Central, que ha cedido a la UE las competencias de conducción de la política monetaria, se encuentra con que, en paralelo, el proceso descentralizador ha hurtado de sus manos la mitad del gasto y el presupuesto agregado del Sector Público. La necesaria coordinación en las políticas presupuesta-

rias obliga a contar con instrumentos eficaces para que el gobierno central pueda dirigir la política económica.

Desde la perspectiva política, un proceso descentralizador puede conducir hacia situaciones de "Federalismo Asimétrico", en las cuales las competencias fiscales o el marco competencial de las regiones sean fuertemente divergentes (Agranoff, 1999). La asimetría fiscal tiene un carácter ambivalente, pues puede verse tanto como un remedio para mantener unidos territorios con mayor grado de diversidad como el primer paso hacia un proceso de secesión (Congleton, 2006; Bird y Ebel, 2007).

Al cabo de tres décadas de Estado de las Autonomías, en España todavía se deja sentir la herencia del período preconstitucional, en el sentido de que la frecuente asociación entre sistema centralizado y dictadura lleva a analizar de forma acrítica el proceso descentralizador, considerando que cualquier medida de corte descentralizador supone más eficiencia económica y más democracia política.

Sin embargo, tanto la propia experiencia de la descentralización en España como las investigaciones más recientes sobre teoría del Federalismo Fiscal exigen analizar de forma ponderada cada medida concreta, en el marco de un contexto económico cambiante.

En ese intento de mirar a la realidad del proceso descentralizador español con los ojos abiertos, el presente ensayo trata de hacer un balance del proceso de construcción del Estado de las Autonomías, centrándose especialmente en algunos puntos que deberían ser objeto de mejora.

Como punto de partida conviene recordar que los análisis sobre el caso español destacan los logros global-

mente positivos conseguidos durante el proceso descentralizador; rápida descentralización, con escasas tensiones sobre el gasto, mejoras en la estabilidad presupuestaria (especialmente en el período 2000-2007).

Los logros conseguidos no deberían ser motivo para la complacencia, sino un acicate para una mayor exigencia, en búsqueda de un modelo descentralizador que tenga en cuenta el entorno económico cambiante y trate de dar la respuesta más eficiente a las demandas de bienes públicos de los ciudadanos

En el presente trabajo se trata de repasar, entre los múltiples temas posibles, tres que por su relevancia parecen cruciales para mejorar el funcionamiento del Estado Autonómico en el medio plazo.

El primero (desarrollado en el siguiente apartado 2) es el importante tema de la solidaridad regional, donde la falta de un criterio explícito y aceptado de equidad ha llevado a tensiones crecientes y que, como puede verse en el proceso de negociación en curso del nuevo sistema de financiación autonómica, está en curso de ver alterado su planteamiento básico.

El segundo es la carencia de un mecanismo adecuado para que las nuevas competencias a prestar de modo conjunto (con especial referencia al caso de la Ley de dependencia) puedan ser articuladas de un modo eficiente.

El tercer y último tema es el de la coordinación presupuestaria y del endeudamiento, tema éste de importancia crucial para que España pueda cumplir sus compromisos de estabilidad presupuestaria y disponga de un margen de política fiscal para enfrentar la grave crisis económica desatada en la primavera de 2008. Dado el interés de este tema en el momento actual, le dedicaremos una mayor atención relativa.

Cierra el trabajo un breve apartado de conclusiones.

2. Solidaridad regional y fijación de un criterio explícito de equidad

En todos los países descentralizados existen diferencias de renta, extensión superficial y población entre las distintas regiones, que conducen a posteriores diferencias de capacidad fiscal (que será más reducida en las regiones de menor nivel de renta per cápita) o de necesidad fiscal (las regiones de menor población tendrán mayores costes fijos en la prestación de servicios; las más extensas y de menor densidad de población tendrán mayores costes para desplegar una red de carreteras locales o realizar el transporte escolar).

Por ello, establecer un criterio explícitamente acordado de equidad regional es un requisito previo para después instrumentar un conjunto de transferencias (que pueden ser incondicionadas o condicionadas, según se defina el criterio de equidad), por la diferencia entre la necesidad de gasto (el coste global de todas las competencias asumidas por la región, sobre las cuales existe garantía de nivelación) y su capacidad fiscal (la recaudación tributaria de la región, que dependerá del conjunto de impuestos que tiene cedidos y la magnitud de las bases imponibles regionales, que serán función fundamentalmente de su nivel de renta).

En el caso español, durante una primera etapa del proceso descentralizador, el asunto central fue el proceder al traspaso de competencias y por ello quedó en un segundo plano la decisión acerca de los criterios de equidad regional.

A medida que los traspasos de servicios se fueron completando, quedaron patentes las diferencias de financiación (discutidas normalmente en términos per cápita) y se fueron buscando acuerdos, en el seno del Consejo

de Política Fiscal y Financiera (CPFF), para fijar un criterio para el reparto global de la financiación, que implícitamente equivale a establecer un criterio de equidad.

Existen dos problemas fundamentales para entender el conflicto que existe en España acerca de la solidaridad regional.

El primero de ellos, que en buena medida continuamos arrastrando, es que la fórmula para fijar las necesidades de financiación de las distintas Comunidades Autónomas de régimen común arrojaba como resultado cambios de cierta importancia en el orden previo de financiación.

Para conseguir el acuerdo, en el CPF se procedió a aplicar una cláusula de respeto al *statu quo* financiero; ninguna Comunidad Autónoma vería disminuida su financiación como consecuencia del acuerdo. Esta manera de proceder tiene la ventaja, desde el punto de vista político, de no generar “perdedores” y conseguir el voto de las Comunidades Autónomas afectadas, pero, desde el punto de vista financiero, incrementa el coste de la reforma y contribuye a mantener la desigualdad relativa, respecto al criterio de equidad pactado.

A partir de ahí, el intento de minimizar el coste financiero de las sucesivas reformas (que corre invariablemente a cargo de la Administración Central) lleva a añadir a las variables que configuran el criterio de equidad una serie de “modulaciones”, “garantías” y “fondos especiales” que, bajo su aparente tecnicismo, encubren en realidad acuerdos políticos para compensar a Comunidades Autónomas opuestas a la reforma (y que gozan de capacidad de presión).

El objetivo de dichas “modulaciones” y “garantías” es la minimización de las ganancias de las Comunidades Autónomas que deberían ver aumentada su financia-

ción, si se aplicara realmente el criterio definido teóricamente para la necesidad de financiación.

La reiteración en el tiempo de este estilo negociador ha conducido a dos tipos de problemas:

1º) Por un lado, las Comunidades Autónomas tienen un fuerte estímulo para pedir continuas renegociaciones del sistema. En la medida en que se afianza el precedente de que ninguna Hacienda Autonómica saldrá perdiendo de la negociación, cualquier nueva ronda permite algún tipo de ganancia. Los defectos, reales o presuntos, del sistema de financiación autonómica, se ven así magnificados para obtener fondos adicionales por este procedimiento.

2º) Se ha ido creando un clima de agravios generalizados entre Comunidades Autónomas.

Unas, las que ven limitados los recursos por las “reglas de modulación”, por apreciar que no se aplica honestamente el criterio de equidad acordado.

Otras, las afectadas por la garantía del *statu quo*, porque no ven que realmente el mantenimiento de la financiación es realmente una ventaja

Un tercer grupo, por motivos diversos, como la existencia de “deudas históricas” de diverso tipo, sin saldar o por el perjuicio de balanzas fiscales desequilibradas.

Lo que no parece habersele ocurrido a nadie es que ante tantas deudas cruzadas entre Comunidades Autónomas quizá fuera lo mejor darlas por saldadas todas y a partir de ahí, buscar un nuevo acuerdo dejando de lado los planteamientos victimistas.

El segundo problema se deriva de que la discusión sobre la solidaridad regional ha quedado circunscrita a

las quince Comunidades Autónomas de régimen común, dejando al margen a las dos forales.

Las ventajas que se derivan del sistema foral de Concierto (País Vasco) o Convenio (Navarra) hacen que éste sea una referencia inexcusable para aquellas Comunidades Autónomas de régimen común con elevado nivel de renta (Cataluña y Madrid, principalmente) porque la ventaja de poder retener en el ámbito de la Hacienda Autonómica los beneficios recaudatorios de la progresividad del sistema fiscal supondría que sus ingresos per cápita podrían aumentar en un 75 por ciento y esa enorme ventaja financiera no puede obviarse.

Por ese motivo, desde algunas Comunidades Autónomas (Cataluña a la cabeza, de modo señalado) han tomado como referencia el sistema foral y en consecuencia han tratado de buscar medidas que supongan una aproximación a sus resultados financieros¹.

Llegados al momento actual, en que está discutiéndose la reforma del sistema de financiación autonómica (finales de enero de 2009) podemos encontrar indicios de ambos problemas en el proceso de negociación, analizado a partir del último documento de propuesta del Ministerio de Hacienda².

En dicha propuesta puede apreciarse la inclusión de un elemento de nivelación parcial, como es el llamado Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) que se cubrirá con "un porcentaje de los recursos tributarios anteriormente definidos"³.

Aparte de encubrir con su nombre el hecho real de avanzar hacia la nivelación parcial, el FGSPF presenta un defecto de diseño, puesto que se articula como transferencia incondicionada, mientras que por su finalidad de garantizar servicios concretos (sanidad, educación, dependencia) debería instrumentarse como transferencia condicionada, conectada con la garantía de mejora de los citados servicios.

A partir de ahí, la anteriormente denominada garantía de respeto al *statu quo* financiero se contiene en el llamado Fondo de Suficiencia Global, que será la diferencia (positiva o negativa) entre las necesidades globales de financiación y la suma de su recaudación por tributos cedidos más el FGSPF.

Las "modulaciones" y "reglas especiales" anteriores, destinadas a incentivar el voto positivo de las Comunidades Autónomas reticentes al acuerdo, mediante compensaciones financieras específicas, están incluidas en los llamados Fondo de Competitividad y Fondo de Convergencia.

Pese a titularse el documento "Propuesta base para un acuerdo", no se mencionan las variables concretas ni la ponderación de las mismas, para ninguno de los Fondos a distribuir, a la espera de que la negociación política sobre cantidades permita hacer posteriormente un ejercicio de programación lineal para su "encaje técnico".

Obviamente, cuanto mayor sea la nueva aportación de recursos de la Hacienda central en el sistema de finan-

¹ En este sentido, la propuesta de Estatuto que salió del Parlamento de Cataluña contemplaba explícitamente que su financiación debería aproximarse a la derivada del sistema foral. Esta cláusula fue posteriormente suprimida en el debate en las Cortes Generales.

² Nos referimos al documento "Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estuto de Autonomía (propuesta base para un acuerdo)". Ministerio de Economía y Hacienda, 30 de diciembre de 2008.

³ Documento citado en la nota anterior, pag. 13. Se refiere a la cesión, hasta el 50 por ciento de la recaudación del IRPF e IVA, junto con la cesión del 58 por ciento de la recaudación de los Impuestos Especiales, que supondrán un 90 por ciento de la financiación global. Por tanto, si el porcentaje que representa el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales fuese del 80 ciento, el grado de nivelación parcial resultante sería del 72 ciento.

ciación, mayor será la ganancia financiera de las Comunidades Autónomas y más probable la obtención de un acuerdo amplio o unánime.

Sin embargo, no debemos olvidar que permanece sin resolver el problema de fondo; la falta de un acuerdo explícito sobre el criterio de equidad regional a aplicar y su asunción sincera (aunque los efectos financieros puedan ser encajados gradualmente en el tiempo). De seguir esta línea el acuerdo final, tenderemos un nuevo sistema de financiación con todos los viejos vicios incólumes.

Mencionar, finalmente, que las comparaciones que normalmente se realizan, a partir de la financiación per cápita, sólo son admisibles si el criterio de equidad fuese la población, con una ponderación del 100 por ciento.

Si se establece un conjunto de variables añadidas a la población (envejecimiento, superficie, dispersión, insularidad, renta relativa), con ponderaciones diversas, el cálculo habría que referirlo a la financiación por unidad de necesidad.

En la propuesta del nuevo sistema este cálculo se vuelve más complejo, porque exigirá excluir aquellos Fondos cuyo objetivo no sea la financiación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

3. Coste de los servicios transferidos, nuevas prestaciones y Ley de dependencia

La coordinación para asegurar una adecuada prestación de los servicios públicos transferidos se extiende en diversas vertientes. En primer lugar, está la tarea de *asegurar el traspaso de servicios* de forma adecuada, de modo que el cambio en la Administración Pública gestora (de las Administraciones Públicas Centrales a las Administraciones Públicas Autonómicas) se haga

minimizando las molestias y los costes a los usuarios y sin crear tensiones sobre el gasto público.

En segundo lugar, está el cometido de *asegurar el adecuado ejercicio de las competencias*, especialmente en el caso de los servicios públicos que tengan el carácter de fundamentales, por formar parte del núcleo esencial de prestaciones del Estado de Bienestar.

El primero de los asuntos citados se refiere a todos los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, mientras que el segundo afecta solamente a las llamadas competencias compartidas o concurrentes, es decir, aquellas áreas de gasto en las que la Administración Central y las autonómicas intervienen en algún aspecto de su prestación, con posterioridad a su asunción por parte de los gobiernos autonómicos.

A diferencia de las anteriores, en el caso de las competencias exclusivas (recogidas en los respectivos Estatutos de Autonomías) las Comunidades Autónomas asumen todas las funciones con posterioridad al traspaso, por lo cual las necesidades de coordinación sólo se extienden al ámbito interno de la Administración Autonómica.

En concreto, para las competencias compartidas el reparto de funciones suele ser el siguiente. El Parlamento Nacional y la Administración Central tienen a su cargo la definición del catálogo de prestaciones (mínimas) y las condiciones generales de prestación del servicio (caso de la sanidad y educación), proporcionando también la financiación general. Posteriormente, las Administraciones Autonómicas se ocupan de distribuir el presupuesto entre los distintos centros y prestan el servicio al usuario final. Los gobiernos autonómicos también tienen la potestad de mejorar las condiciones de prestación, en cuyo caso deben buscar financiación propia para cubrir los costes diferenciales derivados de tal mejora.

A diferencia de lo anterior, en el caso de las competencias exclusivas las Comunidades Autónomas definen libremente las condiciones de la prestación, pudiendo elevar o reducir los niveles de prestación, a partir del nivel estándar del momento del traspaso.

Hay que advertir aquí sobre una falta de sintonía entre teoría y práctica, porque el diseño de las competencias compartidas choca con los postulados ortodoxos de la teoría del Federalismo Fiscal. Siguiendo los principios clásicos, las preferencias regionales deben ser el determinante final del nivel de prestación de los bienes y servicios públicos locales (las competencias transferidas, en el argot político español). Sin embargo, en los procesos reales de cesión y transferencia de competencias, la descentralización se trata de hacer compatible con el objetivo de mantener una igualdad de acceso a los servicios públicos esenciales del Estado del Bienestar (sanidad y educación, fundamental aunque no exclusivamente). Justo por este motivo se establece un nivel de acceso homogéneo a ese tipo de servicios, como evidencia el caso alemán, donde la descentralización se dirige a mantener similares condiciones de vida y acceso a los servicios públicos en todo el territorio, mediante un modelo de federalismo cooperativo que, no obstante, ha entrado en serios problemas, agravados tras la unificación con la antigua Alemania del Este.

En el caso español, la actuación coordinada de ambos niveles de gobierno —central y autonómico— para acordar los aspectos económicos asociados a los trasposos iniciales de servicios pasó por la determinación del llamado “coste efectivo” de las respectivas competencias⁴. Con este método, los gobiernos autonómicos

que se hacían cargo de una determinada competencia recibían una cantidad de recursos equivalente a la que venía gastando previamente la Administración Central para la prestación del servicio en ese territorio. También se transfería la plantilla de personal y el *stock* de capital público asociados a la prestación del servicio⁵.

Más allá de los diversos problemas asociados a la instrumentación práctica del método del coste efectivo, reseñados por López Laborda y Monasterio (2007: 427-431), hay que reconocer que ese modo pragmático de operar permitió llevar a cabo con rapidez un gran número de trasposos, sin tensiones sobre el gasto público y garantizando ante los usuarios la continuidad en los niveles de prestación.

En este caso se contaba con la referencia inexcusable de la información sobre el gasto asignado a cada competencia en los Presupuestos Generales del Estado. Dicho importe se daba de baja en la Administración Central y se transfería a la Administración Autonómica que había asumido el servicio. Si el servicio transferido era competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, posteriormente éstas decidían sobre las condiciones de prestación y no aparecían importantes problemas de coordinación.

El problema se plantea en las competencias compartidas, respecto a las cuales ya advertía en 1995 el *Libro Blanco de la Financiación Autonómica* (Monasterio Escudero et al., 1995: 263):

“La cuestión clave en el asunto de las competencias compartidas es si la Administración que define las con-

⁴ La metodología concreta se presenta en el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (1995).

⁵ No así la alícuota de deuda, lo que motivó que las Comunidades Autónomas se constituyesen sin deuda en sus inicios, con la excepción de aquellas que habían heredado el endeudamiento de las antiguas Diputaciones Provinciales u órganos asimilados que, en todo caso, no era de gran cuantía.

diciones de prestación del servicios tiene que evaluar el coste de prestación y entregar financiación por importe equivalente a la Administración que lo gestiona o no. Si la respuesta es afirmativa, cabe esperar que sea remisa a una definición más amplia de las condiciones de prestación, mientras que en el segundo (caso) podría suceder lo contrario”.

Conviene hacer una matización sobre lo anterior. Mientras que los grandes servicios públicos de sanidad y educación no estuvieron completamente transferidos, la Administración Central ejercía simultáneamente las funciones de fijar las condiciones generales del servicio y prestarlo directamente a los usuarios en parte del territorio nacional. Este papel dual de la Administración Central termina en 2002 cuando, una vez transferida por completo la sanidad a todas las Comunidades Autónomas, sólo tiene a su cargo la definición de las condiciones generales del servicio y la financiación básica.

En la práctica, a las posibilidades apuntadas en el *Libro Blanco* de que la Administración Central fuese “generosa” o “remisa” a la hora de definir la mejora de prestaciones, se ha añadido con el tiempo una tercera opción: la de ser “generosa” en definir mejoras en la prestación (por ejemplo, creando nuevos servicios) y “ambigua” respecto a determinar la financiación asociada a estos cambios.

Como materialización de lo anterior podría citarse el impacto presupuestario que para las Comunidades Autónomas supone el desarrollo de leyes básicas estatales, con importantes obligaciones derivadas de gasto corriente y de capital. Así, por ejemplo, la llamada *Ley del menor*⁶ modificó la edad de responsabilidad penal y traspasó a una serie de internos de las instituciones

penitenciarias (de competencia estatal, salvo en Cataluña) a los centros de menores (de titularidad autonómica).

Pero, sin duda, en el momento actual el mejor ejemplo de los problemas de coordinación pendientes se encuentra en los retos que supone el completo despliegue y la aplicación de la conocida como *Ley de dependencia*⁷. Esta norma crea una nueva prestación o, con más rigor, crea un conjunto de prestaciones agrupadas en el nuevo *Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Se trata de un caso evidente de concurrencia de competencias entre el gobierno central, las Comunidades Autónomas e incluso las Entidades Locales en algunos aspectos concretos. Sin embargo, en el planteamiento de la *Ley de dependencia* se ha optado por la indefinición respecto a uno de los asuntos fundamentales, como es el caso de las prestaciones mínimas a cargo de la Administración General del Estado (artículo 9.1) y, por ende, de su financiación (artículos 9.2 y 32). Al no definirse en la Ley las prestaciones mínimas, se deja abierta la puerta al gobierno central para desarrollar este cometido de forma restrictiva, arrojando así una mayor parte del coste total sobre las Comunidades Autónomas.

En lo que se refiere a la mejora del nivel mínimo de prestaciones, instrumentada a través de Convenios bilaterales entre los gobiernos autonómicos y el gobierno central (artículo 10), la *Ley de dependencia* adolece también de un diseño bastante ambiguo. Las prestaciones mejoradas podrán ser diferentes entre Comunidades Autónomas, lo cual puede considerarse un resultado natural y lógico del ejercicio de la autonomía, siempre y cuando no se tienda a exacerbar las diferen-

⁶ Se hace referencia a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, así como a sus posteriores modificaciones.

⁷ Se hace referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

cias. Un aspecto a valorar positivamente, al menos en términos de transparencia, se encuentra en la exigencia de que cada Comunidad Autónoma aporte cada año una cantidad igual, al menos, a la de la Administración General del Estado (artículo 32.3), pero la metodología de los Convenios deja planteada la pugna por el porcentaje de coparticipación de las Comunidades Autónomas en la financiación de las prestaciones de mejora. La cuestión aún se complica más —en términos de eficiencia, equidad y sencillez— cuando la norma abre la puerta a que la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones varíe en función de su Comunidad Autónoma de residencia (artículo 33).

Hasta el momento, esta indefinición en las prestaciones y la financiación ha ocasionado una escasa puesta en marcha de los cuidados y servicios previstos en la Ley, aunque repartida de forma desigual entre Comunidades Autónomas. La consecuencia más inmediata es el consiguiente descrédito ante los ciudadanos, cuando comprueban cómo se proclama un nuevo derecho subjetivo, generando la expectativa de unos servicios que luego no se materializan por el conflicto político entre gobiernos y la pugna con respecto a la financiación. Con los datos más actuales, los proporcionados por la actualización del Programa de Convergencia de España (Ministerio de Economía y Hacienda, 2009; pag 47), en 2009 está previsto que la Administración Central destine 1175 millones de euros al desarrollo de la Ley de dependencia, cifra que parece bastante reducida, a tres años de la puesta en marcha de la Ley. Dicha insuficiencia de recursos resulta más criticable aún si tenemos en cuenta que las posibilidades de formar en corto plazo a cuidadores no profesionales, que la Ley de dependencia va a exigir en gran número, podría permitir reducir el desempleo pro-

cedente de sectores que liberan mano de obra poco cualificada, como la construcción.

Por último, es preciso señalar otro aspecto a tener presente en la coordinación de los servicios transferidos, aunque la primera diferencia es que opera en sentido opuesto al comentado hasta ahora. Se trata de los incentivos perversos que pueden originar en las Comunidades Autónomas que gestionan una determinada competencia, pero cuyas consecuencias financieras se hacen sentir principalmente sobre el gobierno central. Esta situación se da, por ejemplo, en los gastos por desempleo o, más en general, en las políticas pasivas de empleo. En España se han descentralizado hacia las Comunidades Autónomas —con algunas excepciones— los servicios públicos de empleo, pero permanecen las prestaciones por desempleo a cargo de las Administraciones Públicas Centrales (Estado y Seguridad Social). En esta situación, una gestión poco cuidada o negligente de los servicios públicos de empleo autonómicos originará un mayor gasto por subsidios de desempleo que, finalmente, serán soportados por el gobierno central, sin que las Comunidades Autónomas tengan estímulo positivo alguno para remediar la situación⁸.

3. Coordinación del endeudamiento y conducción de la política económica

En todos los países federales la conducción de la política económica se vuelve un tema complejo, debido a que aunque el gobierno central es el encargado de las tareas de estabilización económica, los instrumentos de política presupuestaria escapan en buena medida a su control. En efecto, en la medida en que el grado de descentralización del gasto sea importante, una buena parte del presupuesto agregado del sector público pasa

⁸ Obviamente, más allá del incentivo que en sí mismo supone la creación de empleo y la reducción de los niveles de paro en un territorio.

a manos de los gobiernos regionales. Por tanto, la cooperación de éstos es imprescindible para que el déficit global esté controlado y no se produzca una excesiva acumulación de deuda.

En España, este tema no fue objeto de atención al comienzo del proceso descentralizador, en 1978.

Sin embargo, tras el ingreso en la Unión Europea y especialmente desde la fijación de condiciones económicas para acceder a la moneda única, nuestro país empezó a diseñar y poner en práctica diversos mecanismos de coordinación del endeudamiento. Veremos a continuación el modo en que se instrumentaron y funcionaron los procedimientos de coordinación presupuestaria y del endeudamiento, distinguiendo tres periodos distintos, con reglas de coordinación diversas.

Podemos adelantar que el cambio en las reglas de estabilidad presupuestaria, acordadas en mayo de 2006 y aplicadas desde 2007 ha supuesto una cierta pérdida de control por parte de la Hacienda central, que unido a los efectos de la crisis económica hace temer un desbordamiento del déficit y el endeudamiento del sector público español

3.1 La coordinación en el período 1980-1991

Pese a que la Constitución Española (CE) menciona al principio de coordinación, junto con los de autonomía y solidaridad, como principios rectores del Estado Autonómico, durante esta etapa de la Hacienda autonómica, pocos fueron los progresos reales en el establecimiento de mecanismos de coordinación efectivos.

Seguramente el hito fundamental en esta etapa fue la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, definido en el artículo tercero de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las

Comunidades Autónomas (LOFCA) como “órgano consultivo y de deliberación”, entre cuyas funciones se encontraban:

a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.

a) La coordinación de la política de endeudamiento.

f) La coordinación de la política de inversiones públicas.

g) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Además de la creación del CPFF como organismo de coordinación, al que se atribuyen específicamente la coordinación presupuestaria y del endeudamiento, en el artículo 14 de la LOFCA se establecieron limitaciones sobre la deuda pública.

Estos límites afectan tanto a la deuda a corto plazo (restringida a cubrir necesidades transitorias de tesorería) como a la deuda a largo plazo (destino exclusivo a inversiones, carga por intereses y amortizaciones máxima del 25 por ciento respecto a los ingresos corrientes) y requisitos adicionales de autorización para emisiones de deuda y endeudamiento en divisas. Estas restricciones al endeudamiento no suponían, *a priori*, un menoscabo de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sino que debían entenderse en todo caso como un límite a la proporción del gasto autonómico que podría ser sufragado con el recurso al crédito. De manera adicional y complementaria, la LOFCA también introdujo la obligación de coordinar las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas entre sí y con la política de endeudamiento del Estado, todo ello en el seno del CPFF, como órgano multilateral constituido al efecto.

Sin embargo, cuando se analiza con detenimiento el desarrollo de la Hacienda autonómica durante este período se comprueba que el proceso descentralizador se produjo en dos planos y en ninguno de ellos la coordinación presupuestaria y del endeudamiento mereció gran atención.

En primer lugar, y de modo destacado, las Comisiones Mixtas de Transferencias (órganos bilaterales) se ocuparon de negociar y hacer efectivos los traspasos de competencias de la Administración Central a las Comunidades Autónomas. Éste era claramente un asunto bilateral, puesto que ninguna Comunidad está obligada a aceptar una competencia que no desea asumir, por estar mal dotada financieramente o por cualquier otro motivo.

En segundo lugar, el CPFF fue el órgano multilateral en que se produjeron las negociaciones para lograr el Acuerdo quinquenal sobre el sistema de financiación a aplicar entre 1987 y 1991, una vez finalizado el llamado “período provisional”. Dentro de dicho Acuerdo, la coordinación presupuestaria y el endeudamiento no recibió atención, seguramente porque la reciente creación de las Comunidades Autónomas como nuevo nivel de gobierno hacía que el volumen de deuda acumulado fuera todavía muy reducido y no suponía una prioridad en el diseño de la política económica.

Hay que señalar también que el CPFF, en la práctica y más allá de su regulación legal, se convirtió “de facto” en el órgano central de decisión, a pesar de su carácter teóricamente consultivo y de deliberación. Se produjo así un conflicto entre dos lógicas que, en buena medida, ha arrastrado el sistema de financiación y que ha hecho que, en palabras de Ramallo Massanet, (2001; 408-409) “se trataba de un sistema que se ha ido definiendo fundamentalmente por vía del acuerdo político, pero a través de dos órganos que responden a

lógicas opuestas: un órgano bilateral, consistente en las Comisiones Mixtas entre el Estado y cada Comunidad Autónoma y un órgano multilateral en donde se encuentran el Estado y todas las Comunidades Autónomas”.

En términos de los mecanismos generales que pueden aplicarse para el control del endeudamiento, se aplicó un sistema de reglas al endeudamiento autonómico, complementadas con un limitado control administrativo de la Hacienda central, aplicado sobre el endeudamiento en divisas y la emisión de títulos públicos de deuda.

Es importante señalar cuáles fueron los dos motivos principales por los cuáles se relegó la coordinación del endeudamiento a un papel secundario durante esta época.

En primer lugar, las Comunidades Autónomas surgieron como Administraciones Públicas libres de deuda, puesto que en el proceso de segregación de competencias y medios materiales de la Administración Central, para llevar a cabo los traspasos, se segregaron los recursos —una parte de los activos públicos— mientras que todos los pasivos —deuda pendiente de amortizar— quedaron a cargo de la Hacienda central. Tal como señaló en su día el Libro Blanco de la Financiación Autonómica (Monasterio et alii, 1995) esta forma de proceder resulta ciertamente discutible, porque buena parte de la deuda viva se había utilizado para financiar el stock de capital público traspasado a las comunidades autónomas, pero por otro lado, la exclusión de cualquier tipo de gasto financiero del coste efectivo actuaba en sentido contrario.

En todo caso y a los efectos que nos interesan, esto hizo que durante esta fase inicial el volumen de deuda acumulado por las comunidades autónomas fuera muy reducido.

En segundo lugar, las dos reglas principales aplicadas para limitar la deuda autonómica ("regla de oro" de conexión de la deuda a largo plazo con la financiación de inversiones y límite máximo del 25 por ciento a la carga de la deuda sobre ingresos corrientes) habían sido tomadas de la normativa sobre deuda local, pero ignorando el importante elemento diferencial de que las Haciendas locales tenían una larga trayectoria y operaban en un contexto de estabilidad de competencias.

Frente a ello, las Haciendas autonómicas, además del hecho ya comentado de no tener deuda acumulada, estaban en un proceso acelerado de asunción de competencias. Al ir seguidas las competencias de un flujo equivalente de recursos (transferencias corrientes o tributos cedidos), el límite de carga de la deuda no resultaba operativo, por el incremento continuo de recursos corrientes.

Finalmente y desde una perspectiva distinta, los objetivos de control del endeudamiento y estabilidad presupuestaria se fijaban internamente, sin tener que sujetarse a condicionantes externos, como los que posteriormente dimanarían del proceso de unión monetaria en Europa.

Como veremos en el siguiente subapartado, desde 1992 se inicia una regulación del endeudamiento autonómico en España que está influido de modo fundamental por los requisitos de estabilidad presupuestaria acordados en la Unión Europea.

3.2 El Acuerdo del CPFF de 1992 y los Escenarios de Consolidación Presupuestaria

La primera manifestación práctica de la coordinación financiera no llegaría hasta el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992, por el que se aprobó el sistema de financiación autonómica para el período 1992-1996.

Dicho acuerdo introduce el novedoso instrumento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP), como objetivos individualizados para cada una de las Comunidades Autónomas, negociados de forma bilateral y formulados en términos de limitaciones máximas al déficit (saldo no financiero) y la deuda. A pesar de que adolecieron de numerosos defectos de diseño y de algunos reiterados incumplimientos en algunas Comunidades Autónomas, parece existir un cierto consenso acerca del papel que tuvieron los ECP como freno a una tendencia creciente del endeudamiento autonómico y, en consecuencia, sobre su aportación a la reducción del déficit público en España y a la superación del "examen de Maastricht" para la entrada en la tercera fase de la Unión Monetaria Europea.

De acuerdo con lo anterior, la creciente preocupación por la coordinación del endeudamiento autonómico no fue algo espontáneo, sino que claramente respondió a las necesidades de alcanzar los objetivos de convergencia contemplados en el Tratado de la Unión Europea. Esta norma de ámbito supranacional, una vez incorporada al Derecho estatal español, sería la primera expresión formal del principio de estabilidad presupuestaria, aunque todavía quedaba definida muy ampliamente, tanto en términos numéricos (límite del 3 por ciento del PIB para el déficit y del 60 por ciento para la deuda pública) como territoriales (para el conjunto del sector público, sin discernir el esfuerzo que deberían asumir las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en el proceso de consolidación presupuestaria emprendido a partir de entonces).

La necesaria coordinación interna adquirió tintes todavía más relevantes tras la aprobación en el ámbito de la Unión Europea del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en el año 1997. Los requisitos del PEC eran todavía más exigentes que los contenidos en el Tratado de la Unión Europea, ya que asumía plenamente éstos

y, además, reforzaba su contenido con el requerimiento de saldos presupuestarios cercanos al equilibrio o con superávit en el medio plazo. Todo ello estableciendo un sistema de sanciones para los Estados miembros que incumpliesen sus objetivos de consolidación fiscal (Protocolo sobre Déficit Excesivo), así como un seguimiento continuado y coordinado de las políticas presupuestarias nacionales (Orientaciones Generales de Política Económica y Programas de Estabilidad).

El PEC estableció unos objetivos muy rigurosos a todos los Estados miembros, con independencia de su situación presupuestaria y financiera, además de hacer abstracción de su estructura político-administrativa interna. Es decir, responsabilizaba del cumplimiento de los criterios de déficit y deuda al respectivo gobierno central de cada Estado miembro en exclusiva. Para un país de estructura fiscal descentralizada como España, esta situación planteó una asimetría de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos territoriales, puesto que estos últimos no tenían obligación expresa de liquidar sus presupuestos con equilibrio o superávit, a pesar de su elevado volumen de gasto y su capacidad fiscal propia. Parecería mucho más lógico avanzar hacia la corresponsabilidad en el control del endeudamiento público, de tal forma que los objetivos de estabilidad presupuestaria fuesen asignados a cada uno de los diferentes niveles de gobierno (reparto vertical) y, en el caso de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, para cada una de las unidades individuales por separado (reparto horizontal).

Desde una perspectiva diferente, hay que señalar que el artículo único, apartado I de la Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial de la LOFCA, deja redactado en los siguientes términos el artículo 3.1 de la LOFCA:

“3.1 Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la

Hacienda del Estado, se crea por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que estará constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad y Ciudad Autónoma”.

Aunque el apartado III de la exposición de motivos de la Ley se menciona que dicha modificación tiene por objetivo dar cabida en el CPFF reformado a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, no puede olvidarse que se suprime en la nueva redacción la mención al carácter de órgano consultivo y de deliberación del CPFF. Como veremos en el apartado siguiente, la posterior reforma del artículo 3.2 de la LOFCA por la normativa de estabilidad presupuestaria hace pensar que el CPFF “refundado” puede tener capacidad decisoria en ciertas materias relacionadas con la coordinación presupuestaria y del endeudamiento.

Como conclusión de esta etapa de coordinación bilateral del endeudamiento autonómico a través de los ECP podemos hacer un balance en el cual el principal activo sería haber introducido una “cultura de la estabilidad presupuestaria”, introduciendo la fijación de objetivos numéricos al déficit y la deuda, en conexión con las obligaciones asumidas por España en el marco del PEC.

Entre sus pasivos, habría que citar algunos defectos de diseño, que siendo patentes en este período, no fueron corregidos.

El primero de ellos es la falta de idoneidad del organismo encargado del seguimiento. El mismo problema de cabildeo que se observó en el ECOFIN al tratar de la aplicación del Protocolo de Déficit Excesivo a los casos de Alemania y Francia se aprecia en el CPFF respecto al incumplimiento de los objetivos de déficit de diversas ECP. Agrava este problema el mecanismo seguido en

la renegociación de los ECP, donde se ampliaba el margen de endeudamiento a las Comunidades Autónomas incumplidoras.

El segundo defecto es la carencia de un mecanismo creíble de sanciones. Las consecuencias del incumplimiento no estaban especificadas ni tampoco había ningún organismo encargado de informar sobre el grado de (in)cumplimiento.

Finalmente, está el problema de la falta de transparencia de los ECP, tanto en el mecanismo seguido para su fijación como respecto a la falta de publicidad de los límites acordados. Se perdió así la posibilidad de castigar al menos con una pérdida de reputación política a los gobiernos autonómicos incumplidores.

3.3 La Ley general de estabilidad presupuestaria en sus versiones de 2001 y 2006 (la estabilidad como equilibrio anual o a lo largo del ciclo)

Sería en el año 2001 cuando en España se decidió impulsar una normativa legal consagrando el principio de estabilidad presupuestaria y, con ello, la trasposición del PEC a un contexto ampliamente descentralizado.

Las iniciales limitaciones al endeudamiento introducidas con los ECP iban a ser superadas en grado de exigencia tras la aprobación de la normativa de estabilidad presupuestaria (NEP)⁹. Ya no serían acuerdos bilaterales entre el Gobierno central y cada Comunidad Autónoma, sino una norma general y permanente de obligado cumplimiento para todos los niveles de gobierno y para todos y cada uno de los gobiernos de forma individual.

Su objetivo principal era “prolongar este ciclo expansivo de larga duración, aprovechando plenamente las oportunidades derivadas de nuestra participación en el proceso de construcción europea”, dando así por buenos los ajustes fiscales llevados a cabo con anterioridad y manifestando una voluntad explícita de avanzar por la misma senda con objetivos aún más ambiciosos.

Entre los principales reproches que se hacían a la NEP figuraba el de una exigencia y rigidez que excedían incluso a las que impone el PEC a los Estados miembros. Por otra parte, no se tenía en cuenta la situación presupuestaria previa de cada gobierno, haciendo *tabula rasa* del comportamiento financiero y presupuestario en el pasado, al igual que las diferentes necesidades de inversión productiva en cada territorio. Todo ello igualaba en términos de obligaciones a las Comunidades Autónomas que habían acumulado una deuda muy importante con otras que presentaban niveles bastante más moderados.

Se cerraba también la vía del endeudamiento para financiar las inversiones de los gobiernos subcentrales, contradiciendo la “regla de oro” clásica de la Hacienda Pública —recogida en la LOFCA, como ya se ha comentado— y haciéndolo además en un contexto de ahorro corriente con escasa capacidad de crecimiento y con una transferencias de capital —fundamentalmente de fondos europeos— que tenderían a disminuir a partir del año 2007.

Hay que mencionar también que la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre,

⁹ Bajo el epígrafe genérico de NEP se incluye la Ley 18/2001, de 12 diciembre, general de estabilidad presupuestaria, así como la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

complementaria de la LGEP modifica el artículo 3.2 de la LOCA, que queda en los siguientes términos:

“3.2 El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera entenderá de las siguientes materias:

b) La emisión de los informes y la *adopción de los acuerdos*¹⁰ previstos en la Ley Orgánica 18/2001, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria”.

El añadido de esta nueva competencia y sobre todo la mención a la adopción de acuerdos parece ratificar que el CPFF ha perdido definitivamente el carácter de órgano consultivo.

Finalmente, la NEP estableció varios mecanismos de sanciones para los gobiernos que incumpliesen sus objetivos de estabilidad presupuestaria, aunque con resultados dispares. Parecía poco discutible la exigencia de elaborar un Plan de Saneamiento Económico-Financiero, al igual que la publicación por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) de un Informe Anual que registre el grado de cumplimiento de tales objetivos. También tenía bastante lógica la vinculación de la concesión de autorizaciones para el endeudamiento en divisas y la emisión de deuda pública al cumplimiento de estos objetivos.

Sin embargo, la última sanción prevista en la NEP carecía de virtualidad, al establecer que los gobiernos incumplidores que “provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por

España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado”. La excesiva vaguedad de este artículo —sin desarrollar reglamentariamente— desnaturaliza el hipotético castigo financiero y, por tanto, erosiona gravemente su credibilidad y su efectividad.

Si hay que condicionar la aplicación de sanciones a una Comunidad Autónoma incumplidora a que España sea objeto de la aplicación del PDE, se hace realmente difícil que ésta sea una amenaza de sanción creíble, porque por el sólo incumplimiento de una —o varias— Comunidades Autónomas, es muy improbable rebasar los márgenes fijados para la aplicación del PDE.

El caso más probable para llegar a la aplicación del PDE supondría el incumplimiento de sus objetivos por todos los niveles de las Administraciones Públicas y en este contexto la Administración Central, que sería ella misma incumplidora, tendría poca legitimidad para aplicar sanciones a las Comunidades Autónomas.

Considerado en sentido estricto, por tanto, el mecanismo previsto no es realmente un instrumento para disciplinar la conducta de las Comunidades Autónomas incumplidoras (más allá de que éstas formulen un Plan de Saneamiento), sino un modo de repartir entre los diversos niveles de Administraciones Públicas las sanciones derivadas de la aplicación del PDE.

Muy distinta consideración merece la modificación del artículo 14 LOFCA, que sujeta a autorización estatal

¹⁰ El subrayado es nuestro.

cualquier modalidad de endeudamiento autonómico, en el caso de las comunidades autónomas incumplidoras. En este caso, la jerarquía entre mecanismos limitadores del endeudamiento subcentral tras la LGEP, en su versión de 2001, pasa a ser la de coordinación, reforzada por controles directos de la Administración Central, en caso de incumplimiento, quedando las reglas de endeudamiento como complemento a los anteriores.

Desde otra perspectiva distinta, hay que señalar que la parte más conocida y comentada de la NEP de 2001, la fijación del equilibrio presupuestario como regla general, no puede separarse de otros procedimientos presupuestarios, que inciden sobre el resultado final.

El déficit, como resultado final de la política presupuestaria, no puede desligarse del estilo de presupuestación y gestión pública, dado que un presupuesto incrementalista y una gestión tradicional, basada en controles formales es difícil que puedan conseguir un eficiente uso de los recursos públicos y un mecanismo eficaz para reducir el gasto en los períodos en que ello sea necesario. Por ello, en la NEP se enuncian también los principios de presupuestación a medio plazo, transparencia en la gestión y presupuestos orientados a la eficiencia, de cuya realización efectiva depende que pueda conseguirse la estabilidad presupuestaria.

Desafortunadamente, algunos de estos nuevos principios de gestión presupuestaria adolecen de un insuficiente desarrollo, pudiendo apreciarse una falta de transparencia en la información sobre endeudamiento autonómico y la credibilidad de las previsiones presupuestarias, así como un insuficiente desarrollo de la presupuestación por objetivos en el ámbito autonómico.

En mayo de 2006 se produjo una reforma de la NEP que incidió en tres aspectos fundamentales de las reglas de estabilidad presupuestaria.

En primer lugar, se definió el objetivo de estabilidad como equilibrio a lo largo del ciclo económico y no como equilibrio anual, pudiendo registrarse déficit o superávit anuales, según la situación de crecimiento económico respecto al potencial¹¹.

En segundo lugar, se vuelve a un procedimiento bilateral de negociación para fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad, lo cual supone seguramente el defecto más grave de la nueva versión de la LGEP, puesto que además de obligar a la Hacienda Central a un complejo proceso de negociaciones, abre la puerta a que las Comunidades Autónomas con mayor capacidad de presión puedan recibir un mejor trato, con objetivos de déficit más amplios. A este problema de la arbitrariedad hay que unir que dichas diferencias de trato pueden ser vistas por el resto de Comunidades Autónomas como un factor que legitima su incumplimiento, induciendo un desbordamiento de los déficit autonómicos.

En tercer lugar, se flexibiliza en demasía la formulación de planes de saneamiento, para las Comunidades Autónomas que hayan incumplido su objetivo de estabilidad. Dichas Comunidades antes tenían que formular, en todos los casos, un plan de saneamiento económico, explicando los factores causantes del incumplimiento y diseñando un plan de reequilibrio a tres años, para volver a la senda de la estabilidad presupuestaria.

Ahora dichos planes de saneamiento pueden ser evitados en ciertos casos y eso es precisamente lo que per-

¹¹ Se entiende que si el crecimiento real excede del 3 por ciento debe registrarse un superávit, que si la tasa de crecimiento se sitúa entre el 2 y el 3 por ciento debe producirse el equilibrio presupuestario y por debajo del 2 por ciento pueden registrarse déficit.

mite, con carácter general, la actualización del Programa de Convergencia.

El peligro latente es el de un desbordamiento del déficit autonómico, puesto que si en los períodos posteriores a la LGEP inicial (desde 2002 hasta 2006) el objetivo teórico era el equilibrio presupuestario y no se cumplió ningún año, cabe temer fuertes desviaciones en los próximos ejercicios, donde ya se contempla un déficit inicial muy elevado, tal como luego veremos en el cuadro 2.

Desde otra perspectiva, el siguiente cuadro 1 muestra cómo ha ido variando el orden de prelación entre los instrumentos utilizados para el control del endeudamiento subcentral en España, a lo largo de más de dos décadas de Hacienda autonómica transcurridas entre la aprobación de la LOFCA en 1980 y la NEP de 2001.

Si observamos los datos de déficit y deuda del sector público español, la NEP parece haber contribuido a alcanzar su objetivo principal de reducir el déficit y la deuda pública, a tenor de las cifras contenidas en el cuadro 2.

A partir del año 2000, el sector público español se sitúa en una posición cercana al equilibrio presupuestario, manteniéndose esta situación hasta el 2004. Posteriormente, entre 2005 y 2007 el sector público español en su conjunto registra capacidad de financiación, gracias a un creciente superávit en la Seguridad Social (ininte-

rrumpido desde 1999) y a un importante esfuerzo de reducción del déficit en la Administración General del Estado y en las Comunidades Autónomas. Precisamente a finales de 2007 alcanza su mínimo el peso de la deuda pública respecto al PIB, situándose en el 36,7 por ciento.

Curiosamente, han sido las Corporaciones Locales en términos agregados las que más han empeorado su resultado agregado, aunque bien es cierto que se mantiene en cifras muy cercanas al equilibrio.

Como es bien conocido, el panorama cambia bruscamente desde principios del 2008, con un brusco giro de la situación presupuestaria. Este pasado ejercicio 2008 se produce una tremenda desviación entre el resultado presupuestario previsto (superávit equivalente al 1,2 por ciento del PIB), y el finalmente registrado, (déficit del 3,4 por ciento del PIB), con una desviación de nada menos que 4,6 puntos porcentuales.

Si tenemos en cuenta que las cifras de déficit del ejercicio 2009 están calculadas sin tener en cuenta el coste del nuevo sistema de financiación autonómica (estimado en una cifra mínima de 7000 millones de euros) y que el déficit de las Comunidades Autónomas de dicho ejercicio está estimado de manera conservadora, existe el temor fundado de que se produzca en los dos próximos años un aumento notable del déficit y la deuda pública.

Cuadro 1. Jerarquía de los instrumentos de control del endeudamiento subcentral en España

PERIODO		
1980-1991	1992-2001	2002-2009
Reglas fiscales	Coordinación presupuestaria	Coordinación presupuestaria
Controles directos	Reglas fiscales	Controles directos
Coordinación presupuestaria	Controles directos	Reglas fiscales

Fuente: elaboración propia

Cuadro 2. Déficit y deuda por niveles de gobierno en España, 1995-2011*

% PIB	Déficit	Administración Central	Comunidad Autónoma	Corporaciones Locales	Seguridad Social	Deuda pública total
1995	-6,50	-5,55	-0,62	-0,03	-0,30	62,7
1996	-4,85	-3,85	-0,60	0,01	-0,41	66,8
1997	-3,11	-2,61	-0,34	0,03	-0,19	65,3
1998	-2,97	-2,33	-0,37	0,03	-0,30	63,2
1999	-1,30	-1,20	-0,18	-0,01	0,09	61,5
2000	-0,87	-0,91	-0,51	0,09	0,45	59,3
2001	-0,50	-0,63	-0,63	-0,04	0,80	55,5
2002	-0,27	-0,50	-0,48	-0,12	0,84	52,5
2003	-0,03	-0,32	-0,48	-0,24	1,02	48,7
2004	-0,18	-1,14	-0,07	0,01	1,01	46,2
2005	1,10	0,42	-0,30	-0,11	1,08	43,0
2006	1,79	0,79	0,02	-0,20	1,19	39,7
2007	2,20	1,30	-0,20	-0,20	1,30	36,2
2008	-3,40	-2,70	-1,00	-0,50	0,80	39,5
2009	-5,80	-4,70	-0,90	-0,40	0,20	47,3
2010	-4,80	-4,10	-0,80	-0,30	0,40	51,6
2011	-3,90	-3,70	-0,50	-0,20	0,50	53,7

(*) De 1995 a 2007, cifras de liquidaciones presupuestarias

El dato de 2008 es el dato de avance de liquidación

Los datos de 2009-2011 son las previsiones contenidas en el Programa de Convergencia de España

Fuente: Ministerio de Hacienda

A medio plazo, el aumento de la deuda producirá un incremento de la carga por intereses y una disminución del margen de actuación presupuestaria, con los consiguientes efectos negativos sobre la capacidad de la Hacienda central para adoptar medidas frente a la crisis económica.

4. Conclusiones

En las tres décadas transcurridas desde el inicio del proceso de descentralización iniciado tras la Constitución de 1978, el sector público español ha experimentado profundas transformaciones.

El desarrollo del Estado de Bienestar ha transcurrido en paralelo con la implantación del Estado de las Autonomías. La realización de un balance de ese proceso exige tener en cuenta que cualquier solución descentralizadora está sujeta a condicionantes históricos, políticos y de otra índole que pueden implicar ineficiencias económicas.

Si nos referimos al caso español, entre los aspectos positivos de la descentralización hay que citar que el rápido proceso descentralizador se llevó a cabo sin generar tensiones importantes sobre el gasto, que se ha mejorado el grado de corresponsabilidad fiscal, es-

pecialmente en la vertiente de la imposición directa, donde las competencias normativas de las comunidades autónomas son muy amplias y que, en el período reciente (2000-2007) se han conseguido buenos resultados en materia de estabilidad presupuestaria.

Entre los aspectos a mejorar, está el asunto de la solidaridad regional, donde la existencia de importantes flujos redistributivos entre regiones se ha visto oscurecida por la carencia de un criterio explícito de equidad y por la no participación de las Comunidades Autónomas forales en el esfuerzo de la solidaridad regional (Sevilla, 2002).

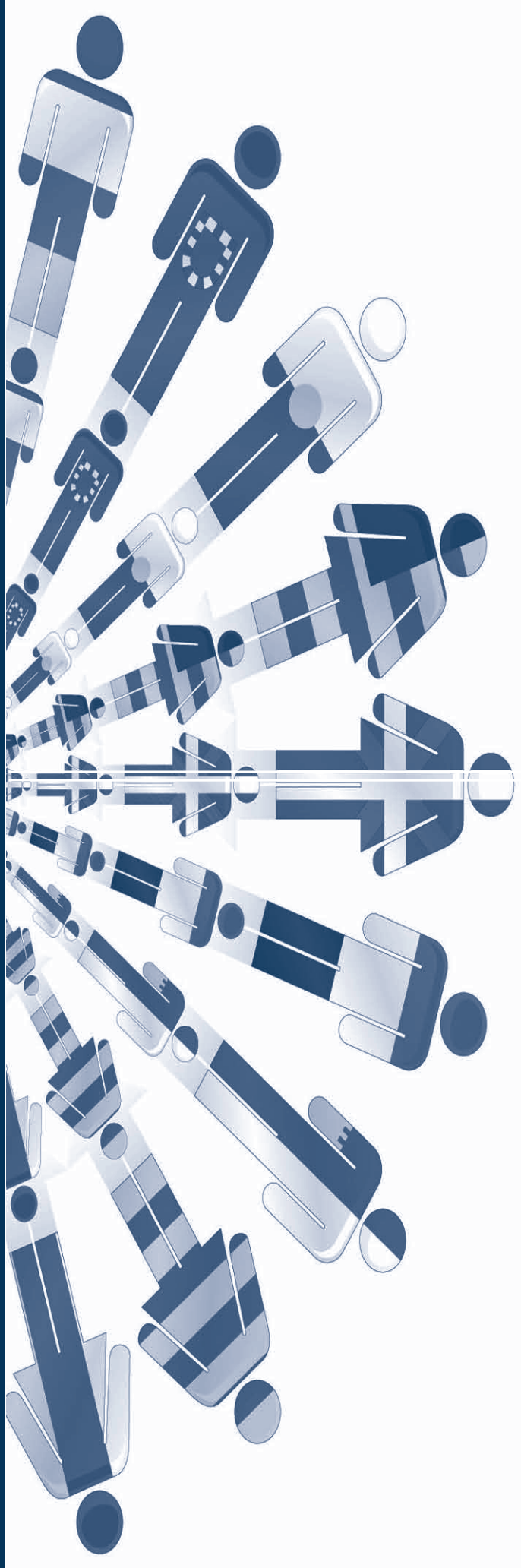
En el terreno de la prestación de servicios, aunque el método del coste efectivo permitió un traspaso orde-

nado de servicios, se aprecia la carencia de un mecanismo que permita acometer las mejoras de servicios esenciales del Estado de Bienestar y especialmente la puesta en marcha de la Ley de dependencia.

Finalmente, la extensión de los mecanismos de relación bilateral, que afecta entre otros aspectos a la coordinación del endeudamiento, tal como puede apreciarse en la reforma de mayo de 2006 de la Ley general de estabilidad presupuestaria, amenaza con un desbordamiento del déficit autonómico, que contribuiría a disminuir el margen presupuestario, asunto este de especial gravedad en estos momentos de crisis económica.

Bibliografía

- Agranoff, R (1999): *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Ed. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Ahmad, E y Brosio, E (Eds) (2006): *Handbook on Fiscal Federalism*. Ed Edgard Elgar, Cheltenham
- Aja, E (2002): *El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales*. Ed. Alianza Universidad, Barcelona
- Alcalá, F; López, J y Monasterio, C (2001): *Bases para un sistema estable de Financiación Autonómica*. Ed Fundación BBVA, Bilbao
- Bird, R y Ebel, R (Eds) (2007a): *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries. Subsidiarity, Solidarity and Aymmetry*. Ed Edgard Elgar, Cheltenham
- Bird, R y Ebel, R (2007b): "Subsidiarity, Solidarity and Aymmetry: Aspects of the Problem", en Bird y Ebel (eds) (2007), pp.3-26
- Congleton, R (2006): "Asymmetric federalism and the political economy of decentralization", en Ahmad y Brosio (2006) pp.131-15
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (1995): *Metodología para la determinación del Coste Efectivo de los servicios transferidos*. Madrid (mimeo)
- López, J. y Monasterio, C (2007): "Regional governments: Vertical Imbalances and Revenue Assignments". En Martínez-Vazquez y Sanz (Eds) pp.422-453
- Martínez-Vazquez, J y Sanz, J (2007): *Fiscal Reform in Spain. Accomplishments and Challenges*. Ed Edward Elgar, Northam
- Ministerio de Economía y Hacienda (2008): *Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (Propuesta base para un acuerdo)*. Madrid, 30 de diciembre de 2008
- Ministerio de Economía y Hacienda (2009): *Actualización del Programa de Estabilidad de España 2008-2011* (disponible en www.meh.es)
- Monasterio, C; Pérez, F; Sevilla, J y Solé, J (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y propuestas para su reforma (Libro Blanco de la Financiación Autonómica)*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid
- Oates, W (2005): "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism". *International Tax and Public Finance*, vol 12, pp 349-373
- Prud'homme, R (1995): "The Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer*, vol 10, nº 2 pp 201-220
- Ramallo, J (2001): "Fundamentos jurídicos de la financiación autonómica". En Alcalá, López y Monasterio (2001), op, cit
- Sevilla Segura, J (2002): *Las claves de la financiación autonómica*. Ed Grijalbo, Barcelona
- Weingast, B (2006): *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*. Hoover Institution, mimeo



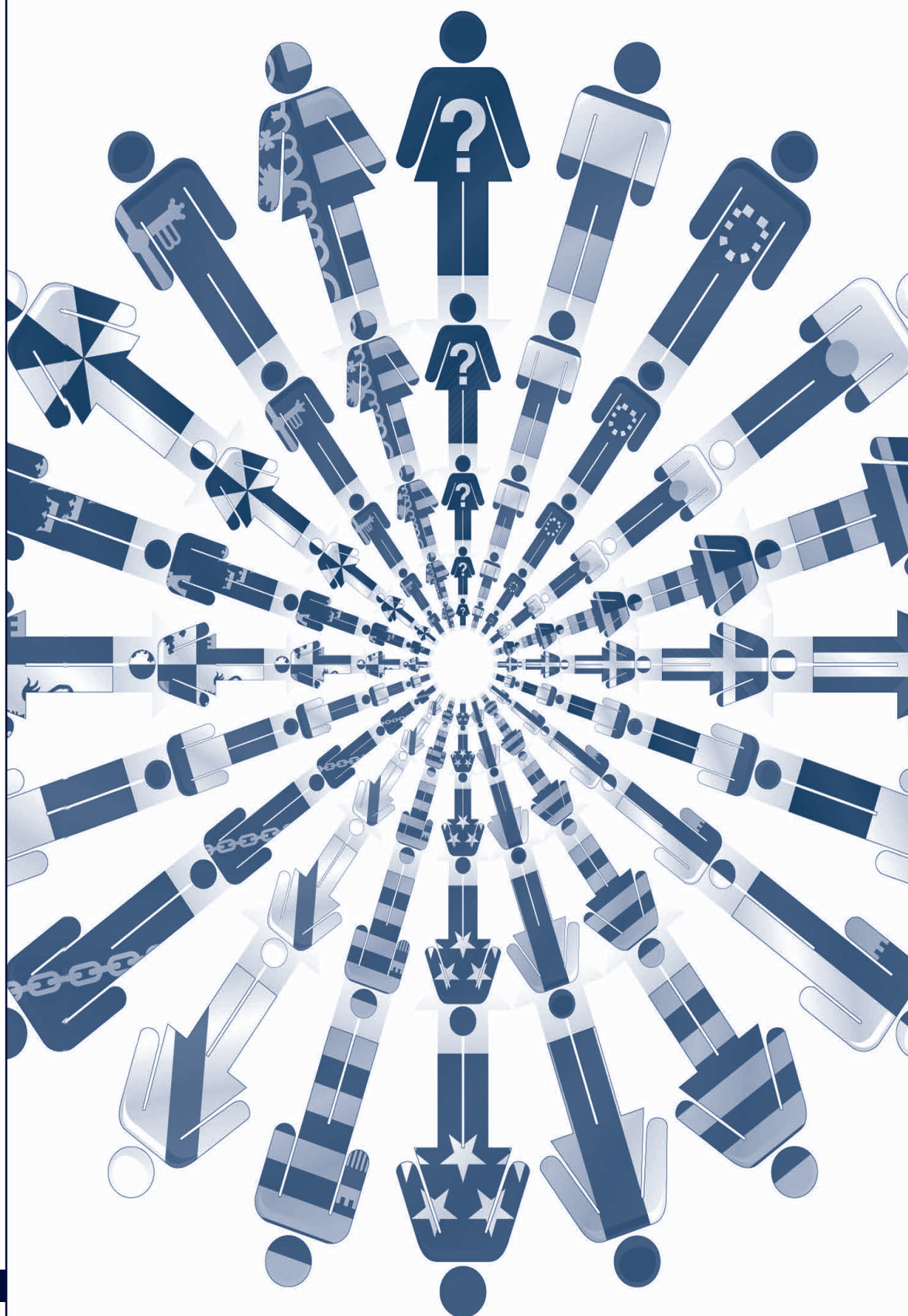
> El futuro de la descentralización local en España: la visión de las instituciones

Mesa Redonda

Moderador: D. Juan Antonio Mata Marfil, Presidente del CES de Castilla-La Mancha

D. Conrado Escobar Las Heras, Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja

D. Jesús Javier Perea Cortijo, Director General de Administración Local del Gobierno de la Junta de Castilla-La Mancha



Buenos días a todos quienes están participando en estas importantes y oportunas Jornadas de reflexión sobre un tema de la trascendencia política, social y económica, como el que nos ha convocado hoy y mañana aquí, en el Principado de Asturias, en la ciudad de Oviedo, a personas con diversas ideas, de diversas responsabilidades y con diferentes opiniones.

Antes de nada, quisiera dejar constancia de mis más sinceras felicitaciones al Consejo Económico y Social de Asturias, y a su Presidente, el amigo Nicolás, que fiel a su tradición, sigue organizando este tipo de encuentros para reflexionar en voz alta sobre temas de gran actualidad y que están, como apuntaba anteriormente, en la agenda del debate social y político en nuestro país y que afectan muy directamente a la vida de las Instituciones Públicas y, por ende, a la vida del conjunto de los ciudadanos.

He pensado siempre que los CES están —además de para tomar el pulso a la sociedad a través de los informes socioeconómicos que cada uno de nosotros realizamos anualmente y de emitir dictámenes sobre aquellas materias legislativas que nos remiten los Gobiernos Autonómicos— para organizar y provocar debates sociales de la naturaleza como el que nos ocupa en estas Jornadas y de ellos poder extraer ideas, consideraciones y propuestas que puedan ser útiles, tanto a las Instituciones Públicas como a las organizaciones que sustentan la estructura de los Consejos Económicos y Sociales que son, en definitiva, una parte esencial de la sociedad civil. Enhorabuena y reitero mis sinceras felicitaciones.

Gracias también por haberme concedido la satisfacción de participar en estas Jornadas. Primero, por tener la posibilidad de venir una vez más a esta maravillosa ciudad de Oviedo y departir, entre otros, con amigos como Nicolás, José Luis o Carmen. En segun-

do lugar, por poder escuchar la opinión de grandes especialistas, de importantes autoridades sobre la materia como las que van a participar en las diferentes conferencias y mesas redondas y, en tercer lugar, por coordinar una de las mesas de debate, concretamente ésta que está iniciándose y que se va a ocupar de la “Visión de las Instituciones sobre la distribución territorial de España”.

Sin querer sustraer el tiempo a los dos ponentes que van a intervenir a continuación quisiera realizar una breve reflexión como marco introductorio a la misma.

La España actual, la nacida de la Constitución 1978, es la España de las Autonomías. Libertad y democracia se recuperan en nuestro país y con ambas se da el paso fundamental para la configuración actual del Estado.

A lo largo de estos treinta años, fruto de aquella decisión, España se ha transformado profundamente en todos los campos, tanto económicos como sociales, políticos e institucionales. Y estos cambios lo han sido mediante un proceso muy dinámico, muy vivo, no exento de tensión y confusión, como ha ocurrido, por ejemplo, en los recientes debates sobre reformas de los Estatutos de Autonomía o lo está siendo sobre la actual situación económica pero en el que globalmente ha primado el diálogo, la negociación, y el acuerdo, aunque no siempre, entre los diferentes gobiernos, tanto central como autonómicos, y con los agentes sociales, en su caso.

Como consecuencia de todo este proceso se han ido transfiriendo a las Comunidades Autónomas un conjunto de competencias tales como la enseñanza, la sanidad, las políticas activas de empleo, etc., que hacen que éstas hayan alcanzado cotas de autogobierno muy amplias, impensables en aquellos momentos.

A nadie se nos escapa que este proceso, en su conjunto, ha sido positivo para el país y sus ciudadanos, pese a las tensiones y la confusión. Se dice, y con razón, que España ha avanzado a velocidad de crucero y que lo ha hecho como nunca en su historia. La cercanía del poder político a los ciudadanos, la descentralización política ha sido uno de los vectores importantes que han contribuido a ese avance, a ese progreso.

Pero hoy, asumidas la parte esencial de las competencias por las Comunidades Autónomas, la pregunta que nos hacemos todos es si este proceso de descentralización ha tenido y tiene los mecanismos de financiación suficientes; si es sostenible el sistema y, sobre todo, si es equilibrado y solidario. Preguntas a las que, a renglón seguido, se añaden otras, como si con los nuevos Estatutos de Autonomía los sistemas regulados en los mismos pueden consolidar o, por el contrario, afectar negativamente a los sistemas de solidaridad recogidos en la Constitución. Son preguntas que están en la mente de todos, también de los ciudadanos.

Pero, junto a este debate sobre la financiación, el debate se amplía y con mayor tensión si cabe, al sistema de financiación de los Ayuntamientos, de las Corporaciones Locales. La reclamación por parte de éstos de una financiación suficiente que les permita hacer frente no sólo a las competencias que tienen legalmente atribuidas, sino también al conjunto de las que sin ser competencias reales de los Ayuntamientos se ven en la obligación de asumir, fruto especialmente de la cercanía a los ciudadanos. No es por casualidad que el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, que me honro en presidir, en respuesta a la solicitud por parte de la Comisión Parlamentaria encargada de la reforma del Estatuto de nuestra Comunidad Autónoma, indicó textualmente “que el conjunto de competencias atribuidas a los Entes Locales deben de ir acompañadas del correspondiente respaldo presupuestario”. Es evidente

que se apunta como imprescindible el reforzar los sistemas de financiación de las Corporaciones Locales.

Para hablarnos de éstos y de otros temas, tenemos en la mesa, por un lado, al Director General de Administración Local de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a D. Jesús Javier Perea, amigo y que pese a su juventud, 32 años, ha pasado por importantes responsabilidades. Inició su andadura pública como concejal en el Ayuntamiento de La Roda, en Albacete, en 1999, con 23 años; ha sido Diputado Nacional del PSOE por la provincia de Albacete en la legislatura 2000-2004, ocupando desde 2004 la responsabilidad por la que está participando en la Mesa. Conoce perfectamente la Administración Local y la Autonómica. Es un auténtico especialista en la materia.

Y, junto a éste, está otro joven político, también con una amplia trayectoria, como es D. Conrado Escobar de las Heras, Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja. Fue Presidente de Nuevas Generaciones entre 1990 y 1991, Vicesecretario de Organización del Partido Popular en la Rioja y también fue Concejal del Ayuntamiento de Logroño entre 1991 y 1996, además de Senador autonómico entre 1999 y 2003.

Como pueden comprobar, ambos tienen una amplia experiencia política y de gestión, responsables de áreas vinculadas con el tema de debate en los Gobiernos de sus respectivas Comunidades Autónomas, al tiempo conocen muy directamente la política municipal, como concejales en La Roda y en Logroño, respectivamente.

En última instancia, tengo que señalar que D. José Miguel Ruano León, Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias, cuya presencia estaba anunciada en el programa, excusó su asistencia en el día de ayer.

Espero que la exposición de los ponentes y el posterior debate discurra por los límites temporales que tenemos establecidos.

Sin mas preámbulo, dejo la palabra a D. Jesús Javier Perea, en primer lugar, para intervenir, a continuación, D. Conrado Escobar.

Una breve introducción de cómo es La Rioja

Es la Comunidad Autónoma más pequeña de España con unos 5.000 kilómetros cuadrados y una población de algo más de 300.000 habitantes que conforman 174 municipios.

Podemos distinguir cuatro zonas claramente diferenciadas: Rioja Alta con gran auge turístico y económico alrededor de nuestro producto estrella, el vino; Rioja Media con el empuje de Logroño (tiene la mitad de la población riojana) y de su área metropolitana; Rioja Baja con gran desarrollo económico e industrial especialmente agroalimentario y calzado; y la Sierra con mayores dificultades en comunicaciones por carretera y donde radican la gran mayoría de los municipios de menos de 100 habitantes.

Dentro de los municipios riojanos podemos intervenir sobre tres áreas:

- Los pequeños municipios (de menos de 2.000 habitantes): nuestra gran apuesta y los que reciben mayor esfuerzo financiero en términos relativos.
- Los municipios intermedios (más de 2.000 habitantes): la franja poblacional más notable, estable y repartida y que recibe ya la financiación incondicionada.
- El área metropolitana: Logroño y su entorno como fenómeno territorial que exige mayores mecanismos de solidaridad y colaboración.

Estamos llevando a cabo un Plan Estratégico que aproveche las ventajas de nuestra organización y distribución territorial y disminuya sus limitaciones. Especial hincapié en los pequeños municipios, muchos de ellos con menos de 100 habitantes y que en ocasiones no pueden ser totalmente eficientes, pero que conforman

nuestra identidad regional, nuestra historia y nuestro patrimonio.

Para ello estamos desarrollando fórmulas alternativas de gestión, que partiendo del respeto hacia su autonomía institucional, garanticen la prestación en condiciones de equidad de servicios públicos, y favorezcan que estos municipios sigan siendo lugares atractivos como alternativa de vida.

También estamos potenciando los foros en los que estos municipios puedan intercambiar sus experiencias, sus preocupaciones reales. Para ello les invito a todos ustedes a participar en el próximo Congreso de Pequeños Municipios (27 y 28 de octubre), impulsado desde La Rioja y con la participación activa de todos los agentes implicados.

Nos hemos marcado tres líneas de actuación orientadas a los municipios: modernización de los Ayuntamientos; financiación sostenible de los municipios riojanos y la consolidación de una política autonómica de infraestructuras locales, planificando a corto, medio y largo plazo las necesidades de dichas infraestructuras desde un punto de vista local y supramunicipal.

Tras consolidar las tradicionales fórmulas de mancomunidad y agrupación de municipios (nuestra Ley de Administración Local tiene más de cinco años), hemos puesto en marcha el proyecto "Oficina de Asistencia al Municipio". Un esfuerzo en la mejora de la organización administrativa al servicio de aquellos Ayuntamientos que carecen de recursos que en ocasiones nos parecen obvios pero que la realidad actual demuestra en muchos casos como una situación evidente.

Un modelo de gestión pionero en España que con equipos de trabajo multidisciplinares, dé servicios de apoyo a los Ayuntamientos en áreas tan diversas como las

relativas a urbanismo, cuestiones jurídicas o apoyo administrativo, y que a su vez, contribuya a mejorar la atención que desde los Ayuntamientos riojanos se ofrece a sus ciudadanos.

Son siete equipos de trabajo que bajo las directrices de los niveles de decisión político y administrativo de cada Ayuntamiento favorecen a modernizar la gestión local y mejorar la eficiencia en el servicio ofrecido a los ciudadanos.

También tenemos desarrollado un Plan de Equipamientos Informáticos a los Ayuntamientos que está permitiendo que todos los municipios tengan a su alcance unidades gestoras que cuenten con un equipamiento informático básico en el que se incluirán equipos, aplicaciones y presencia del municipio en Internet.

Ponemos a disposición de los Ayuntamientos programas de contabilidad, registro y padrón a través del Portal de los municipios, sitio desde donde además se ha implantado la tramitación de expedientes, recaudación, consulta de las nóminas de los empleados públicos, tramitación de actas, subvenciones, etc.

Asimismo, estamos llevando a cabo un Plan de Formación de Secretarios y de Empleados Públicos Municipal, en el que se tratan temas como las contrataciones, el urbanismo, la tramitación administrativa, la gestión y cualquier otra área que pudiera ser de su interés.

En lo relativo a la financiación municipal, nuestro modelo está basado en la suficiencia, la corresponsabilidad y la autonomía.

Estamos trabajando en nuevos criterios de financiación a los Ayuntamientos basados en los datos obtenidos de los indicadores de infraestructuras y en los indicadores

económicos, e introduciendo criterios innovadores como los relativos a la dispersión, la estacionalidad, el esfuerzo fiscal y todos aquellos que reflejen fielmente la nueva realidad social y económica de nuestros Ayuntamientos.

Como comentaba al principio de mi intervención, se está produciendo en La Rioja un fenómeno social y económico que es el de la capital y su entorno que agrupa a 14 municipios con poblaciones cercanas a los 6.000 habitantes y que nos reclaman los mismos servicios que se disfrutaban en Logroño. Esto nos obliga a marcar un modelo de financiación más avanzado para el Ayuntamiento de Logroño y su área metropolitana. Este nuevo sistema de financiación debe contemplar la autonomía y la responsabilidad en la gestión que deben estar enmarcadas dentro de un contexto donde la prestación conjunta de servicios sea la orientación básica.

En cuanto a la financiación de los pequeños municipios, hemos desarrollado la sección de pequeños municipios del Fondo de Cooperación Local como sistema alternativo de financiación finalista. Esto nos ha llevado a crear una línea de subvención específica para municipios de menos de 100 habitantes a los que se les ha dotado de una cantidad lineal para realizar cualquier inversión que estimen oportuna, facilitando al máximo el trámite administrativo y la justificación.

Finalmente hablaré de la política autonómica de infraestructuras locales. Tenemos hecha una planificación a corto, medio y largo plazo de las necesidades de infraestructuras desde un punto de vista local y supramunicipal.

Hemos realizado un diagnóstico de la situación de las infraestructuras a tres niveles: servicios mínimos (abastecimiento, pavimentación, alumbrado y saneamiento);

dotaciones (culturales, deportivas, educativas, etc.); e infraestructuras de comunicación (carreteras, transportes y nuevas tecnologías).

Todo esto nos ha dado un nuevo Mapa de Infraestructuras Locales, que será el punto de partida del Plan de Infraestructuras Locales de Interés Autonómico.

Otro aspecto de interés es la potenciación de los Archivos Municipales como elemento clave de conservación del patrimonio local. Saber de qué bienes dispone un Ayuntamiento y cuidar la historia documental es hoy una realidad para más de 100 municipios. En esta legislatura concluiremos la labor para todos los Ayuntamientos y se valorará mejor, sin duda, el rico patrimonio de que disponemos.

Y el último aspecto sobre el que quería incidir en este repaso sobre la realidad municipal tal y como la entendemos en La Rioja, es el de las infraestructuras en tecnologías.

En este capítulo cito expresamente la rotunda apuesta por los soportes tecnológicos: la banda ancha se despliega ya en todo nuestra Comunidad, se dará cobertura en telefonía móvil a las escasas "zonas de sombra" que puedan quedar en nuestro territorio (somos una de las dos únicas Comunidades Autónomas de España que tienen cobertura GSM en todos los municipios), y la TDT completará su extensión en toda La Rioja en diciembre del 2009.

Reflexiones de futuro

Pues bien, en este somero repaso que les he hecho de la realidad municipal riojana, ya se ven cuáles serán las claves en el futuro de nuestros municipios. Apostamos decididamente por nuestros pueblos. Debemos luchar

por mantenerlos vivos y hacerlos atractivos tanto para sus habitantes como para aquellos que los visitan.

Hay que seguir buscando fórmulas de gestión y de desarrollo innovadoras que optimicen los recursos y fijen población. El trabajo conjunto y coordinado de todos los departamentos, en este caso del Gobierno Regional, es fundamental y así se está produciendo: planes de carreteras, turísticos, medioambientales, incentivos fiscales para vivienda en el medio rural, ayudas a la agricultura y la ganadería, servicios sociales mancomunados, centros de salud por áreas, etc.

Desde el punto de vista del ciudadano, las peticiones se dirigen a quien está más cerca, a su Ayuntamiento, lo que obliga a estos últimos a ser más ágiles que ninguna otra Administración, a dar respuesta inmediata a las demandas de sus vecinos y esta situación es la que nos lleva a que los Ayuntamientos asuman las, creo que mal llamadas, "competencias impropias". Un ciudadano no tiene por qué entender de competencias, tiene un problema y quiere soluciones. Por eso el Ayuntamiento se ve obligado a dar respuesta en innumerables ocasiones, como en los casos de las órdenes de vigilancia y protección, con la acogida de inmigración y con todas las leyes sectoriales que está lanzando el Estado y que no dota suficientemente.

Otro eje fundamental, sobre todo para los pequeños municipios, es el de la simplificación administrativa. Hay que hacerle al ciudadano sencillo el trato con la Administración. Evitarle trámites, desplazamientos innecesarios, duplicidades en la documentación, etc. Tenemos que seguir trabajando en la coordinación inter-administraciones y para ello contamos con un aliado inmejorable: la tecnología. La Ley de administración electrónica, si llega a cumplirse como está previsto, ayudará sin duda a que el trabajo de nuestros Ayunta-

mientos sea mucho más ágil y a que mejore considerablemente la percepción que de la Administración tienen nuestros ciudadanos.

Por último y como clave fundamental sobre la que trabajar en el futuro, está la financiación. Hay que seguirle reclamando al Gobierno del Estado que crea en los Ayuntamientos. Que ejerza la iniciativa legislativa de la que le capacita la Constitución recogiendo las demandas de los munícipes (no se desarrolla ninguna iniciativa legislativa desde hace más de una legislatura, exactamente desde la Ley 57/2003, de medidas de

modernización del gobierno local, y el Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales). Debe creer en los municipios, en nuestros pueblos, y debe adecuar la financiación a esta realidad. No se entiende España sin sus Ayuntamientos y para ello debe mejorarse su financiación. Estamos completamente de acuerdo con la demanda de la Federación Española de Municipios y Provincias y si de verdad se cree en nuestros pueblos, hay que financiar adecuadamente y creer en su autonomía y poder de decisión.

DESCENTRALIZACIÓN LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA AUTONÓMICA

El debate en torno al reforzamiento de los poderes locales

Los gobiernos locales han tenido una importancia trascendental en la transformación democrática de nuestro país desde la aprobación del texto constitucional de 1978. No sólo por el hecho de constituir el nivel de la organización administrativa del Estado con mayor cercanía al ciudadano, sino porque su posición institucional le hace idóneo para la consolidación del principio democrático, siendo la Administración de referencia para que miles de personas desempeñen responsabilidades políticas y tareas de gobierno desde una Administración Pública dotada de importantes potestades y funciones a cubrir.

Esta importante función —pórtico de entrada a la gestión política pública de una gran generalidad de ciudadanos— ha tenido un encaje complejo con la configuración política de nuestro país, como un estado de concepción compleja que emana de la Constitución.

No en balde, se ha reiterado con ciertas dosis de escepticismo al respecto, que el desarrollo del Estado de las Autonomías ha restado protagonismo a una Administración Pública, la Local, en la que permanece abierto el debate sobre asuntos nucleares para el normal funcionamiento de este nivel de gobierno. La financiación, las atribuciones competenciales, el ejercicio de funciones impropias o las irregularidades en la gestión —de gran notoriedad mediática pero más limitadas de lo que cabe suponer en realidad— han ido conformando un panorama en el que convergen distintas perspectivas que contribuyen a dificultar el necesario debate que debe estar presente en cuanto al futuro y las perspectivas del Gobierno Local en nuestro país.

Al margen de estas consideraciones de oportunidad e insatisfacción por el hecho de que el Gobierno Local ha ocupado un lugar secundario en el debate de la articulación territorial de las distintas Administraciones en detrimento de la consolidación de una figura nueva en nuestro ordenamiento como era el modelo autonómico, lo cierto es que en los últimos tiempos se observa con mayor nitidez que nunca un renacido protagonismo de los poderes locales en el debate político.

Y no es un debate pacífico. Junto a pretensiones avanzadas que propugnan el pleno desarrollo de los principios contenidos en la Carta Europea de la Autonomía Local, con un reforzamiento de la posición institucional y competencial de los gobiernos locales, subsisten posicionamientos más reacios, y que se basan, sobre todo, en la constatación de que el ejercicio de ciertas potestades asociadas a fenómenos coyunturales debe plantearse desde una prudencial distancia, como ha sucedido con materias como el urbanismo, en las que no son pocas las voces que abogan por una reubicación de competencias en materia de gestión, planificación y disciplina urbanística en el seno de otros niveles de gobierno.

Lo cierto, y en este punto sí existe un alto consenso, es que el debate en torno a la descentralización local y el reforzamiento del poder municipal, está intrínsecamente ligado a una cuestión igualmente no resuelta y en torno a la cual existe un alto grado de consenso, como es la insuficiencia financiera de los entes locales para ejercer las competencias que tienen atribuidas en la legislación básica de 1985 y prestar los servicios —definidos como de obligada prestación y por tanto exigibles por los ciudadanos como un derecho más— que reconoce la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local.

Ligada a esta cuestión, la pretensión de la Federación de Municipios de basar la reivindicación de un déficit de

financiación de las entidades locales, se ha basado precisamente en el hecho de que los Ayuntamientos se estén convirtiendo en brazo ejecutor, en cooperadores necesarios de políticas públicas definidas en otros niveles de gobierno, que terminan generando disfunciones tanto en el nivel efectivo de la prestación de los servicios asociados, muchas veces vinculados a fuentes de financiación inestables, como en la propia organización interna de la entidad local.

Legislación básica y legislación sectorial

En este punto es preciso reconocer efectivamente que ha existido una tradicional ausencia de cautelas en las Administraciones Estatal y Autonómica, para que los ayuntamientos no terminen asumiendo costes adicionales para la prestación de servicios que, en términos concretos, la legislación básica del estado no les reconoce, más allá de la mera indicación del artículo 26 de Ley 7/1985 en cuanto al ejercicio accesorio de materias en las cuales se reconoce un derecho implícito del poder local a configurar políticas en determinados ámbitos pero que, y aquí radica buena parte del problema, el legislador básico termina remitiendo en su concreción al legislador sectorial, sea autonómico o estatal. La propia Constitución, en su artículo 142, ya remitió a la legislación básica posterior la fijación del espacio competencial propio de los gobiernos locales, no sin que antes se pronunciara el Tribunal Constitucional en la sentencia 4/1981 referenciando la autonomía local a *la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar*».

Se trata de una suerte de contenido mínimo de lo que cabe entender por el poder local que se nutre de su consideración como administración preexistente al texto constitucional, dotada de una evidente raigambre en la historia de nuestra administración pública y que

tiene que buscar su encaje en un modelo de organización territorial complejo caracterizado por la irrupción de las comunidades autónomas.

Y, aun siendo conscientes de las carencias importantes de la regulación básica del régimen local, y de la indefinición constitucional, en contraste con la minuciosa disección que el título VIII prevé para las comunidades autónomas en un momento en que el constituyente ni conocía el número de autonomías que iban a surgir, lo cierto es que en los últimos tiempos se ha planteado la necesidad de abordar reformas importantes en el ámbito del régimen local que merecen ser tenidas en cuenta.

Así, la redacción del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, que tenía por objetivo fundamental ser el soporte a partir del cual debía afrontarse la necesidad de reformar la normativa básica de régimen local —concebida en un momento en el que el desarrollo autonómico estaba aún en su fase inicial— dio paso en el año 2005 a la elaboración de un anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local que, aun no siendo tramitado en las Cortes Generales, tuvo como principal virtud la de plantear abiertamente el debate en torno a la adaptación de la legislación básica estatal, surgida en 1985 y reformada puntualmente desde entonces por el legislador en al menos catorce ocasiones.

Financiación y competencias. El Pacto Local

Es preciso incidir en que este es uno de los principales problemas a los que nos enfrentamos a la hora de abordar un eventual proceso de reforzamiento del poder local ligado a la idea, no exenta de un alto grado de corrección política, que subsiste en torno a la figura de un concepto pobremente definido en términos prácticos y que ha ganado sustantividad en el debate público a costa del necesario rigor que cabe exigir en esta cues-

tión, como es el concepto de Pacto Local, acuñado a principios de la década de 1990 y sujeto a interpretaciones constantes que han buscado, con más frecuencia de la deseable, una solución definitiva a problemas de concreción competencial de los entes locales especialmente complejos.

Desde este punto de vista, es preciso insistir en la idea de que el debate en torno a la insuficiencia de financiación de los Ayuntamientos debe ir estrechamente unido, según nuestro punto de vista, a una determinación competencial más clara, en los dos ámbitos en que cabe ser precisada, el estatal para fijar lo básico, y en lo autonómico para la concreción y desarrollo.

En Castilla-La Mancha, el Gobierno siempre ha sido consciente de la necesidad de no eludir el debate de la financiación local bajo la afirmación de que la transferencia de recursos incondicionados era estricto asunto del Estado. Por ello, desde 1991 tenemos instituido un Fondo de Cooperación Local con el que hemos contribuido a las arcas municipales, mediante transferencias corrientes totalmente incondicionadas para los municipios con población inferior a 2.000 habitantes y altamente incondicionadas para los que superan ese umbral de población. De cara al ejercicio 2009 se va a aplicar una propuesta de reforma de la Ley reguladora del Fondo, la Ley de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, para extender la incondicionalidad de este Fondo a todos los ayuntamientos de la región, entre otras medidas previstas en el marco de una coyuntura económica difícil para el año 2009 en los Ayuntamientos.

Somos plenamente conscientes de que con este Fondo no eliminamos los problemas derivados de la insuficiencia financiera de los 919 municipios de Castilla-La Mancha, una Comunidad Autónoma en la que la gran extensión y reducida densidad de población hace imprescindible, por otro lado, la consideración de un

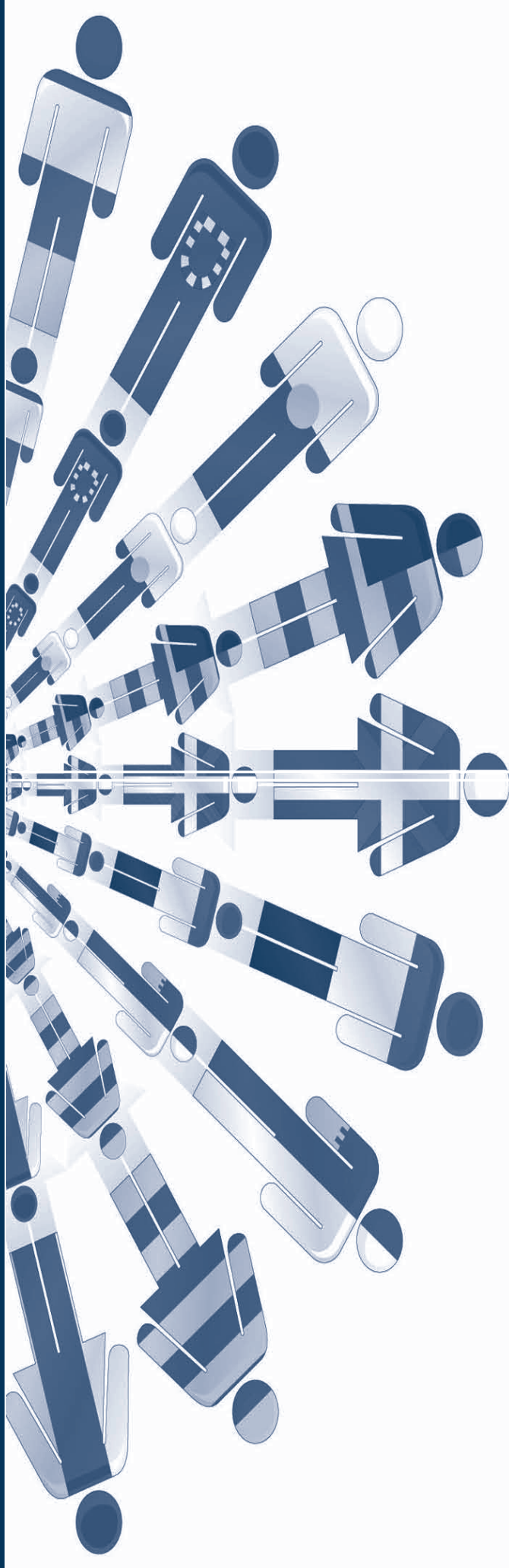
papel esencial a desempeñar por mancomunidades y provincias. Pero sí comprometemos con dicho fondo nuestra vocación de apoyo a los Ayuntamientos, en el marco de una relación no siempre pacífica desde el punto de vista organizativo entre estructuras administrativas tan diversas como la Comunidad Autónoma y un pequeño Ayuntamiento. Y lo hacemos reconociendo que la previsión constitucional de amparar a los Ayuntamientos un derecho a participar en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, recogido en el artículo 142 del Texto Constitucional nos obliga a posicionarnos en una cuestión en la que no ha habido una reacción nítida en tal sentido desde todas las Comunidades Autónomas.

El Gobierno Regional de Castilla-La Mancha está plenamente convencido de la necesidad de que la legislación autonómica de régimen local aborde otras cuestiones directamente vinculadas a la situación financiera de las entidades locales, fundamentalmente en el ámbito de las relaciones interadministrativas y la determinación de espacios competenciales más claros que nos hagan responder al principal reto a que nos enfrentamos a corto plazo, la búsqueda de la eficiencia en la aplicación conjunta, entre todas las Administraciones del principio de igualdad de trato para todos los ciudadanos independientemente del lugar en que residan, en el ámbito urbano o en el rural. Este último componente es especialmente determinante en una región en la que más de 70 por ciento de los municipios tienen una población inferior a 2.000 habitantes, con las dificultades que ello comporta.

Además, el hecho de que en los procesos de reforma estatutaria que ya se han concretado o que se encuentran en tramitación parlamentaria, cual es el caso de Castilla-La Mancha, se innove de manera especialmente diversa el régimen local puede tener efectos no deseados que, en nuestra opinión, justifican la necesi-

dad de que el Estado no abdique de la pertinencia de una nueva norma básica en materia de régimen local que conforme un suelo común irrenunciable para el conjunto del Estado. Ello no debe implicar un agotamiento del margen de actuación de las Comunidades Autónomas, porque la interiorización del régimen local en el ámbito autonómico no tiene por qué tener consecuencias negativas que ahonden en una diferenciación que tenga por resultado la fragmentación y ruptura del régimen local en diecisiete regímenes locales.

Simplemente, la realidad de los hechos, el diferente modo en que la Administración Autonómica organiza la prestación de sus servicios públicos o la existencia o no de provincias y diputaciones en su mapa territorial, unidos estos factores a la realidad demográfica y poblacional de su territorio, habilitan a las Comunidades Autónomas a innovar de manera racional con la certeza de que el régimen local básico tiene una norma legal adaptada, plenamente, al estado de las autonomías, que tanto ha evolucionado desde 1985.



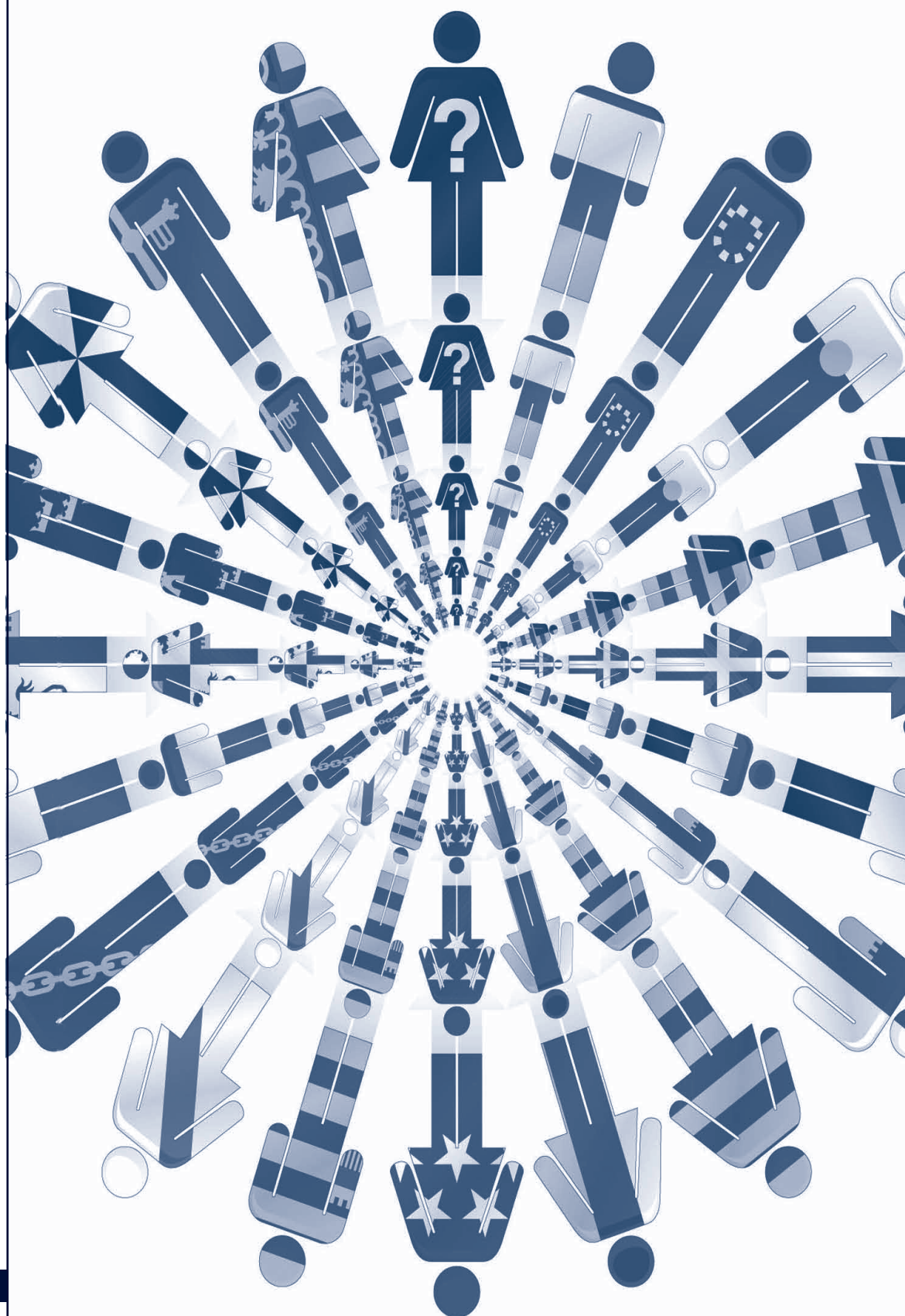
> Problemática de los Ayuntamientos: zonas metropolitanas

Mesa Redonda

**Moderadora: Dña. María Esther
Díaz García,** Alcaldesa del Ayunta-
miento de Langreo

Dña. Rosa Valdeón Santiago,
Alcaldesa del Ayuntamiento de
Zamora

D. Patxi Lazcoz Baigorri, Alcalde
del Ayuntamiento de Vitoria



La autonomía local. Los retos de la Administración más cercana al ciudadano

La Administración Local española se encuentra en un momento de especial trascendencia y significación. Tras casi 30 años de funcionamiento de Ayuntamientos democráticos, desde que se restableciera la democracia en España en el año 1979, podemos estar ante lo que algunos llamamos un auténtico “cambio de ciclo” en lo que se refiere a la situación del poder local. Ello obliga a un esfuerzo significativo a quienes trabajamos o tenemos responsabilidades en el ámbito local, pues nos enfrentamos a una reflexión estratégica global que permita a los Ayuntamientos y entes locales afrontar los actuales retos y desafíos que los ciudadanos y la sociedad nos plantean.

Antes de hablar de los retos, es pertinente esbozar unas breves líneas de descripción y diagnóstico de la situación del “mundo local”, diagnóstico que tiene que comenzar con algo quizás obvio, pero absolutamente consustancial a la naturaleza de la Administración Local, que es su *diversidad*.

Existen en España 8.111 municipios, de los cuales la gran mayoría (6.847) no superan los 5.000 habitantes, por lo que estamos hablando en esos casos de un entorno netamente rural. En el otro extremo, nos encontramos con 15 grandes ciudades españolas mayores de 250.000 habitantes; y hasta un total de 91 municipios de más de 75.000 habitantes, o con capacidad de acogerse a la Ley de grandes ciudades, que abarcan en torno al 50 por ciento de la población española. Estaremos hablando en estos casos de un entorno netamente urbano y en algunos casos metropolitano. Hablar de *diversidad*, no es por tanto retórica hueca, sino un elemento clave de diagnóstico a tener en cuenta cuando nos referimos al mundo local.

Por otro lado, considero también que siempre debemos tomar como referencia para la acción institucional local los problemas reales que perciben los ciudadanos. En este sentido, si observamos las series históricas de los barómetros que elabora anualmente el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), vemos cómo sistemáticamente, a lo largo de los 10 últimos años, aparecen siempre, con ligeras variaciones en el orden de prioridad, los mismos grupos de problemas: los que tienen que ver con la economía de las personas (paro y acceso a la vivienda, principalmente), los que tienen que ver con la seguridad (*inseguridad* ciudadana y terrorismo) y los que tienen que ver con la convivencia (los relacionados con la mediación social y la integración de inmigrantes y de otros colectivos en desventaja social).

A partir de estas consideraciones, es necesario asumir que las preocupaciones sociales señaladas responden a problemáticas complejas e interrelacionadas que, en general, han de ser abordadas desde una perspectiva integral, donde la Administración Pública, gracias a su doble capacidad, *reguladora* y *gestora*, es el agente mejor preparado para abordarlas.

Esta doble vertiente, *la reguladora*, cuya acción está centrada en el desarrollo normativo y la supervisión conforme a derecho, y *la gestora*, orientada a la prestación de servicios, han de completarse con la renovada visión de *Gobernanza*, entendida como la capacidad de mediación entre los diferentes actores sociales de cara a determinar actuaciones que cuenten con el mayor respaldo social y, por tanto, con las mayores garantías de éxito. Esta visión incorpora lo que algunos hemos denominado modelo de gestión relacional (Díaz, 2007), que se presenta como el más adecuado para gestionar la complejidad en la actual sociedad caracterizada por la información y el conocimiento. Una sociedad en red (Castells, 2001) que, en gran medida, deberá ser ges-

tionada necesariamente a través de redes de cooperación entre diferentes niveles o esferas de gobierno. Dicho de otra manera, en la resolución de la ecuación: gobierno+gestión+gobernanza estará la clave de los buenos resultados y del éxito de la gestión pública local en los próximos años.

Cinco retos del mundo local

A partir de esa gran diversidad, y del enfoque y las demandas sociales señaladas anteriormente, el panorama que presenta el mundo local español es el de plantearse y enfrentar una serie de retos, a modo de grandes desafíos para el futuro.

En primer lugar, gestionar adecuadamente esa diversidad señalada y encontrar un *marco financiero adecuado* para hacer frente a la misma. Hay un desajuste creciente en la evolución de la prestación de servicios de manera integral, y la capacidad financiera para asumirlos, debido a la asunción de los llamados “gastos impropios” o relacionados con competencias de otras Administraciones (Pandiello, 2008). En definitiva, es necesario ajustar financieramente la situación de los municipios a la realidad de los servicios que prestan, respetando los principios de *subsidiariedad y autonomía local*.

En segundo lugar, y en consecuencia con lo anterior, se hace necesario un *nuevo marco legal e institucional* adaptado al mismo y a las nuevas necesidades que plantea la gobernanza local en nuestro contexto europeo. Hay un marco legislativo operando (Ley de bases, Ley de haciendas locales, Ley de modernización, aspectos de la Ley del suelo, Estatutos de Autonomía de segunda generación, etcétera), pero es necesario armonizar, actualizar y completar el cuadro para dar carta de naturaleza y convertir en legal lo que a nivel de calle ya es real.

En tercer lugar, hay un reto relacionado con la *sostenibilidad de los modelos de desarrollo urbano y rural*, que nos remite directamente a los temas de desarrollo económico y territorial, a las políticas de suelo, vivienda e infraestructuras y, especialmente a las actuaciones medioambientales. En definitiva, a las grandes estrategias nacionales e internacionales para hacer frente al *cambio climático y al desarrollo global sostenible*.

En cuarto lugar, *la evolución demográfica y los fenómenos sociológicos en torno a la inmigración, la convivencia y la cohesión social*, y lo relacionado con *los nuevos derechos de ciudadanía*. Hay un auténtico desafío en nuestros pueblos y ciudades para integrar la diversidad y evitar la exclusión social, y para precisar y concretar el alcance y límites de los nuevos derechos de ciudadanía, definidos e impulsados por el Gobierno de España en el último periodo.

Finalmente, en quinto lugar, para afrontar todas estas nuevas realidades señaladas, resulta imprescindible abordar sin complejos *el cambio y la innovación en los modelos de gestión de nuestras organizaciones públicas locales*, mejorando la transparencia y la calidad democrática de los entes locales, tomando como referencia aquellas fórmulas que han mostrado capacidad de éxito y resultados a lo largo de estos años: estrategias de modernización, calidad y excelencia, nuevos modelos organizativos y de responsabilidad en una gestión pública local cada vez más inteligente. Es el nuevo marco de la gobernanza local el que nos exige replantearnos a veces hasta la propia misión y formas de actuación, y desarrollar los instrumentos necesarios para esa adaptación.

La formación como instrumento fundamental

Uno de esos instrumentos, uno de los más importantes que tenemos a nuestro alcance es la *Formación*. Cons-

tatada su importancia como elemento dinamizador de cambios, ya se firmó en el año 1992, sobre la base de un pacto entre las patronales y organizaciones sindicales más representativas del país, el Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC), en el que se muestra el papel que la formación representa para los trabajadores y marca el inicio de una serie de ayudas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para el desarrollo de planes de formación continua. Esta posibilidad no estuvo articulada inicialmente para las Administraciones Públicas, siendo con la firma del Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas (AFCAP) en 1994, cuando se hizo realidad.

Estos Acuerdos se basan en la gestión compartida entre los distintos niveles de Administración y las organizaciones sindicales con mayor implantación en la Administración Pública Española. La Federación Española de Municipios y Provincias representa a la Administración Local en igualdad de condiciones con el resto de niveles de Administración y se consolida, por tanto, como un agente imprescindible para el correcto funcionamiento del sistema.

Evidentemente, las peculiaridades de la Administración Local, detalladas en el apartado anterior, merecen un análisis minucioso en cuanto a la necesidad de intervención en sistemas de capacitación de los trabajadores de la Administración Local de cara a la modernización permanente que se hace necesaria dada la flexibilidad exigida a los municipios para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos.

Ser la primera Administración en cuanto a la cercanía plantea la necesidad de respuestas concretas y adecuadas a la realidad social de cada momento temporal, por lo que al final un alcalde se convierte en un vecino más con responsabilidad directa sobre muchas de las cuestiones del día a día que afectan a éste. Nuestra

agenda es un reflejo de las actividades cotidianas de muchas personas que esperan de nuestra actuación un municipio más agradable para la convivencia, con mayores dotaciones y servicios, con actividades culturales adecuadas a la variedad de gustos y todo ello, en la mayoría de las ocasiones, sin los medios necesarios.

Para cumplir estas demandas, es fundamental la capacitación de los empleados que componen las plantillas de las Corporaciones Locales, ya que son ellos los que han de impulsar la puesta en marcha de estos servicios y además recoger las necesidades de los ciudadanos independientemente de las competencias que sobre las mismas tenga el Ayuntamiento. Esta formación ha de ser permanente, pues en el siglo XXI no cabe un sistema de capacitación inicial útil para toda la vida laboral, y esta necesidad de actualización permanente y, por tanto, de modernización y cambio de nuestra Administración Local, ha sido potenciada por la participación de la propia Administración Local en los Acuerdos de Formación Continua en las Administraciones Públicas de forma autónoma y con capacidad de gestión propia.

Para reconocer el impacto que estos Acuerdos han tenido en la Administración Local es importante hacer un recorrido por las actividades que con cargo a los mismos se han llevado a cabo en el conjunto de nuestros Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos, Consejos Insulares, Mancomunidades y resto de Entidades Locales. Hay que destacar la importancia de los fondos destinados a subvencionar las actividades formativas de los empleados que no han dejado de incrementarse año a año y ha dotado de una suficiencia financiera al sistema, requisito imprescindible para el éxito de cualquier estrategia de estas características.

Desde el año 1996, al amparo de los acuerdos de formación continua de la Federación Española de Municipios

prios y Provincias, se han subvencionado en la Administración Local acciones formativas por un importe superior a los 191 millones de euros. Estos fondos se han distribuido entre un número de promotores que han ido fluctuando a lo largo de los años hasta estabilizarse en una cifra que demuestra el ajuste entre los distintos agentes implicados a la hora de maximizar, en base a una lógica de economía de escalas, los beneficios, costes e impacto de la formación.

Estos datos son el reflejo de la realidad que nos encontramos y que responde al impulso de modernización y adaptación de las estructuras municipales a las necesidades de los ciudadanos del país.

El volumen de cifras que estamos contemplando obliga a una reflexión en cuanto a las posibilidades de actuación y gestión eficiente de los recursos. El marco constitucional español establece el nivel de autonomía local y, a pesar de que la atomización de los Ayuntamientos, y por tanto de grandes diferencias de tamaño en las organizaciones locales, se debe mantener esta autonomía a todos los niveles, incorporando estrategias y herramientas para que la formación continua permita la modernización de todas las Corporaciones Locales y la actualización de competencias profesionales de los empleados.

El nuevo Estatuto Básico del Empleado Público ya reconoce la formación continua como un *Derecho* y un *Deber* de los empleados públicos españoles y en esa línea se deben ejecutar las políticas de recursos humanos.

Vemos la implicación de la Administración Local en una clara apuesta por modernizar sus servicios a partir de la cualificación de sus Recursos Humanos con inversión, con cargo a sus propios presupuestos, para el reciclaje de sus empleados y en la mayoría de las ocasiones, la

cifra destinada a ello es mucho más elevada que las subvenciones recibidas. Se puede afirmar que desde la Administración Local se están haciendo los “deberes”, se está apostando por el reciclaje de los empleados locales. En los últimos doce años se han invertido unos 389 millones de euros en la formación de los empleados locales en el conjunto de la Administración Local y con cargo a los presupuestos propios. Esta cifra es prácticamente el doble de las subvenciones recibidas con cargo a los fondos recibidos a través de las convocatorias anuales derivadas de los Acuerdos de Formación Continua en las Administraciones Públicas.

Otro dato relevante, para comprobar la implicación y apuesta por la formación y cualificación de sus empleados por parte de la Administración Local, es la cantidad de entidades que participan en los acuerdos de formación y el número de empleados que vienen representados en los proyectos de formación presentados a subvención. Año a año, se ha venido incrementando el número de empleados que vienen representados en los proyectos de formación y se ha llegado a un porcentaje que supera la barrera del 75 por ciento. Es decir, las tres cuartas partes de los trabajadores municipales desempeñan su labor en Corporaciones Locales en las que se apuesta claramente por la cualificación de sus empleados y la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos.

Finalmente, los datos puros de formación indican unas ratios de empleados formados que han superado los 450.000 y las 600.000 horas de formación.

La autonomía local en los acuerdos de formación continua se expresa de forma constante y se gestiona a través de una mesa paritaria ubicada en el seno de la FEMP y compuesta por representantes locales y organizaciones sindicales representantes de los trabajadores del ámbito local.

En esta mesa paritaria, que me honro en presidir, se diseñan las políticas de fomento de la formación siempre en línea con la modernización de las corporaciones, la mejora de la cualificación de los empleados y la mejora de las condiciones de trabajo de los mismos.

La FEMP asume un papel relevante en esta mesa y ayuda a la misma con la dotación de medios personales y técnicos para que puedan desarrollar sus trabajos de la forma más operativa posible.

De esta Comisión han salido trabajos encaminados a la profesionalización de la actividad formativa con el objeto de hacerla una herramienta estratégica en los planes de modernización de la Administración Local, teniendo en cuenta las particularidades de las más de 8.100 Corporaciones Locales.

Las líneas maestras decisorias que se han adoptado en los trabajos de esta Comisión se pueden clasificar como sigue:

- Igualdad de oportunidades para todas las Corporaciones Locales.
- Diferenciación en base a las características particulares de las distintas Entidades, en función de criterios objetivos.
- Complementariedad de los distintos agentes territoriales a la hora de fomentar los distintos programas y tipos de formación.
- Profesionalización de las estructuras gestoras de los planes de formación de las distintas Corporaciones Locales.
- Fomento de la agrupación entre Entidades de pequeño tamaño para potenciar, a través de un criterio

de economía de escalas, el mayor impacto de las actuaciones y fondos disponibles para realizar actividades de formación.

- Fomento de los estándares de calidad a la hora de desarrollar las actividades formativas en cada una de las Corporaciones.
- Fomento de los valores de negociación y consenso para establecer la formación como una herramienta beneficiosa para las Corporaciones Locales, así como para los trabajadores que prestan sus servicios en las mismas.
- Fomento de la incorporación de las actividades formativas en los planes estratégicos de las distintas Corporaciones Locales y como una herramienta estable de gestión de los recursos humanos, con dotación presupuestaria propia y suficiente para conseguir el efecto de complemento de los fondos subvencionados y eliminar la dependencia de estos en el desarrollo de esta importante actividad.

El trabajo de esta Comisión ha ido dando los frutos deseados y se ha conseguido esa mejora constante de las actividades de formación y, por ende, de los servicios prestados por las Corporaciones Locales a sus vecinos.

Podemos comprobar la evolución de la calidad de los planes de formación presentados como muestra clara del impacto de las medidas tomadas por esta Comisión en sus trabajos, desarrollados a lo largo de la vigencia de los distintos Acuerdos de Formación Continua en las Administraciones Públicas, es decir, a lo largo de estos últimos doce años.

Comprobamos que los indicadores de calidad de las actividades realizadas se basan en tres elementos centrales en cualquier programa de formación:

- La incorporación de la formación dentro del plan estratégico de la Corporación Local y de su gestión de los recursos humanos.

- La estrategia de detección de las necesidades formativas de los empleados que componen la Corporación Local teniendo en cuenta, tanto las necesidades actuales, como las derivadas de las nuevas líneas de trabajo a incorporar en la Corporación Local y previstas en su plan estratégico, plan de mandato, etcétera.

- Las herramientas y mecanismos de evaluación. La evaluación se considera la piedra angular de cualquier programa formativo, pues permite conocer el impacto real del programa y las desviaciones del mismo con respecto a la planificación inicial. Estas evaluaciones han de integrarse en el proyecto y abordar todos los aspectos de los programas formativos, desde su desarrollo y ejecución, al aprovechamiento por parte de los alumnos de las materias impartidas y, por supuesto, al control económico y eficiencia de las medidas llevadas a cabo dentro de estos programas formativos.

Los acuerdos de formación continua han supuesto y suponen una herramienta muy importante para la mejora y futuro de las Entidades Locales, dadas sus características de dispersión y tamaño.

Analizados los frutos que estos acuerdos han rendido al conjunto de Administraciones Públicas en España, es obvio el interés por parte de la FEMP de que se mantengan en su formato actual, ya que se ha comprobado que la autonomía de los distintos niveles de Administración ha derivado en acuerdos modelo de consenso y cooperación, inexistentes en otras áreas de trabajo interadministrativo.

La adaptación y esfuerzo hecho por las Corporaciones Locales en cuanto a su dinamismo para establecer mecanismos y trabajos de modernización de sus estructuras y servicios, y el reciclaje permanente de sus trabajadores, merece el reconocimiento y valoración por parte del resto de niveles de Administración, pudiendo afirmarse que en este aspecto la Administración Local es, de pleno derecho, un referente en las estrategias de servicio al ciudadano en nuestro país.

1. El contexto en el que se desarrollan las nuevas áreas urbanas

1.1 Los Ayuntamientos los grandes olvidados en el proceso de descentralización

Los últimos 30 años de desarrollo constitucional en nuestro país han servido para avanzar en la construcción del Estado de las Autonomías con un intenso proceso de descentralización desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas. Sin embargo, los Ayuntamientos han sido los grandes olvidados en este proceso y, 30 años después, sigue pendiente un desarrollo normativo que clarifique, garantice y ordene la autonomía jurídica, administrativa y económica de las Corporaciones Locales.

Esta situación ha obligado a los Ayuntamientos a afrontar las profundas transformaciones de la sociedad del siglo XXI con un marco jurídico y económico anclado en el pasado y que dificulta seriamente tanto la prestación eficiente de los servicios como las políticas locales de desarrollo.

Las múltiples limitaciones que las Corporaciones Locales sufren en este ámbito condicionan fuertemente el papel de los Ayuntamientos, y son también la causa de los problemas que surgen en el desarrollo y organización de las áreas metropolitanas.

1.2 Situación histórica de la financiación municipal

- Competencias impropias, o mejor, no financiadas: cerca del 30 por ciento

Las Corporaciones Locales han desempeñado un papel fundamental en la modernización y la calidad de vida de sus ciudadanos. Por su condición de Administración más próxima al ciudadano, los Ayuntamientos

se encuentran en mejores condiciones que ninguna otra Administración para dar respuesta a las demandas y necesidades que plantean los ciudadanos. En ese contexto, los Ayuntamientos han ido asumiendo responsabilidades y servicios a los que no están obligados, pero que son necesarios para afrontar las demandas que plantean sus vecinos en un mapa competencial definido con poca claridad. De este modo han ampliado de forma considerable su oferta en servicios sociales, culturales o deportivos. Estos nuevos servicios, que podríamos calificar de “competencias impropias”, han ido en aumento como consecuencia de los cambios sociales experimentados en los últimos tiempos y vinculados al envejecimiento de la población o a la inmigración. En el momento actual el coste de estos nuevos servicios representa el 26 por ciento de los gastos municipales.

- Deficiente modelo de financiación: 13 por ciento del gasto público

El proceso de asunción de nuevas competencias no ha ido acompañado del incremento de la financiación necesaria. El principio de suficiencia financiera, recogido en la Constitución, no está garantizado, todo lo contrario, con el actual modelo de financiación. La participación de las Corporaciones Locales sobre el total del gasto que maneja el conjunto de Administraciones Públicas representa tan sólo un porcentaje del 13 por ciento, claramente inferior a las medias europeas.

- Gasto público por habitante: menos del 50 por ciento que la Unión Europea

Frente al proceso de descentralización del Estado hacia las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales se han quedado estancadas, como demuestra el hecho de que siguen gestionando un porcentaje de gasto público muy similar al que manejaban a finales

de los años 70. Menos del 50 por ciento que la Unión Europea.

Todo esto ha provocado un fuerte desequilibrio financiero en las arcas municipales, alcanzando el máximo histórico de 27.500 millones de euros en el año 2006.

1.3 Situación coyuntural: los más débiles ante la crisis

El desequilibrio financiero que sufren las Corporaciones Locales se agudizan en situaciones de crisis económica como la que estamos viviendo. El fuerte descenso de actividad que se genera como consecuencia de la situación económica conlleva una merma considerable en los ingresos por tributos propios. A su vez, los Ayuntamientos somos, una vez más, los grandes damnificados de esta situación, con un previsible recorte de los ingresos en concepto de transferencias del Estado.

1.4 La nueva realidad de los entornos urbanos

1.4.1 De la concentración a la dispersión de las ciudades

A lo largo del último siglo hemos asistido a un proceso sostenido de despoblación del medio rural en favor de los núcleos urbanos, capaces de ofrecer a los ciudadanos mayores servicios y oportunidades de empleo. Este proceso se ha desacelerado e incluso se ha invertido en las últimas décadas en los municipios ubicados en el entorno de las zonas urbanas, gracias a la aparición de medios y vías de transporte más rápidos. Con mayor capacidad de movilidad, estos municipios, han logrado mantener su nivel de actividad y población al amparo de los servicios y de las crecientes relaciones comerciales y laborales con su ciudad de referencia.

Esta relación de “dependencia” entre la ciudad y los municipios limítrofes tenía efectos positivos para ambas partes y una función económica compensadora y redistributiva de rentas, desde el núcleo urbano próspero hacia los núcleos rurales en decadencia, justificando, en cierta medida, que la ciudad asumiera parte de los costes de los servicios que, directa o indirectamente, recibían los habitantes del medio rural a través de la ciudad.

El equilibrio en esta relación ciudad-municipio-servicios prestados se ha visto alterado en los últimos años. El fuerte incremento del precio de la vivienda en las zonas urbanas y los nuevos gustos residenciales, con ciudadanos que buscan más superficie habitable y espacios libres complementarios, han provocado un fuerte crecimiento de estos núcleos de población en detrimento de las ciudades.

De este modo, mientras la ciudad se estanca en población o asiste a un progresivo abandono de sus centros urbanos, surgen en los núcleos rurales grandes áreas residenciales, agrupadas en conjuntos de viviendas unifamiliares, a las que se han trasladado parte de las clases medias previamente asentadas en la ciudad. Paralelamente, atraídos por un menor coste en el precio del suelo, por una menor carga impositiva y por un menor control sobre su actividad, han ido surgiendo, en la periferia de las ciudades, pequeños asentamientos industriales, ubicados en términos municipales adyacentes pero mucho más próximos a la urbe que a los núcleos de población a los que pertenecen. Estos nuevos asentamientos, residenciales o industriales, se nutren fundamentalmente de los servicios que ofrece la ciudad pero sin contribuir al mantenimiento de los mismos a través de las cargas impositivas correspondientes.

1.4.2 Las nuevas relaciones de dependencia y los desequilibrios en la financiación de servicios

Gracias a ese nuevo éxodo urbano hacia lo rural los municipios del alfoz han incrementado su población pero sus "nuevos habitantes" mantienen con la ciudad una relación de dependencia mucha más fuerte que en el pasado. Se establece, de este modo, una absoluta falta de concordancia entre el lugar de residencia y el lugar en el que se desarrolla su vida social y laboral.

Han surgido de este modo nuevos espacios territoriales, constituidos por la ciudad y los municipios de su alfoz, en los que se ha tejido una nueva y compleja realidad social marcada por una fuerte movilidad. Inmersa en este proceso de transformación, la ciudad se dispersa en población aunque no en territorio y adquiere nuevas características, con nuevas oportunidades pero también con nuevos problemas y demandas de servicios. Estos problemas tienen fundamentalmente su origen en la falta de adecuación territorial entre las unidades administrativas (los Ayuntamientos) y los beneficiarios de los bienes y servicios públicos locales. Los municipios y habitantes de los pueblos limítrofes demandan a la urbe la extensión de servicios pero sin que su coste repercuta de forma equilibrada en todos los beneficiarios de estos servicios.

2. Áreas metropolitanas

2.1 Nuevos ecosistemas en las relaciones humanas

El poder de atracción de las grandes ciudades, la dispersión de sus actividades hacia los territorios del entorno, y la capacidad de movilidad de personas y recursos han hecho florecer nuevos espacios territoriales a los que llamamos áreas metropolitanas. Espacios que podemos definir como nuevos ecosistemas, constituidos fundamentalmente por una ciudad central, que

da nombre al área, y una serie de ciudades que ejercen distintas funciones como centros residenciales, industriales o comerciales, y que se organizan de manera centralizada tejiendo fuertes relaciones sociales y económicas.

Se trata de un fenómeno generalizado en todo el planeta, Tokio, Seúl, Ciudad de México, Nueva York, Bombay, Sao Paulo, París, Londres o Madrid, y que ha permitido concentrar en torno a las grandes ciudades buena parte de los flujos económicos del planeta y un elevadísimo porcentaje de la población mundial.

¿Qué tiene que aportar aquí una ciudad como Zamora? Zamora Zona de influencia (alfoz).

Aunque a menor escala, y con el condicionante de que su ámbito de actuación se genera sobre pequeños municipios eminentemente rurales, el fenómeno que se produce en torno a las zonas urbanas es el mismo que da origen al nacimiento de las grandes áreas metropolitanas. Está regido por las mismas leyes y, por tanto, cuenta con los mismos problemas y soluciones.

2.2 Influencia del nuevo modelo en los servicios públicos

2.2.1 Características comunes entre las grandes áreas y las pequeñas ciudades

Independientemente del tamaño, todos estos ecosistemas comparten una serie de características comunes. Un porcentaje cada vez mayor de población busca residencia fuera del municipio central por dos causas fundamentales y diferentes en función del tamaño de la población. En las grandes ciudades, el municipio atrae más actividad económica y población de la que es capaz de albergar en su término municipal. En las pequeñas ciudades, el detonante del éxodo poblacional

está en el menor coste de la vivienda y en las nuevas fórmulas residenciales que ofrecen los municipios limítrofes. En ambos casos, el empleo no se concentra en la metrópoli y el crecimiento residencial en la periferia.

2.2.2 Consecuencias para la ciudad central

Esta nueva estructura territorial y social repercute de forma decisiva en los habitantes y los Ayuntamientos del núcleo urbano central, que debe hacer frente a algunos condicionantes que repercuten negativamente en sus habitantes y en su ámbito administrativo:

- Los habitantes del núcleo capital financian total o parcialmente algunos servicios a los habitantes de los nuevos barrios residenciales.
- Este desequilibrio financiero entre los habitantes de la ciudad y del resto de municipios constituye un fenómeno de “competencia desleal” que genera un círculo vicioso, porque una menor carga impositiva hace que sea más atractivo vivir en lugares con menores costes.
- Los flujos de movilidad que se generan en el interior de las áreas urbanas convierten a todo el territorio en parte esencial de la acción política obligando a diseñar programas de movilidad urbanos e interurbanos.
- La demanda de servicios personales de formación de ocio de deporte sigue produciéndose en el municipio central.
- Se hace frecuente la aparición de conflictos en aspectos esenciales como urbanismo y vivienda, control medioambiental, control sanitario, abastecimiento y depuración de agua, autorizaciones, transporte urbano, seguridad-protección, tráfico, etc.

2.2.3 Falta de adecuación territorial

La “ciudad real” sería la suma de todos los territorios que se interrelacionan fuertemente en este espacio, pero no existe una adecuación entre esta realidad y la estructura administrativa y organizativa, pues ésta sigue desarrollándose de forma independiente en cada municipio o localidad.

Nos encontramos así ante la paradoja de que el municipio central, que no puede seguir creciendo ilimitadamente, pierde atractivo pero su pérdida de atractivo repercutirá también de forma negativa en la capacidad de atracción de toda el área metropolitana. Esta situación obliga a la búsqueda de estrategias que permitan resolver los nuevos problemas creando un área en igualdad de oportunidades.

Si esto es lo que podríamos llamar proceso de metropolización, ahora debemos trabajar en implantar medidas sociales a la metropolización.

3. Necesidades y oportunidades en estos nuevos espacios

3.1 Es necesario organizar servicios de forma conjunta

Ha surgido, pues, un nuevo entorno de relaciones humanas y económicas que hace necesario que la prestación de servicios se planifique y financie de manera coherente dentro de un marco territorial que trasciende al municipio. Han surgido nuevas redes de interés y servicios que exceden de los propiamente municipales, transformando determinadas actividades, infraestructuras y servicios que previamente tenían estricto interés municipal en realidades de interés supramunicipal o intermunicipal.

3.2 La planificación debe extenderse a las políticas de desarrollo

Esta nueva realidad territorial, creada en el entorno de las grandes ciudades, condiciona necesariamente el éxito no sólo en la planificación de servicios sino también de las políticas de desarrollo. Las acciones aisladas y planificadas desde un único municipio ya no son viables o están condenadas al fracaso. El desarrollo de los municipios pasa inevitablemente por la coordinación de las políticas intermunicipales en materia económica, social, medioambiental o urbanística. El individuo ha dejado de ser parte del pequeño territorio municipal para ser parte integrada de un ecosistema mucho más complejo con el que comparte servicios, necesidades y oportunidades.

El transporte público, la recogida de residuos, el abastecimiento o la seguridad ciudadana son servicios que deben compartir en términos de cogestión los habitantes de toda el área metropolitana. Con el fin de lograr una mayor eficiencia en el gasto, optimizar recursos, mejorar la calidad y simplificar la gestión. Pero sería un grave error quedarnos ahí. Las políticas y servicios compartidos en materias culturales o sociales deben abrirse también camino a través de la gestión compartida de las áreas metropolitanas al igual que la planificación de políticas económicas, urbanísticas y medioambientales, que deben ser concebidas y aplicadas de forma conjunta en el nuevo ecosistema que constituyen las áreas metropolitanas, o los nuevos entornos urbanos.

Las ciudades y sus pueblos limítrofes, constituyen, pues, un espacio único tanto a nivel económico como social y medioambiental. De ahí, la importancia de concebir un proyecto global que propicie un crecimiento ordenado y sostenible con estrategias conjuntas en el desarrollo del territorio.

En definitiva, se hace necesario fomentar la intermunicipalidad, con políticas a mayor escala, que permitan optimizar la gestión de servicios y recursos, garantizar la sostenibilidad y la igualdad de los ciudadanos en las oportunidades de desarrollo y acceso a servicios fundamentales.

3.3 Resistencias y dificultades internas

Esta necesidad, la de fomentar la intermunicipalidad, se enfrenta a una serie de resistencias y dificultades internas difícilmente superables con el actual marco financiero y normativo de los Ayuntamientos. A estas dificultades se suman otras de carácter social y cultural que deben ser tenidas en cuenta si queremos afrontar los próximos años en condiciones de competitividad y desarrollo sostenible.

- Falta de concienciación

Una de las condiciones a la hora de establecer alianzas territoriales reside en la falta de identidad y falta de conciencia de un futuro común. Es necesaria una mayor sensibilización en este sentido. Somos vecinos condenados a entendernos por lo que es prioritaria la concienciación de la dependencia de decisiones comunes para marcar el futuro. La resistencia suele darse también por parte de los municipios urbanos o centros metropolitanos, que cuentan con mayor autonomía e independencia de recursos, por lo que es menos factible que se esté dispuesto a asociarse con el municipio vecino. Hay una resistencia entendible por compartir recursos escasos.

Es necesario que todos, pero muy especialmente los poderes públicos locales, hagamos un esfuerzo de concienciación, propia y colectiva, para superar las resistencias y suspicacias del ejercicio patrimonialista. Tenemos que asumir que la autonomía municipal no

está en contra de la colaboración si no todo lo contrario, seremos más independientes en la toma de decisiones cuanto más eficaces seamos.

Nos unimos más ante la necesidad presente que ante la planificación de futuro conjunto y hay que convencerse que esto es una necesidad y que no podemos estar sin hacer nada.

3.4 La necesidad de afrontar problemas de financiación y ordenación

En este nuevo contexto territorial parece claro que las competencias municipales tradicionales han cambiado. Para afrontar con éxito los nuevos retos que se plantean en esta nueva ordenación del territorio sería necesario:

- Definir y reevaluar los diferentes servicios e infraestructuras de titularidad municipal, concretando aquellos en los que se ha desvirtuado el título competencial y relacionando aquellos servicios que tienen un interés no solo municipal sino extramunicipal. Ello implicaría tácitamente reestudiar y rehacer la lista de competencias mínimas que marca la Ley de bases del régimen local.
- Una vez definidas las competencias, habrá que tenerlas en cuenta para negociar compensaciones económicas desde las Comunidades Autónomas o el Estado (en función de la descentralización).
- Por último, sería necesario ceder las competencias que exceden el interés municipal a la Administración Pública responsable, si fuera impropia o, en caso contrario, y esto sería quizá lo más efectivo, crear para su gestión entes locales supramunicipales que tengan representación legal y democrática de todos los territorios afectados.

Cualquier fórmula a priori es válida pero es necesario que exista una supervisión o garantía extramunicipal.

3.5 Nuevas fórmulas de cooperación municipal

• Las mancomunidades y los consorcios

El tamaño de las Corporaciones Locales condiciona fuertemente la prestación de determinados servicios públicos en los que la economía de escala hace que los recursos del municipio resulten insuficientes para la provisión de estos servicios. Esta limitación se ha visto superada, cada vez con más frecuencia en los últimos años, bien mediante la asociación de municipios limítrofes, que se han constituido en entidades supramunicipales (mancomunidades) para afrontar la gestión compartida de servicios, bien a través de la constitución de consorcios, con personalidad jurídica propia, que han sido impulsados desde otra Administración con ámbito territorial más amplio. Otra opción sería la gestión compartida a través de convenios. Cada una de las opciones tiene sus ventajas e inconvenientes pero todas ellas parten de una misma premisa: la coordinación intermunicipal en la prestación de servicios es más eficiente que la gestión individual (en ocasiones imposible), reduce costes en la provisión de servicios y evita la duplicidad de inversiones.

• Las áreas metropolitanas

En el caso de las áreas urbanas, es evidente que ha surgido un nuevo entorno de relaciones humanas y económicas que hace necesario que la prestación de servicios se planifique y financie de manera coherente dentro un marco territorial que trasciende al municipio. Se hace pues necesaria la cogestión de estos servicios a través de unidades administrativas de interés supramunicipal o intermunicipal.

El mayor problema nace de la desproporción que tienen, en la mayoría de los casos, la capital y los pueblos que lo rodean. Lógicamente, en un ente democrático de este tipo un solo municipio no debería tener más de la mitad de los votos, algo difícil en la mayoría de los casos, para ello podría estudiarse que la gestión la realicen desde una Administración superior, como por ejemplo las Comunidades Autónomas.

Es necesario revisar todas las experiencias que hay en nuestro país y en Europa, donde conviven mancomunidades, comarcas, consorcios y áreas metropolitanas. Las fórmulas son muchas y variadas y deben ser aplicadas partiendo de las necesidades, de la voluntariedad y del principio de representatividad.

• Los convenios

Los convenios son fórmulas puntuales de colaboración, desde luego mucho menos ambiciosas, que plantean menores problemas en su formulación y gestión. Pero frente a la voluntad inicial de colaboración, comparten algunos problemas con otras fórmulas de gestión compartida. Para suscribir un convenio de colaboración, los municipios que suscriben deben resolver múltiples interrogantes del tipo:

¿Cómo se van a distribuir las cargas y beneficios para el financiamiento? ¿En qué municipio se realizará la obra? ¿Cómo se beneficia el conjunto de los municipios? ¿Quién le va a dar mantenimiento a la obra que se financia? ¿Cuál va a ser el papel del Gobierno del Estado y del Gobierno Autonómico?

Estas preguntas deben estar resueltas para la autoridad municipal antes de estar dispuesto a suscribir un convenio de colaboración. En un contexto de las zonas metropolitanas, responder a estas preguntas implica

también un arduo trabajo de acuerdos políticos, pactos, negociaciones y resolución de conflictos.

Tenemos que mancomunar servicios pero también responsabilidades.

4. Resumen. Los nuevos retos

En definitiva, es preciso adaptar el marco administrativo local a la nueva realidad de los entornos municipales constituyendo nuevas estructuras de gobierno, colaboración y coordinación intermunicipal que permita proveer con éxito los nuevos servicios públicos que la sociedad demanda, superando, por una parte, los problemas a los que se enfrentan los pequeños municipios en una economía de pequeña escala y, por otro, los problemas de cogestión, tanto en el ámbito organizativo como financiero, que se generan en el entorno de las áreas urbanas.

Estas nuevas fórmulas de cooperación intermunicipal o supramunicipal deberían constituirse con plena autonomía para que cada territorio elija su propio destino aprovechando sus potencialidades y atendiendo a las preferencias de sus ciudadanos.

Las nuevas fórmulas deben contar con el amparo legislativo y financiero suficiente para garantizar el acceso a los servicios por parte de todos los ciudadanos estableciendo los mecanismos necesarios para evitar que la carga financiera de los servicios sea soportada sólo por una parte de los ciudadanos. Sería pues necesario arbitrar sistemas de financiación que garantizaran la homogenización de las tasas e impuestos municipales en el conjunto de las áreas metropolitanas, evitando desigualdades impositivas entre los municipios pertenecientes a una misma organización territorial, y anulando posibles desigualdades en la prestación de los servicios.

Estamos pues ante un reto que tiene dos pilares básicos: adaptar las estructuras administrativas a la nueva realidad territorial y mejorar la financiación de las Corporaciones Locales garantizando su autonomía y suficiencia financiera.

Esta nueva realidad requiere, además, de un gran esfuerzo en la coordinación y delimitación de competencias entre las Corporaciones Locales y las Administraciones de un ámbito territorial mayor con el fin de evitar el despilfarro que se genera cuando varias Administraciones comparten el mismo ámbito de actuación. Esta delimitación de competencias y la desaparición de tutelas, injustificables a estas alturas, permitiría además una mayor simplificación en la tramitación administrativa contribuyendo a establecer economías más competitivas y a la optimización de recursos.

5. Conclusiones

- Acuerdo político urgente con principios básicos.
- Nuevo modelo de financiación local en el que se tenga en cuenta el déficit histórico, nivelación y compensación.
- Participación de los municipios en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- Este acuerdo deberá trasladarse a la legislación en concreto a la Ley de bases de régimen local.
- Apoyo y promoción de la colaboración intermunicipal, a través de entidades supramunicipales siempre que el interés común lo considere importante.

En primer lugar agradecer al Presidente del Consejo Económico y Social la oportunidad de estar hoy en Oviedo, que es una ciudad fantástica, que tiene muchas cosas parecidas a Vitoria-Gasteiz. Hay muchas ciudades en España que tienen una dimensión, de eso que llaman “ciudades de provincias”, que yo creo que van a tener una importancia capital en el futuro.

Es verdad que cuando hablamos de metrópolis, habitualmente se entienden las grandes ciudades que surgen de ese fenómeno que llaman técnicamente la *conurbación*, que simplemente es la falta de planificación: se van urbanizando todos los terrenos de los diferentes municipios y se van conformando y haciendo ese conglomerado, que luego se ha llamado de una forma tan bonita, como es áreas metropolitanas (Bilbao, Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, incluso que ahora está construyendo su primera línea de metro y ya no digo nada de lo que son las grandes megalópolis como Londres, Nueva York o Méjico D.F., etc.).

Esto es lo que habitualmente se ha concebido como las grandes áreas metropolitanas o las grandes metrópolis y, evidentemente, tienen una nueva dimensión en la gestión pública, que no tiene nada o poco que ver con lo que es el funcionamiento de la mayor parte de los gobiernos locales, de los Ayuntamientos. Pero se está produciendo un hecho que va a generar, seguramente, una de las transformaciones sociales más radicales que vamos a experimentar, y especialmente aquí, en España. Tiene mucho que ver con la forma en la que vemos a las ciudades. Antes, normalmente, el protagonismo de las ciudades era, por ejemplo, “la tacita de plata”, que era la más limpia de España, o “la capital del reino” Madrid, es decir, la forma de poner “apellidos” a las ciudades, tenía mucho más que ver con las cosas, con el propio objeto, lo más tangible de la ciudad, que con lo que es la base social.

Hoy cuando hablamos de la denominación de las ciudades que son emergentes, las ciudades que tienen procesos de desarrollo mucho más modernos, a las que miramos con envidia, los conceptos por los que se tratan de definir y por lo que los conocen los demás, son conceptos como innovación, inteligencia, calidad de vida, tolerancia, creatividad, talento y estos conceptos no son predicables de las cosas, sino tiene que aparecer un sujeto que somos “las personas”. Esa es la nueva aspiración de las ciudades, el ser emergentes, no tanto por los objetos, sino por el capital humano que vive, o trabaja o influye, en esos nuevos ámbitos urbanos y, como decía, el concepto de metrópolis, de área metropolitana, de megalópolis cambia radicalmente precisamente por la forma en la que nos comportamos los ciudadanos.

Hoy ir de Zamora a Vitoria-Gasteiz no es como hace 20 años, ni de Madrid a Barcelona. Hoy los ciudadanos no estamos hablando en kilómetros cuando nos desplazamos, estamos midiendo el tiempo. Voy a poner un ejemplo muy próximo al mío. Cuando se desarrollan las diferentes infraestructuras de comunicación, pero especialmente el nuevo tejido de la red de alta velocidad ferroviaria, lo que se hace es acelerar unos cambios que ya son evidentes. Hoy por ejemplo, para ir de Vitoria-Gasteiz a Bilbao tardamos aproximadamente unos 40 minutos y si medimos el tiempo de centro a centro son unos 10 minutos más.

Cuando esté operativa la red de alta velocidad, lo que ustedes conocen como la “Y” vasca (que se habrán cansado de oír hablar de ella por las bombas de ETA en algunos tramos de las obras y en las empresas, a las que tratan de chantajear), estamos hablando de no más de 24 minutos de tiempo de desplazamiento de centro a centro de ciudad. El tránsito hoy hasta Donosti desde Vitoria-Gasteiz es aproximadamente de una hora y

cuarto y si vamos de centro a centro, será un cuarto de hora más, aproximadamente, por la forma que tiene Donosti de los accesos por esa parte. Cuando nos desplazamos por la red de alta velocidad estamos hablando de que no superará los 35 minutos. Que, por lo especial del trazado en el País Vasco prácticamente el 60 por ciento transcurre bajo túnel, le tenemos que llamar velocidad alta y no alta velocidad, es decir, no se van a alcanzar las velocidades por ejemplo de la zona de trazado Madrid-Sevilla, o Madrid-Zaragoza o Zaragoza-Barcelona.

¿Esto que representa? Fundamentalmente, el que el lugar donde vives va a dejar de tener ese protagonismo que ha tenido durante mucho tiempo, sobre todo en la época franquista, donde el acceso a la propiedad era un ejercicio incluso de control social desde las Administraciones Públicas. La capacidad de movernos por un espacio geográfico en muy poquito tiempo, hace que la movilidad va a representar un concepto, que va a representar, como decía, una transformación local, una transformación social fundamental. Al final comentaré dos casos concretos a ese respecto, uno estoy convencido que además, hasta les va a interesar. Donde el ciudadano está empadronado va a ser una cuestión puramente administrativa, ni siquiera vital. ¿Por qué? Porque seguramente igual duermo, pero mi tiempo de trabajo o mi tiempo de ocio va a poder estar en dos, en tres, o en cuatro espacios, en cuatro ciudades distintas de una forma absolutamente cotidiana.

Por lo tanto, en el momento en el que cualquier ciudadano tiene esa capacidad o se le incrementa como consecuencia de la implantación y la puesta en funcionamiento de estas nuevas infraestructuras de comunicación, en el momento en el que se expanda su capacidad vital de moverse de forma cotidiana, la forma en la que los alcaldes y alcaldesas tradicionalmente han venido gobernando las ciudades, que era de dentro

hacia fuera no de fuera hacia dentro, va a tener que cambiar.

¿Por qué? Por ejemplo, en qué medida influye la opinión de los ciudadanos que están empadronados en tu ciudad, la opinión de los que vienen de fuera a trabajar o a hacer cualquier tipo de actividad, incluida la de consumir cultura, ocio o cualquier otro elemento que nos podamos imaginar. Ese contacto, ¿cómo influye en los ciudadanos? Ese es un elemento que seguramente un día alguien lo estudiará o incluso se podrá sacar algún juego estadístico; si tienes muchos bilbaínos en tu ciudad, en qué medida influyen y hacia donde, o si tienes muchos madrileños o muchos barceloneses por poner algunos ejemplos.

Eso quiere decir que la comprensión, la forma en la que habitualmente hemos venido gestionando los servicios públicos va a tener que cambiar, pero incluso en la forma en la que nos planteemos lo que es, sin duda alguna, el papel más importante de cualquier Ayuntamiento, que es el que tiene que ver con la planificación, la ordenación del término municipal, la ordenación del territorio. Si yo tengo un ciudadano que le gusta la música, que incluso se pueda considerar un melómano, y apenas tiene 24 minutos para desplazarse a Bilbao, la oferta cultural de Bilbao compite radicalmente con la oferta cultural gestionada por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Por ejemplo, la conexión de la red de alta velocidad de Madrid-Valladolid hará seguramente que madrileños se plantearán vivir en Valladolid, si hay una oferta de vivienda más barata que en Madrid, pero estoy convencido que las fugas de ciudadanos vallisoletanos a Madrid van a ser habitual para consumir cultura, espectáculos, ocio o que se le abran nuevas oportunidades para trabajar. Es decir, yo no tengo que cambiar de vivienda para aceptar esa oferta de trabajo que tengo

en Madrid, porque es muy cómodo para desplazarme, apenas una hora de desplazamiento entre el centro de Valladolid y la estación de Atocha.

¿Eso que quiere decir? Que nos guste o no nos guste, las ciudades, dado que se está creando una red social de afectos, de apetencias, cualquier cosa que nos podamos imaginar, que podamos predicar del comportamiento humano, se va a conformar una red social de ciudades, se está conformando ya una red social de ciudades, que va a ser mucho más evidente cuanto mejor sea la capacidad de moverse de los ciudadanos de un espacio urbano a otro. Que vamos a tener que establecer una nueva forma de gobierno desde los Ayuntamientos, en el que lo que ocurra a tiempo de dos horas de desplazamiento, o a una hora de tiempo de desplazamiento también se va a hacer importante.

Si las ciudades nos damos las espaldas, puede ocurrir, algo que ocurre, y voy a poner en este caso un ejemplo concreto, es una apuesta además muy cotidiana, muy habitual. Gran Palacio de Congresos; Donosti tiene el suyo, El Kursaal, Bilbao tiene el Euskalduna, Santander tiene el Palacio de Festivales de Cantabria, Logroño tiene el Rioja-Forum, Pamplona tiene el Baluarte y ahora, a cuenta de Atapuerca, en Burgos también se está haciendo una infraestructura parecida. Todas funcionan igual. Algunos han pensado que, si buscaban una arquitectura singular con un arquitecto caro, iban a conseguir ponerse en el mapa. Me refiero a este tipo de infraestructuras, no hablo del museo Guggenheim que es una excepción. Yo suelo poner un ejemplo, sobre todo con los periodistas, les digo: —Si a ustedes les enseño una pirámide de cristal, ¿qué les sugiere?—, e inmediatamente dicen: —París-El Louvre—. Les preguntas quién es el arquitecto y no lo sabe prácticamente nadie; es Leoh Ming Pei, pero casi nadie sabe que la pirámide de cristal, que se ha con-

vertido en un símbolo del Louvre y de la ciudad de París, es de un arquitecto chino.

Se ha repetido la forma de hacer y al final no se generan sinergias, se está en una clara competencia; no en sumar complementariedad para ganar competitividad. Claro que, ¿de quién depende que un congreso se haga en San Sebastián, en Logroño o en Vitoria-Gasteiz? y ahí es donde la diferente capacidad económica de los Ayuntamientos a la hora de conseguir patrocinadores, o si uno está bien relacionado en un ministerio o en la consejería del gobierno autonómico de turno, consigue traer a su ciudad algo que efectivamente genere unas sinergias económicas importantes, que es el turismo congresual y la actividad económica que se desarrolla en torno a la actividad congresual.

Pero y ¿si hubiésemos pensado el alcalde de Bilbao, San Sebastián y de Vitoria-Gasteiz con la alcaldesa de Pamplona, el alcalde de Logroño o el de Burgos?, ¿y por qué no tenemos una concepción de red social metropolitana?, porque la gente se está moviendo con absoluta normalidad todos los días. ¿Por qué no buscamos la complementariedad? ¿Por qué no establecemos la cooperación como cultura habitual? No solamente en algo que es habitual y además que genera muchas guerras, como es todo lo que tiene que ver con las políticas medioambientales donde, efectivamente, se terminan imponiendo el ejercicio de competencias de instituciones con ámbito supra-municipal, ¿Por qué? Porque si no estaríamos a tortas todos los días. Porque la fábrica más contaminante la pondríamos en el límite de nuestro término municipal, el famoso *nimby*, —por favor no me lo haga usted en el patio de mi casa—, y haríamos seguramente muchas barrabasadas, como alcaldes y alcaldesas. Por eso se impone necesariamente que nos planteemos una nueva dimensión en la planificación de nuestros municipios, de nuestras ciudades y en un sentido de cooperación y, como decía, de complementariedad.

Como decía Rosa Valdeón, los convenios entre Ayuntamientos que conforman un espacio, llámese región, que no tiene que ser de una misma Comunidad Autónoma, aunque desde el punto de vista de determinadas políticas, sobre todo en las competencias del ejercicio que tienen las Comunidades Autónomas, ahora sería más fácil. Los ciudadanos no están mirando cuando cogen el coche, yo no he visto todavía a nadie, bueno sí, algunos nacionalistas cuando salen de Euskadi dicen: —ya estamos en España—. Pero la inmensa mayoría de los ciudadanos no hacemos eso, cuando pasamos la frontera de nuestra comunidad autónoma o nuestra provincia, no estamos diciendo: —ahora estoy en la provincia de Burgos, o ahora estoy en la provincia de Ávila—, lo que estoy pensando es en el lugar a donde voy.

Por lo tanto, en esa especie de red social metropolitana ocurren cosas con ciudadanos que se van moviendo de un lugar a otro, independientemente de donde estén empadronados y se mueven o se pierden sinergias económicas, lo razonable es que hagamos un ejercicio compartido de nuestros proyectos de ciudad y que sean complementarias, porque en la suma seremos capaces de competir con otras áreas metropolitanas en su concepción tradicional, como puede ser Madrid, Barcelona, París o Nueva York, o en esa nueva concepción que es la que marca el propio comportamiento de los ciudadanos.

Nosotros, que ahora estamos en plena revisión del plan general de ordenación urbana, lo que hemos definido en Vitoria-Gasteiz, en esa concepción, es que tenemos que ir a un proceso de especialización. ¿En qué puedo ser único e irrepetible? Por ejemplo: ¿en mi casco histórico?, hay muchas ciudades que tienen cascos históricos, pero mi casco histórico es único e irrepetible, ¿en qué tengo capacidad física de suelo para implantar proyectos empresariales que requieran un gran consumo

de suelo?, ¿esa es mi excelencia? ¿que tengo un patrimonio natural con una serie de elementos de biodiversidad prácticamente únicos en el mundo?, ¿esa es mi excelencia? ¿que tengo tres parques tecnológicos con algunas de las empresas más importantes vinculadas a proyectos de investigación, desarrollo e innovación?, ¿esa es mi excelencia?

Con la suma de las excelencias que tiene cada uno, en ese proceso de especialización, es donde se puede buscar ese ejercicio de cooperación, de conveniar en esas redes sociales metropolitanas, en esas nuevas áreas metropolitanas, que nos las están imponiendo los propios ciudadanos con sus comportamientos. Ésta es la clave de nuestro futuro. Por que si no, vamos a competir entre nosotros y vamos a perder un montón de oportunidades.

Voy a poner un ejemplo concreto: en nuestro entorno, prácticamente todas las ciudades han hecho con el palacio de congresos, un auditorio. En realidad, el auditorio es la sala grande del palacio de congresos y esto es así porque, para llamar a la puerta del ministerio de cultura, o de la consejería de cultura del gobierno autonómico de turno, normalmente, no financian palacios de congresos, pero sí infraestructuras culturales. Entonces dices: —La sala grande de congresos le llamo auditorio, y encima si le pongo un nombre como “Alfredo Krauss”, pues ya tragan seguro y tengo una parte de la financiación—. ¡Qué error! porque por ejemplo, ¿cuántas orquestas de la mejores del mundo o artistas, incluso de música pop, cuando graban por ejemplo los *unplugged*, van a Bilbao, a Logroño, a Pamplona, a San Sebastián, a Santander, o a no sé donde, a grabar un disco? Se les olvidó una cosa, ¿cuál es la excelencia de la infraestructura? ¿la ciudad donde estoy? pues es que no es suficiente. ¿Quién acertó a la hora de buscar la excelencia haciendo la infraestructura? Pues la única ciudad de España que

ha acertado haciendo un auditorio ha sido Zaragoza, que se le ocurrió la bendita idea de coger a un ingeniero acústico y decir que lo que quería es un auditorio con excelencia acústica. Y claro, cuando oyes al alcalde de Zaragoza explicar, en esta red de ciudades, red social metropolitana, que lo cuenta de la siguiente manera: —Imagínense ustedes en el plano de España, como traza una equis de Madrid a Valencia y otra de Barcelona a Madrid y por el medio te queda Zaragoza, que no Teruel—, y encima tiene la conexión por red de alta velocidad a Barcelona prácticamente terminada, a Madrid igual muy avanzada, todo lo que es la tramitación administrativa hacia Valencia y está sentado esperando, a ver cuándo resuelven los vasos el lío éste de la “Y”, para ir por Pamplona a Zaragoza. Y ahora empezamos a sumar la cantidad de millones de habitantes, los del área metropolitana de Barcelona, los del área metropolitana de Madrid, los de Valencia, y los de *Euskalherria* (la gran ciudad vasca, la suma de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y San Sebastián) y vean el número de millones de habitantes que están a dos horas, o dos horas y veinte de tiempo de desplazamiento a Zaragoza. Seguramente habrá muchos melómanos, entre los millones de personas, que no les costará nada, del mismo modo que no les cuesta nada irse a la Scala de Milán o Nueva York, ir a oír a Zaragoza a la Orquesta Sinfónica de Praga, sonando bien.

Con este ejemplo lo que quiero poner de manifiesto es que hay excelencias que tiene la propia ciudad y hay otras que se las pueden inventar, lo que pasa es que no todos podemos tener el perfecto auditorio con la excelencia acústica. En el momento en que Madrid, Barcelona, Valencia o Pamplona o Bilbao se planteasen ese reto, seguramente le quitaría sinergias, oportunidades a Zaragoza a pesar de esta infraestructura. Nos vemos obligados a plantearnos desde los gobiernos locales una forma distinta de planificar y, por lo tanto,

una forma distinta de gestionar el urbanismo. Ya no puede ser, ni mirándonos el ombligo, ni haciendo un ejercicio autárquico, que ha sido seguramente fruto de la necesidad de otros tiempos. Los procesos de globalización, sobre todo cuando uno tiene marcas como Seat, Volkswagen, Mercedes, Michelin o Firestone, que saben que en cualquier momento le pueden poner la carretilla por debajo y llevársela al norte de África, al sudeste asiático o al otro lado del antiguo telón de acero, evidentemente, los gobiernos locales no podemos estar al margen de los procesos de globalización y perderlos de vista.

Las ciudades emergentes ya no podemos ser solo nosotros con nosotros mismos, las ciudades emergentes, son las áreas metropolitanas emergentes. Por eso el juego de alianzas estratégicas, cooperación, convenio, van a ser, sin duda alguna, los instrumentos más habituales en la política para los gobiernos locales en el futuro. Y el que no se sume a esto, es verdad que cuatro años no dan para esto, el que no vaya dejando como herencia, lo elijan para cuatro, para ocho o para doce, esta nueva forma de comprender los Ayuntamientos y las ciudades, estará abocado al fracaso, se quedará al margen de todo. Irá sufriendo un proceso paulatino de despoblamiento, de envejecimiento de la población, porque los espacios de oportunidad es donde van el talento y la inteligencia y la capacidad de innovar y la capacidad de crear.

Por eso yo me apunto al artículo primero de algo que ha pasado muy desapercibido en muchos Ayuntamientos, que es la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada en mayo del año 2000 y que dice: —Entendemos la ciudad como un espacio colectivo, que pertenece a todos sus habitantes, que tienen derecho a encontrar las oportunidades para la realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad—.

Si queremos que nuestras ciudades sean espacios de oportunidad tenemos que cambiar el *chip* desde los Ayuntamientos. Como decía, voy a contar por qué me parece esto tan importante. En el ámbito del urbanismo, tenemos que pasar a algo que se podría denominar el urbanismo de “segunda generación” o “urbanismo inteligente”. Hay un proyecto, ya tiene unos añitos, se llama el proyecto *Cities*, yo les recomiendo que si encuentran una publicación que hable de esto la compren porque merece la pena. Concretamente este proyecto lo está llevando la Fundación Metrópoli, cuyo presidente es un español, que es un abogado, Alfonso Vegara; hace diez años a este hombre posiblemente lo llamaban “chala-do”, hoy es un genio. Precisamente porque se adelantó y por lo tanto, tiene esa ventaja, en ver cuál iba a ser el comportamiento de los procesos de globalización en su afección a las ciudades, con lo cual, es el que más sabe, seguramente era el que tenía que estar aquí hoy, y no yo.

Entre otras cosas este proyecto *Cities*, que lleva la Fundación Metrópoli, a esto que yo he llamado de esta manera, ellos le llaman *smart places* algo así como “territorios inteligentes”, pues ese urbanismo de “última generación” o “urbanismo inteligente”. Viendo esa idea de los “smart places” del maestro Vegara, sería aquel urbanismo en el que el protagonismo está, para mí, en siete cosas, pero podemos añadir todas las que queramos en una dimensión comprensiva del contexto regional, nacional y, para algunos proyectos, incluso a nivel internacional.

Otro ejemplo es El Centro de Alto Rendimiento Deportivo de Barcelona. Toda su gestión está pensada como un proyecto que está en el mundo, a nivel internacional. No se plantean una gestión autonómica, ni siquiera una gestión local por estar en Barcelona y una parte en Sant Cugat, le dan una dimensión internacional. Por lo tanto, el nuevo urbanismo tiene que ser com-

prensivo del contexto en el que queremos colocar el proyecto de ciudad que políticamente podemos llevar adelante. Tiene que ser un urbanismo que facilite estos procesos de especialización de la ciudad basados en las excelencias que uno ya tiene, o aquellas que, no teniéndolas, está dispuesto a afrontar el reto de tenerlas como elemento de singularización.

Tiene que ser un urbanismo que promueva el protagonismo de los espacios públicos. Hay un proceso, sobre todo en las ciudades americanas, los famosos *down town*, que se fueron despoblando prácticamente de todo tipo de actividad y las periferias de estas grandes ciudades alcanzaron un protagonismo que cambió la forma de funcionar de la ciudad. Pues se han dado cuenta que eso era un error y ahora hay un proceso invertido en el que los *down town* se convierten nuevamente en el corazón y en el pulso de ciudades extraordinariamente importantes, muy conocidas, como hoy puede ser la ciudad de Chicago, que es una ciudad precisamente que estudia este tipo de proyecto *cities*.

Evidentemente tiene que ser un urbanismo sostenible. El ejemplo claro es el de no consumir suelo innecesariamente. Se puso de moda aquello de construir bajito y grandes espacios, grandes sistemas generales y ahora estamos retrocediendo; eso es la antítesis de la sostenibilidad y pensábamos que era calidad de vida. Un urbanismo que tiene que facilitar la movilidad.

Otro error que se ha cometido en muchas ciudades es tratar de sacar toda la actividad económica fuera de los espacios residenciales. Lo que no podemos tener es ciudadanos que dediquen tres y cuatro horas diarias a desplazarse a su puesto de trabajo, cantidades ingentes de ciudadanos, ¡eso es una solemne majadería y una barbaridad! Hoy por hoy hay mucha actividad económica que es perfectamente compatible con lo que son los espacios residenciales. Tenemos que hacer un

urbanismo efectivamente inteligente porque eso es calidad de vida: poder ir a tu puesto de trabajo andando o poder utilizar de una forma eficaz el transporte público. Para que me lleve a mi puesto de trabajo sin tener que hacer estas cosas de... —a ver si nos juntamos cuatro del mismo trabajo y nos vamos repartiendo cada semana para llevar el coche, porque tenemos que coger el coche necesariamente para desplazarnos a las afueras donde está esa actividad económica— .

Evidentemente, tiene que ser un urbanismo que promueva la gestión eficiente y eficaz de los servicios públicos. Hay cosas tan bonitas como las manzanas abiertas. Normalmente son los arquitectos y los ingenieros los que hacen el urbanismo, han sido los protagonistas del urbanismo, pero eso ya no sirve. Tú no puedes llevar tu modelo de ciudad y luego decirle al que gestiona el transporte público que haga que las isócronas, para ver que la afluencia en el uso del transporte público de los ciudadanos, hazles una campañita o ponles un folleto o ponles dificultades para usar el coche privado, esto no funciona así. El urbanismo, para que sea inteligente, tiene que ser un lago compartido. Evidentemente, de una forma transversal desde las instituciones y dentro de las instituciones, pero también con la sociedad. La planificación del futuro de la ciudad no se puede hacer con un despotismo ilustrado legitimado democráticamente, porque no votan en las elecciones. Ya no vale esto de: "todo para el pueblo pero sin el pueblo", con las urnas. No vale. El proyecto de ciudad tiene que ser un proyecto compartido y entonces los ciudadanos, sí se sienten copartícipes y capaces de aportar cosas de una forma inteligente, creativa e innovadora en la definición de ese modelo urbanístico y por lo tanto de ciudad.

Finalmente, tiene que promover y procurar la conexión social, esto es un tema gravísimo. Es como se han ido abandonando barrios, en los que lo que nos queda es

la gente mayor y familias de inmigrantes que pueden asumir la compra, porque son las partes de las ciudades donde más baratos están los pisos, o en su caso porque están los alquileres más baratos porque son zonas modelo *Lumben*. Pues a la hora de hacer urbanismo también hay que provocar cambios radicales en esos espacios, hay que incorporar políticas de viviendas nuevas, por ejemplo, y posibilitar que se puedan hacer parques de viviendas nuevas para que sean lugares muy atractivos, para que entre a vivir todo tipo de gente: gente joven, de diferentes condiciones económicas, distintas clases sociales, para que el *mix* de la propia convivencia evite procesos de guetización social que generan luego conflictos sociales muy graves que son muy difíciles de solucionar y de gestionar.

Pero, como les decía, hay un tema que les va a interesar seguro. Y esto de las redes sociales metropolitanas... ¿Tiene influencia en la política? Sí, muchísima. Yo les voy a poner el ejemplo vasco y algunas cosas van a entender seguro de lo que pasa en Euskadi, habida cuenta de la "Y" vasca, pero también se pueden predicar aunque no tengan el problema, digamos en casa, el problema del terrorismo, por ejemplo en Cataluña. Cuando una sociedad se va haciendo más urbanita entra en un espacio de mayor dimensión en lo que son las libertades personales, porque los instrumentos que tienes a tu alrededor te lo permiten. No es lo mismo la capacidad de desarrollar y de desplegar todas tus facultades, incluso hasta tus vicios como persona, en una ciudad que en un pequeño pueblo de mil habitantes. No tiene nada que ver. En el acceso a la cultura, por poner un ejemplo, en el acceso a través de las redes que implantamos en los Ayuntamientos con el acceso a Internet, por poner otro ejemplo. Es decir, un ciudadano, en una ciudad, es un ciudadano que tiene un montón de puertas abiertas al mundo y en un pueblo no ocurre siempre así. Y además, la capacidad de control social en un pueblo es muchísimo mayor de la que se puede

pretender en cualquier ciudad. ¿Cuál es el mejor caldo de cultivo para el nacionalismo vasco? No estoy diciendo que esto sea ninguna maldad. El mejor caldo de cultivo es, cuanto más pequeño sea un municipio, mejor.

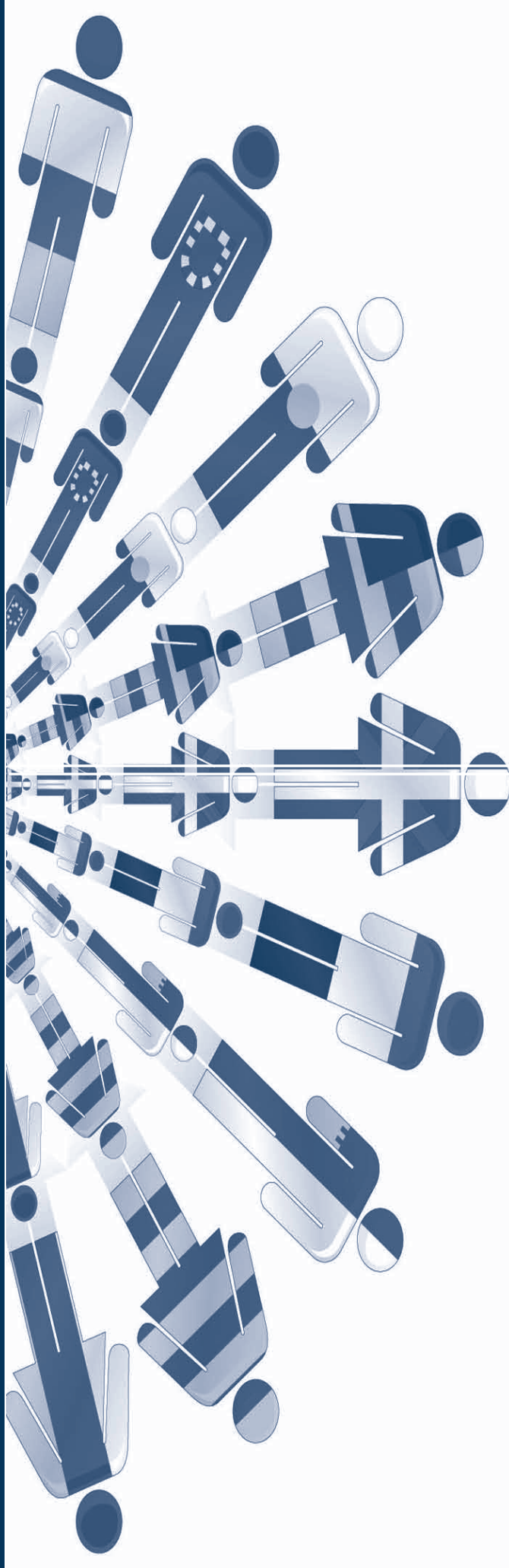
De hecho, cualquier repaso que se haga o cualquier proceso electoral en Euskadi, pone de manifiesto que cuanto mayor sea el municipio, menos espacio hay para el nacionalismo. De hecho, creo que son 235 municipios aproximadamente que hay en Euskadi, de ellos alcaldes no nacionalistas, del Partido Socialista somos 19, del Partido Popular 2. Entre los 21 alcaldes gobernamos el 40 por ciento de la sociedad vasca y hay 235 ayuntamientos. En el caso de Cataluña, el único Ayuntamiento de más de 50.000 habitantes que no está gobernado por un no nacionalista, que es Sant Cugat del Vallés, se considera como una “gran pica en Flandes”. ¿Esto qué quiere decir? que los espacios urbanos no solamente cambian los comportamientos sociales de relaciones afectivas, de ejercicio de libertades personales, sino que también generan cambios y comportamientos en el ámbito de la relación entre los ciudadanos y las instituciones, tan evidentes, aunque pasen muy desapercibidos, tan evidentes como éste.

¿Por qué los “bataunos” están enredados y empeñados en que la “Y” vasca no se ejecute? ¿Por una cuestión medioambiental? La barbaridad económica que vamos a hacer en Euskadi es que, a cuenta de evitar demasiadas aristas, los impactos medioambientales, que tienen mucho más que ver con el impacto paisajístico que con la afección a ecosistemas, o espacios, o patrimonios de una gran riqueza desde el punto de vista de la biodiversidad, representa que vayamos a hacer que el trazado de la red de alta velocidad, en un 60 por ciento del trazado, discurre en túnel. Pero se podía

hacer de otra manera, por lo tanto, no es una cuestión medioambiental. Los radicales del nacionalismo están interpretando la “Y” vasca como un auténtico torpedo y definitivo al control social. ¿Por qué? Porque, efectivamente, un ciudadano que vive en un pueblo, mientras está en el pueblo es más fácil controlarlo desde este punto de vista. Pero en el momento en que le sea fácil moverse a espacios que parecen tan lejanos en el día a día como puede ser Madrid, o Valladolid o Burgos, la capacidad de ese control social es infinitamente menor. Y aunque tú vivas en un pueblo, puedes acabar comportándote como un urbanita. Por eso tiene tanta trascendencia para ellos el que la “Y” vasca no salga adelante. Porque la están viendo como la infraestructura que va a terminar de “españolizar” Euskadi.

Evidentemente, desde mi punto de vista, creo que efectivamente esta infraestructura va a colaborar a ayudar a cambiar el país, también desde el punto de vista político. ¿Por qué razón? Porque ya se ha demostrado, en todos los municipios que tienen una cierta entidad y que hay un comportamiento más cosmopolita, más urbanita, su capacidad a acceder a nuevas ideas, a nuevas formas de comprender el mundo, nuevos criterios a la hora de analizar las cosas que a uno le pasan cada día o sobre la proyección de futuro, son distintas. Son mucho más ricas y hacen ciudadanos más libres. Yo creo que ese es el objeto, convertir lo que en algunos sitios es un problema, que es la gestión de las áreas metropolitanas, al revés, convertirlo en una oportunidad. Como dice la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, “...una oportunidad para el desarrollo político, social y ecológico de los ciudadanos...”.

Muchas gracias.



> Equidad interpersonal y financiación autonómica ¿importan las balanzas fiscales?

Ponencia

Presentación de Ponencia

> D. Justo Rodríguez Braga, *Secretario General de UGT en Asturias y vocal del CES*

> D. Jaime Rabanal García

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Santiago

Hacienda del Principado de Asturias (marzo-septiembre de 2000)

Especialista en Dirección Estratégica por la Universidad Politécnica de Valencia

Consejero de Hacienda del Principado de Asturias (2000-2003)

Gerente del Hospital General Princesa Sofía de León (1984-1993)

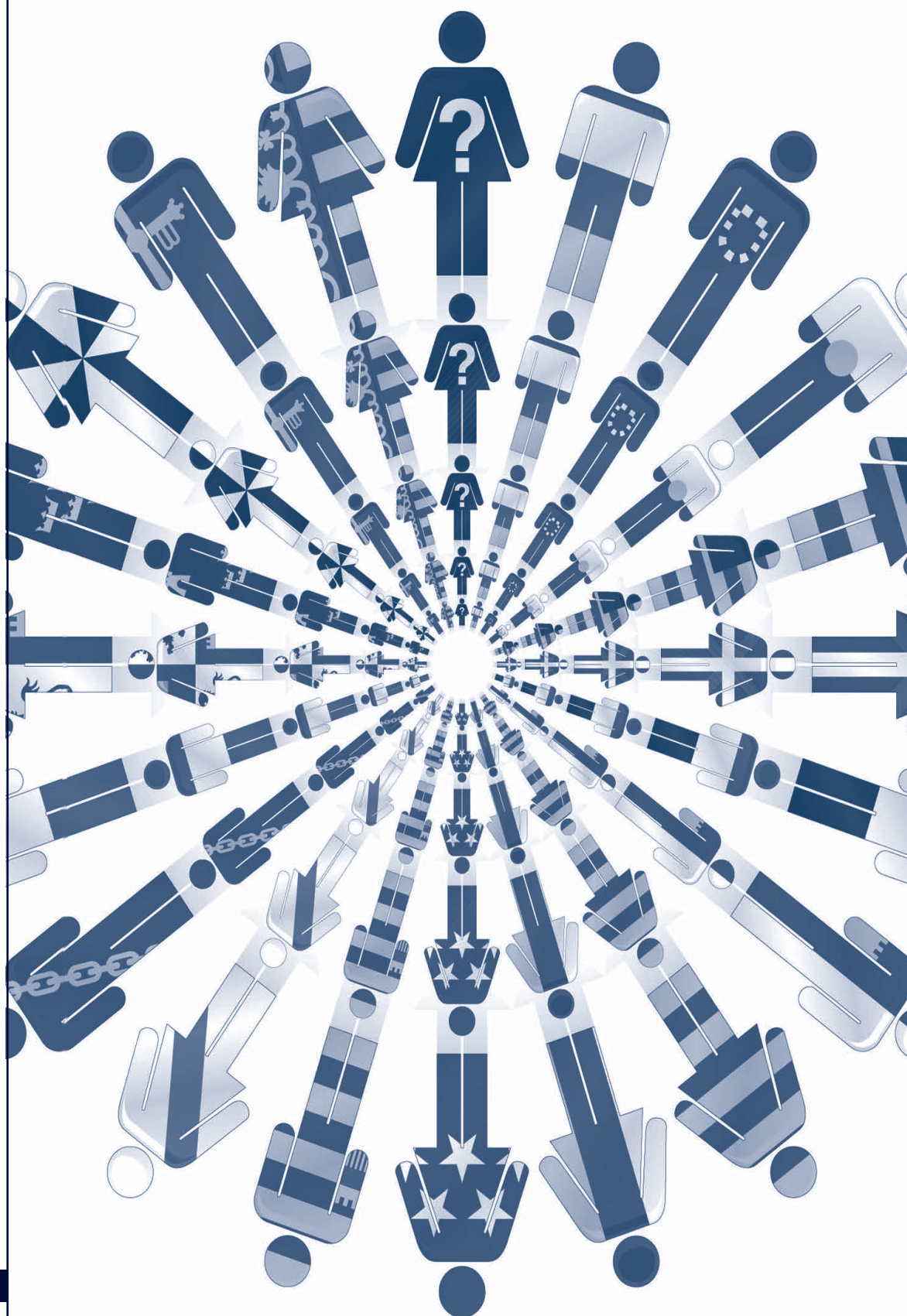
Consejero de Economía y Administración Pública del Principado de Asturias (2003-2007)

Ocupa diversos cargos en el Hospital de León de 1994 a 2000

Consejero de Economía y Asuntos Europeos (2007 y 2008)

Director General de Presupuestos y Patrimonio de la Consejería de

Consejero de Economía y Hacienda (en la actualidad)



Buenas tardes a todas y a todos. Me corresponde presentar una ponencia especialmente compleja y polémica habida cuenta de los diferentes puntos de vista que venimos escuchando al respecto, tras los cuales están, en muchos casos, determinados intereses presuntamente territoriales aunque en realidad se trata, desde mi punto de vista, de mejorar cuotas de poder o a veces de defender intereses económicos de determinados grupos sociales.

Se trata de reflexionar sobre la financiación autonómica, sobre el posible papel de las balanzas fiscales a la hora de determinar el modelo de la misma, y sobre todo, y esto es creo yo lo fundamental de esta ponencia, de defender o no la equidad interpersonal y en caso de defenderla qué sistema de financiación es el más adecuado.

Ni que decir tiene que para mí, como miembro de la UGT, la defensa de la equidad está fuera de toda duda y más en concreto la equidad hacia y entre las personas. La consecución de la igualdad entre todos los hombres y mujeres forma parte de nuestros principios fundacionales, pero no hablamos sólo de la igualdad ante la Ley, sino de *la igualdad ante la vida*. Y ésta es imposible si los recursos y los servicios no son distribuidos *equitativamente* entre las personas, si éstas no reciben el mismo tipo de prestaciones, si no aportan al Estado en función de su nivel de renta. Hablamos, en definitiva, de justicia.

Y centrándonos en cómo avanzar hacia este objetivo en el marco de la financiación autonómica, nuestro último Congreso se planteó defender el siguiente criterio: "Favorecer los equilibrios territoriales, generando oportunidades *equitativas* de vida y trabajo en todas las regiones y nacionalidades y favoreciendo la cohesión económica y social". Igualmente decimos en la misma Resolución: "Pero el calado de fondo en la distribución de la riqueza está en las políticas de equilibrio regional,

en los mecanismos que hagan posible *condiciones de vida equitativas* en cualquier punto geográfico. Para ello reivindicamos un mayor esfuerzo estatal que ayude a sustentar estas políticas de reequilibrio".

¿Cómo vemos la situación actual desde UGT Asturias?. Evidentemente con preocupación, porque vemos con claridad las carencias del actual sistema de financiación y porque vemos igualmente que en algunas de las propuestas que están sobre la mesa, empezando por la presentada por el Gobierno, no se valoran suficientemente determinados aspectos de nuestra realidad, lo que puede desembocar en que no mejoremos o que incluso vayamos a peor.

Voy a poner como ejemplo la situación de un servicio esencial para todos, pero vital para los trabajadores: la Sanidad Pública. Las carencias en su financiación con el actual sistema son reconocidas por todo el mundo. Y esas carencias evidentemente, pese al esfuerzo del Gobierno de Asturias, se traslucen día a día en el funcionamiento del sistema, lo que lleva a un número creciente de personas a acudir a la sanidad privada, fundamentalmente por las listas de espera para determinados diagnósticos o intervenciones quirúrgicas. Todo ello a costa en muchos casos de un gran sacrificio económico y lo que casi es peor, de una legitimación del negocio sanitario privado como más eficiente que el servicio público, que dispone en general de más medios y de profesionales altamente cualificados.

Pues bien, podemos afirmar que *la sanidad está subfinanciada*, y que si para estimar la aportación estatal a este servicio se tiene en cuenta prioritaria o exclusivamente el criterio poblacional, estaremos condenándolo a un déficit y a un deterioro permanentes, con el consiguiente ataque frontal a uno de los pilares básicos del Estado de Bienestar. Debería ser evidente para cualquiera que una población con un alto grado de enveje-

cimiento precisa de un mayor gasto sanitario per cápita que otra más joven.

Lo mismo ocurre con las necesidades generadas por la Ley de dependencia, otra de nuestras grandes conquistas donde comparten responsabilidad económica y política los gobiernos autonómicos y el gobierno de España. Y algo parecido podemos decir de la Educación: no genera el mismo gasto un reparto poblacional muy disperso que otro concentrado. Y seguimos hablando de servicios públicos esenciales para nosotros.

Podríamos citar más temas, como por ejemplo los derivados de la peculiar orografía de algunos territorios, que comporta unas mayores inversiones que en otras zonas para construir infraestructuras similares.

Y estos no son problemas exclusivos de Asturias, son compartidos con otras muchas Comunidades Autónomas: Castilla y León, Galicia, Cantabria y otras. Y en otros casos los problemas son de otro tipo (insularidad, por ejemplo). Lo que quiero resaltar es que no hay una problemática común y que *todas deben ser tenidas en cuenta*.

Ahora bien, tenemos muy claro que para lograr una financiación adecuada no podemos hablar sólo de *gastos*, sino también de *ingresos*. Debe incrementarse la *autonomía fiscal* de las Comunidades Autónomas y debe garantizarse a medio y largo plazo *la suficiencia fiscal del Estado en su conjunto*. Y esto no pasa precisamente por bajar impuestos, ni por el Gobierno ni por las Comunidades Autónomas. Este principio de suficiencia, que establece la obligación de que los ingresos públicos obtenidos permitan financiar las políticas de gasto viene siendo reiteradamente defendido por la Unión General de Trabajadores. Unido, claro está, a los principios de *equidad y progresividad fiscal en función de las rentas*.

Este es muy sintéticamente nuestro criterio y no el de basarse en las balanzas fiscales, que no es más que la suma territorializada de las relaciones fiscales entre las personas y la Hacienda Pública. Pretender "equilibrarlas" entre las Comunidades Autónomas es tanto como romper el principio de *solidaridad* establecido en nuestra Constitución. Sólo una redistribución equitativa de las rentas se ajusta a este principio.

Es necesario, en definitiva, reforzar la *convergencia regional*. Entendemos que el avance económico y social de las Comunidades Autónomas más retrasadas redunda en beneficio de toda España y por tanto *también* en el de las Comunidades más desarrolladas.

A la vez, es necesario garantizar que todos los *ciudadanos*, vivan donde vivan, dispongan de las mismas oportunidades y acceso a los Servicios Públicos fundamentales. Por lo tanto, la valoración de las condiciones de vida de los ciudadanos de cada territorio, constituye el referente social de la financiación.

Para finalizar mi presentación, voy a resumir en tres puntos lo que podrían ser los objetivos esenciales que debe cumplir la financiación territorial desde el punto de vista de la Unión General de Trabajadores:

- Garantizar la financiación suficiente tanto para los Servicios Públicos fundamentales como para todas las competencias transferidas.
- Preservar suficientes fondos para el Estado, no sólo para atender sus propias competencias sino, y de manera concreta, para mantenerse como garante de la solidaridad interterritorial, a través de partidas transferibles destinadas a los territorios menos desarrollados y mediante inversiones directas con el mismo objetivo reequilibrador.

- Mejorar sustancialmente la *financiación a los Ayuntamientos*, constantemente olvidados a la hora de hablar de descentralización y de suficiencia financiera y que son una Administración esencial para atender las necesidades de los ciudadanos.

Creo que si no se cumplen estos tres objetivos simultáneamente no estaríamos avanzando hacia el modelo de sociedad igualitaria, justa y solidaria que es en definitiva nuestra aspiración.

Espero que el actual proceso de negociación en marcha finalice *con acuerdo entre todos*, que es el único acuerdo posible. Si no es así, estaremos dando armas a los que constantemente azuzan las pasiones más primarias de la gente con agravios comparativos en su propio interés político o económico.

Desde Asturias, una región que durante muchas décadas fue uno de los principales polos industriales del país, que a costa del sacrificio de generaciones de trabajadores y muchas veces de su vida o su salud, aportó riqueza al Estado y por tanto a otros territorios de España y que ahora ante los cambios económicos, precisa temporalmente de la solidaridad de quienes están en mejores condiciones, nosotros apostamos por ese acuerdo solidario, no sólo para nosotros sino pensando en todos los trabajadores, los jóvenes, los mayores, en

definitiva en los más desfavorecidos de este espacio común que compartimos.

Para hablarnos de todo esto y naturalmente para exponer su propio criterio, que no sé si coincide con el mío aunque sospecho que sí, tenemos a una persona que sin duda es una de las voces más autorizadas en tan compleja y polémica materia, el Consejero de Economía y Asuntos Europeos del Gobierno del Principado de Asturias.

Jaime Rabanal García, Licenciado en Económicas por la Universidad de Santiago de Compostela y especializado en Dirección Estratégica por la Universidad Politécnica de Valencia, tiene ya tras de sí un amplio currículum de gestión, por cierto una gran parte en el terreno sanitario, concretamente en el Hospital de León, lo que sin duda, en estos momentos en que la financiación en ese campo es uno de los caballos de batalla, no viene nada mal.

En el terreno político, desde marzo del 2000 está ligado al Gobierno de Asturias, siempre en el área económica. Primero, como Director General de Presupuestos y Patrimonio y, posteriormente, ya como Consejero.

Jaime, tienes la palabra y aprovecho para desearte, por nuestro bien, mucha suerte en el actual proceso de negociación de la financiación.

1. Las haciendas multinivel en España

La teoría más tradicional del federalismo fiscal aporta razones de equidad y de eficiencia como justificación a la descentralización de ingresos y gastos entre los distintos niveles de Gobierno.

Siguiendo este esquema, la Constitución Española de 1978 estableció una división de responsabilidades en tres niveles de Gobierno perfectamente diferenciados: Administración Central del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Por el lado del gasto, la asignación de responsabilidades entre los distintos niveles ha seguido los principios fundamentales del federalismo fiscal. Así, permanecen en manos de la Administración Central los servicios que benefician a todo el territorio nacional, como defensa, relaciones internacionales o regulación de la actividad económica. Por su parte, corresponden a las Comunidades Autónomas los servicios básicos del Estado del Bienestar, en particular, sanidad, educación y dependencia. Por último, los Gobiernos Locales, se encargan de la prestación de servicios que afectan al área de su jurisdicción, entre otros, basuras, alcantarillado o cementerios.

A su vez, en el ámbito autonómico se establecieron dos niveles competenciales iniciales: uno mayor para las denominadas Comunidades históricas (Navarra y País Vasco) y otro menor para las restantes Comunidades, que pasado un tiempo, podrían alcanzar el máximo nivel competencial.

Así, durante algo más de 25 años las Comunidades Autónomas han asumido competencias en todos los campos que se señalaban en el artículo 148 del Texto Constitucional, aspecto que ha contribuido a mejorar el bienestar de los ciudadanos, favoreciendo el crecimen-

to y el desarrollo económico y permitiendo la superación del viejo problema de la vertebración regional. Hoy en día, las Comunidades Autónomas ostentan más de la mitad del gasto público.

Evolución Gastos Administraciones Públicas ()*

	1984	1995	2006
Administración Central	72,60	58,63	31,20
Comunidades Autónomas	14,40	26,82	50,10
Corporaciones Locales	13,00	14,55	18,70

(*) No incluye Seguridad Social

Fuente: Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas

Por su parte, en lo que respecta a la vertiente de los ingresos, la descentralización ha seguido un ritmo claramente inferior al de los gastos. Este proceso de configuración autonómica ha ido determinando unas Comunidades Autónomas con una amplia capacidad en la decisión del gasto y en la prestación de servicios, y una dependencia todavía elevada de la Administración Central, situación impropia de un país con elevados niveles de descentralización como es España.

Todo ello ha dado lugar a sucesivas reformas de los modelos de financiación hasta llegar a la aprobación con fecha 27 de julio de 2001 del actual sistema, cuya aplicación dio comienzo en enero de 2002 y que a pesar de su vocación de estabilidad, se encuentra actualmente en fase de revisión.

2. Principios constitucionales

Siguiendo los principios comúnmente aceptados por la teoría del federalismo fiscal, el modelo establecido por

la Constitución Española se basa fundamentalmente en los siguientes aspectos:

1. Principio de suficiencia

El citado principio supone la igualación entre ingresos y gastos de los Gobiernos descentralizados. En el caso español se concreta en el cálculo de unas necesidades homogéneas de financiación que deberán ser íntegramente cubiertas, bien a través de ingresos tributarios, bien completadas con transferencias estatales, en aquellos supuestos en que la recaudación tributaria cedida resulte insuficiente para la cobertura de la totalidad del gasto. Dado que hablamos de suficiencia, que no de solidaridad, carecería de sentido limitar los ingresos autonómicos en base a cuestiones ajenas a las propias necesidades de gasto. Aspectos tales como aportación al PIB o productividad de un territorio, no deberían influir en la cuantía global de los ingresos procedentes del sistema de financiación, si bien, sí tendrán mucho que ver con su distribución interna.

2. Principios de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal

Para que un modelo descentralizado suponga realmente mejoras de eficiencia, es preciso que los Gobiernos subcentrales sean autónomos en sus decisiones de ingresos y gastos, sólo así podrán dar respuestas a las solicitudes de unos ciudadanos que residen en territorios heterogéneos. La Constitución Española se refiere a este principio en el artículo 156, cuando amplía las potestades fiscales y de gasto de las Comunidades Autónomas.

3. Principio de igualdad y equidad interterritorial

El citado principio se manifiesta a través de los artículos 138, 156 y 158 de la Constitución Española. En ellos

se garantiza que las Comunidades Autónomas estemos capacitadas para prestar los servicios públicos en condiciones equivalentes, con independencia de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios. Es decir, a través del principio de igualdad debe garantizarse un acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en condiciones equivalentes a lo largo de todo el territorio nacional. Con tal fin, el Estado debe transferir recursos financieros adicionales a aquellos territorios en que los recursos tributarios resulten insuficientes para cubrir el total de necesidades homogéneas.

4. Principio de coordinación

Con referencias en los artículos 103 y 156 del Texto Constitucional, exige una actuación coordinada de los distintos niveles de Gobierno. El cumplimiento del principio de coordinación resulta imprescindible en un sistema con un grado de descentralización tan elevado como el español. Dicha coordinación deberá desarrollarse de manera particular en materia de articulación de recursos y gestión tributaria.

En este sentido, y a pesar de los avances alcanzados en los últimos años, todavía es preciso seguir avanzando en el terreno de la coordinación y, en particular, en la participación de los Gobiernos autonómicos en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como mejorar los cauces de intercambio de información en el terreno tributario.

Por último, es preciso tener en cuenta que la coordinación debe ir ligada ineludiblemente al cumplimiento efectivo del principio de lealtad institucional.

Si bien, desde un punto de vista teórico los anteriores principios se encuentran claramente delimitados, en su aplicación práctica, resulta complicado alcanzar un equilibrio entre suficiencia y autonomía.

Resulta evidente que el sistema de financiación debe otorgar a las Comunidades Autónomas un grado de autonomía financiera suficiente para dar respuesta a los posibles desequilibrios entre ingresos y gastos, así como posibilitar el despliegue de una política propia en materia tributaria y de gasto, sin embargo, un mayor grado de autonomía no tiene por qué ser incompatible con la solidaridad en el sistema.

Es decir, autonomía, suficiencia y solidaridad no tienen por qué ser en absoluto principios opuestos, siempre y cuando se compatibilicen de forma adecuada las capacidades fiscales propias de los distintos territorios con unos mecanismos de nivelación suficientes y transparentes.

De hecho, la Constitución Española reconoce y garantiza en su artículo 2 el principio de solidaridad entre territorios, uniéndolo inseparablemente al principio de autonomía, como un "corolario" de éste y como un deber "de recíproco apoyo y mutua lealtad". El artículo 138.1 de la Constitución Española desarrolla este precepto cuando afirma que "El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español".

De este modo el principio de solidaridad se configura como un principio consustancial al Estado de las Autonomías, obliga a todos, incluido al Estado y sí tiene un evidente contenido pecuniario, encontrando su mayor reflejo en el actual esquema español a través de los Fondos de Compensación Interterritorial, verdadero instrumento de solidaridad del modelo español.

En este sentido cabe recordar que el principio de solidaridad admite dos mecanismos de aplicación práctica:

- Flujos financieros entre regiones a través de un fondo de suma cero (Solidaridad horizontal)
- Transferencias del Gobierno Central o Federal a las regiones (Solidaridad vertical)

El sistema alemán es un claro ejemplo del primer modelo, ya que en él son los territorios subcentrales los que ostentan la titularidad de las principales figuras impositivas, y, en consecuencia, son los encargados de transferir una parte de sus ingresos a los Länder con menor capacidad fiscal.

Por el contrario, el modelo español se basa en la solidaridad vertical, estructura coherente con un sistema en que la mayor parte de tributos son de titularidad estatal. Luego, es la Administración Central del Estado, quien a través de transferencias, debe encargarse de transferir recursos a los territorios con menores capacidades.

Este aspecto impide que en nuestro modelo sea posible referirse a la solidaridad entre regiones, figura inexistente en nuestro sistema. Cabe recordar que los tributos recaudados en un territorio no son de titularidad autonómica sino estatal, distribuyendo la Administración Central del Estado los citados ingresos en función de las necesidades de cada territorio, no en relación al lugar donde fueron recaudados. Dicho sistema no es más que la consecuencia lógica de un modelo basado en los principios de igualdad, redistribución y progresividad del sistema tributario.

Por todo ello, si bien tiende a asimilarse el sistema español con el mecanismo de los Länder alemanes, lo cierto es que la distribución competencial de ambos países provoca que pocas sean las similitudes de ambos modelos.

3. Las balanzas fiscales

La balanza fiscal de una Comunidad Autónoma no refleja otra cosa que la diferencia entre los impuestos pagados por los ciudadanos de dicho territorio y los servicios, inversiones y transferencias que reciben de la Administración Central del Estado.

Como consecuencia, el resultado esperado en un país en el que existan diferencias regionales de renta es que se registren balanzas fiscales de distinto signo cuya cuantía será mayor en función del grado de progresividad del sistema fiscal, la forma en que se distribuya el gasto público y la cuantía del presupuesto. Así, las regiones ricas tenderán a tener déficit fiscal (pagan más de lo que reciben) y las pobres un excedente fiscal.

Así, los distintos estudios que han aparecido en los últimos años ponen de manifiesto que, en general, se observa una elevada correlación entre el nivel de renta per cápita y el tamaño del déficit fiscal.

Dos son las razones fundamentales para ello. La primera es que la redistribución personal de la renta hace que paguen más impuestos las personas más ricas, y esto sirve para financiar pensiones y subsidio de desempleo, por ejemplo. Las regiones más ricas tienen más población con mayor nivel de renta y menos desempleados, y por tanto pagan más y reciben menos. Este componente explica un porcentaje muy elevado de los saldos fiscales.

La segunda razón es que las regiones pobres pueden recibir más transferencias e inversiones por una preocupación de cohesión territorial. Por ejemplo, los fondos de ayuda regional tanto en Europa como en España se dirigen a las regiones menos desarrolladas.

En definitiva, cabría plantearse si en el modelo español tiene lógica trabajar sobre la distribución regional o si resultaría preferible abordar el tema de la redistribución desde el punto de vista personal, puesto que son los ciudadanos y no los territorios quienes pagan impuestos.

4. ¿Son las balanzas fiscales un indicador adecuado de solidaridad interterritorial?

Como acabamos de recordar, los impuestos los pagan las personas y no los territorios. Como consecuencia, si además existe un sistema fiscal progresivo, resulta que en las regiones con mayor concentración de rentas se recaudan más impuestos.

Por tanto, las balanzas fiscales, un mero ejercicio aritmético sobre los ingresos y gastos del Estado, no pueden ser empleadas para medir el grado de solidaridad de las regiones, sino que su principal virtud es la de aportar transparencia sobre los flujos económicos generados por la actuación de la Administración Central del Estado.

Varias son las razones que justifican que las balanzas fiscales no operen como medidores de la solidaridad:

1. En el fondo, el saldo de las balanzas fiscales es una consecuencia buscada por un sistema tributario basado en la Constitución Española y según el cual los impuestos se pagan en función de la renta y del uso que se hace de ella, no en función del origen del contribuyente. Es decir, los individuos con idénticos niveles de renta están sometidos a idénticos niveles de presión fiscal a lo largo del territorio nacional, con lo cual pagan básicamente los mismos impuestos en Cataluña que en Andalucía o Asturias. De hecho, y como consecuencia del ejercicio de competencias normativas por parte de

las Comunidades Autónomas, puede llegar a darse justamente el supuesto contrario, que el esfuerzo fiscal soportado resulte ligeramente superior en las regiones más pobres. Cabe recordar a este respecto, que el margen de maniobra es muy superior en los territorios con mayor capacidad fiscal, en la medida en que cualquier rebaja fiscal puede ser fácilmente compensada con pequeños incrementos en otros tributos o simplemente con la mayor recaudación provocada por el propio crecimiento de la población. Por el contrario, las Comunidades con menor actividad económica no pueden renunciar tan fácilmente a parte de sus ingresos tributarios, dado que la posibilidad de éstas para obtener ingresos adicionales resulta bastante menor.

En consecuencia, y dado que la presión fiscal es equivalente en las distintas regiones, no se podría justificar en modo alguno que el nivel de prestación de los servicios públicos no fuera el mismo en todos los territorios.

2. Del mismo modo, debe tenerse en cuenta que no todos los tributos que el Estado recauda en una región son pagados por los residentes de esa misma región, ya que parte de la base imponible puede generarse fuera de ese territorio.

3. Por otro lado, el Estado social español se basa en el principio de justicia distributiva, es decir, busca distribuir cargas y beneficios en función de las capacidades y necesidades de cada usuario y no de manera proporcional. La distribución del gasto estatal atendiendo únicamente a la población, tal y como se propone desde determinados sectores, supondría renunciar a este modelo de Estado y a los valores por los que en él se apuesta.

4. Por último, el cúmulo de supuestos metodológicos, que es necesario realizar para atribuir territorialmente las distintas categorías de ingresos y gastos, hacen que

en el mejor de los casos, los resultados obtenidos deban tomarse como indicadores de tendencias, más que como cifras exactas.

De todo lo anterior, podemos deducir claramente que nada tienen que ver los saldos fiscales regionales con el vigente proceso de reforma del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. Referirse a las balanzas fiscales en este ámbito supondría, en consecuencia, alterar las reglas de juego fijadas en nuestro Texto Constitucional.

5. Carencias reales del modelo de financiación autonómica

A pesar de los avances alcanzados en el acuerdo de 2001, lo cierto es que desde que el vigente modelo iniciara su andadura se ha puesto de manifiesto la ausencia de mecanismos en el sistema que garanticen similares ritmos de crecimiento de ingresos y gastos.

Durante estos años, el propio sistema de financiación ha venido a confirmar, algo que ya anunciamos desde un primer momento desde el Gobierno del Principado. Así las propias liquidaciones del modelo dan buena muestra de sus carencias, en particular en relación con la capacidad de adaptación del modelo a las nuevas circunstancias y acontecimientos.

Los problemas del modelo vigente encuentran explicación en una doble vertiente, por un lado podríamos referirnos a un problema de consolidación de los defectos del pasado (suficiencia estática) y por otro, y de mayor importancia, a un desequilibrio generado por diferentes ritmos de evolución entre los ingresos y los gastos (suficiencia dinámica), en la medida en que el modelo que se aplica desde 2002 se configura desde un punto de vista estático, sin que se definan mecanismos que le permitan adaptarse a un cambio en las circunstancias de partida.

5.1 Determinación de las necesidades financieras

La determinación de las necesidades de partida requiere de una cuantificación del gasto, a este respecto, lo ideal sería disponer de una contabilidad de costes, sin embargo, la ausencia de la misma nos hace recurrir a una serie de indicadores de gasto.

El principal criterio de medición de las necesidades en el modelo actual no es otro que la población, población que se matiza atendiendo a aspectos como la insularidad, la superficie, la dispersión o el envejecimiento.

Sin embargo, hay aspectos que resultan fundamentales en una determinación heterogénea de las necesidades y que no están siendo suficientemente valorados en las actuales definiciones de los distintos subfondos. Así, por ejemplo, apenas se tiene en cuenta la existencia de costes fijos y economías de escala en la prestación de los servicios y los costes variables diferenciales sólo se incorporan parcialmente.

Del mismo modo, en el actual reparto que se lleva a cabo para la determinación de las necesidades financieras, no se otorga suficiente peso a variables como el envejecimiento, la dispersión o los distintos niveles de renta, con lo cual el modelo no recoge todos los elementos determinantes de las necesidades de gasto.

Es preciso, que las necesidades financieras se determinen de forma clara, transparente, ajustada a la realidad y teniendo en cuenta todos los elementos relevantes, no única y fundamentalmente la población en términos absolutos.

5.2 Diferentes ritmos de evolución de ingresos y gastos

El vigente modelo analiza ingresos y gastos en el año de partida, con lo cual podría afirmarse, sin entrar en

análisis más complejo, que el actual modelo garantiza el equilibrio en el primer año de aplicación. No obstante, dado que a partir de ese momento no se vuelven a revisar las necesidades de gasto no es posible garantizar que dichas necesidades resulten cubiertas con el transcurso del tiempo.

El propio paso de los años ha alterado las condiciones del juego, provocando variaciones en las circunstancias económicas y sociales que han dado lugar a un incremento en las necesidades financieras, mayores gastos que no siempre han encontrado una correspondencia en la vertiente de los ingresos.

Adicionalmente, se han aprobado toda una serie de normas que exigen mayores desembolsos económicos por parte de las Comunidades Autónomas sin que se hayan proporcionado los recursos necesarios para su financiación, siendo el más relevante de los mismos la Ley de dependencia, norma que se ha constituido como uno de los pilares del Estado del Bienestar.

Por último, el modelo entiende que el incremento de los ingresos resulta suficiente para cubrir las necesidades de gasto, ignorando la existencia de factores que pueden afectar negativamente a los ingresos de un territorio y que poco o nada tienen que ver con sus necesidades de gasto. Es decir, los desequilibrios también pueden tener origen en variaciones de los ingresos tributarios.

En definitiva, el modelo vigente carece de un mecanismo que analice ingresos y gastos con el transcurso del tiempo, sólo llevando a cabo este análisis es posible que el sistema dé respuesta de manera adecuada a la variación de las circunstancias que se genera como consecuencia del transcurso del tiempo garantizando el equilibrio financiero a medio y largo plazo.

5.3 Otros aspectos

Desde el punto de vista de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal, a pesar de los avances logrados en 2001, el camino pendiente es todavía largo. El sistema de financiación debe otorgar a las Comunidades Autónomas un grado de autonomía financiera suficiente para dar respuesta a los posibles desequilibrios entre ingresos y gastos, así como posibilitar el despliegue de una política propia en materia tributaria y de gasto, y esto es algo que todavía no se cumple en el escenario actual.

Del mismo modo, todavía es preciso seguir avanzando en el terreno de la coordinación entre Administraciones y, de manera especial, en la gestión coordinada de los tributos cedidos total o parcialmente. El detalle informativo en manos de los Gobiernos territoriales resulta todavía insuficiente, dificultando la toma de decisiones en relación con los recursos que reciben y, por ende, cuestionando la autonomía financiera y el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal.

En otro orden de cosas, resulta imprescindible desarrollar una regulación más detallada que haga posible una articulación práctica del principio de lealtad institucional. Han sido numerosos los desarrollos legislativos aprobados desde 2002 que han afectado en mayor o menor medida a los ingresos y necesidades de gasto autonómicos sin que se haya realizado ajuste alguno en el modelo.

Por último, no debe olvidarse que el proceso de reformas estatutarias iniciado, en el que se recogen distintas referencias y criterios en torno a la financiación autonómica, actúa como elemento impulsor de la revisión del actual modelo.

6. ¿Hacia dónde debe encaminarse la reforma del sistema de financiación?

El modelo debe garantizar que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos en cuanto al acceso a los servicios públicos esenciales en cualquier lugar del territorio que configura España.

Para ello el nuevo modelo debe resultar del consenso multilateral, sin que tengan cabida las exclusiones ni privilegios individuales. Del mismo modo, es preciso partir de los mismos principios generales que inspiraron el modelo actual y que emanan directamente de la Constitución Española: generalidad, solidaridad, suficiencia, autonomía, estabilidad y coordinación.

El primer objetivo debe ser corregir las insuficiencias financieras generadas desde el año 2002. Con tal fin deberemos corregir la forma en que se determinan las necesidades de partida, inyectar recursos adicionales que deben servir para la cobertura de esos gastos, y definir nuevos mecanismos de nivelación de modo que se garantice que la igualdad entre ingresos y gastos se mantiene con el transcurso del tiempo.

En concreto, la determinación de las necesidades de gasto debe ser clara y en la medida de lo posible aproximarse a las necesidades reales de cada territorio. Para ello deben tenerse en cuenta todos los elementos relevantes, por lo cual, la población no puede ser, como proponen algunos, el elemento casi exclusivo para su determinación.

En este ámbito, uno de los aspectos que más análisis y debates ha suscitado es el incremento desigual de la población y, en particular, los movimientos migratorios y su incidencia en el modelo de financiación.

Si bien es cierto que un incremento en el número de usuarios de los servicios públicos provoca un aumento de las necesidades de gasto, tampoco debe obviarse que cuando aumenta la población también se estarán incrementando los ingresos tributarios. Es un hecho reconocido la contribución de los inmigrantes al crecimiento económico, al aumento de la recaudación tributaria. En este sentido, carecería de toda lógica intentar incrementar la financiación de algunas Comunidades Autónomas tomando la variable inmigración como índice de reparto, en otro caso, se estaría duplicando su aportación a las necesidades de gasto, por un lado como población y por otro como población inmigrante.

En definitiva, la inmigración no puede ser considerada una variable adicional a la hora de determinar el reparto puesto que el inmigrante no es otra cosa que un ciudadano más. Si hubiera desequilibrios transitorios provocados por la inmigración, su solución pasa por la creación de fondos específicos.

Por el contrario, es importante tener en cuenta que una población envejecida, fenómeno que ha ganado en importancia en los últimos años, provoca mayores gastos, en particular en el ámbito sanitario y de los servicios sociales. Así lo han reconocido los propios grupos de trabajo constituidos con tal efecto en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera tras la celebración de la Segunda Conferencia de Presidentes en 2005.

Resulta evidente que una persona de 75 años utiliza con mayor intensidad los servicios sanitarios, sociales y asistenciales que una persona de 60 ó 65. Así, por ejemplo, según el informe elaborado por el grupo de análisis del gasto sanitario, un usuario mayor de 75 años llega a generar un gasto más de cinco veces superior al de un ciudadano de edad entre 15 y 44 años.

En definitiva, el alargamiento de la esperanza de vida o la puesta en marcha de la Ley de dependencia suponen importantes desembolsos no recogidos en el modelo. Para aproximar mejor el coste real a las necesidades de gasto, la ponderación de la población mayor de 65 años deberá ser claramente superior al 24,5 por ciento.

De hecho, se hace necesario tener en cuenta no sólo el número de personas con más de 65 años, sino también la realidad de una población sobreenviejecida, teniendo en cuenta también el número de usuarios con 75 y más años diferenciando por tramos de edad.

Merece especial atención, en el ámbito concreto de los servicios sociales, la puesta en marcha de la Ley de Dependencia. Con el fin de evitar carencias en un futuro inmediato y de favorecer la implementación de la citada norma se hace necesario incorporar nuevos recursos al modelo de financiación teniendo en cuenta la población efectivamente beneficiaria y los recursos financieros para hacerle frente.

También es importante destacar que una población dispersa unida a una estructura orográfica complicada incrementa enormemente los costes de prestación de los servicios públicos.

La variable dispersión deberá ganar más peso respecto a la situación actual, 1,2 por ciento en el bloque de competencias comunes, así como aplicarse en el reparto de todo los subfondos, no sólo en el de las competencias comunes sino también sanidad y servicios sociales. No existe razón alguna que nos lleve a pensar que una población dispersa no afecta a los costes de sanidad o servicios sociales.

Del mismo modo, el modelo debe recoger las diferencias orográficas en la medida en que suponen mayores costes. No se puede discutir que resulta más costoso,

por ejemplo, construir y mantener una carretera en un terreno montañoso que en una llanura. Las distancias no pueden medirse únicamente en kilómetros sino que deben tenerse también en cuenta los tiempos de desplazamiento, al igual que los costes de desplazamiento no pueden medirse únicamente en función de la distancia.

Otra variable, como la renta relativa, tampoco se tiene en cuenta en relación con el reparto de los fondos de sanidad y servicios sociales, cuando la evidencia muestra que el uso que los ciudadanos hacen de estos servicios depende de su nivel de renta. Es indudable que el nivel de renta influye en el consumo de los servicios públicos y como tal en la determinación de los costes, luego, éste debe ser un aspecto a tener en cuenta en la futura revisión.

En definitiva, resulta esencial para alcanzar un sistema adecuado a la realidad actual que en la determinación de las necesidades financieras se tengan en cuenta aspectos tan relevantes como el envejecimiento, la dispersión, la orografía y la renta relativa porque son los que permiten acercarnos a los costes reales de prestación de servicios públicos.

Una vez determinadas las necesidades, el modelo debe definir unos ingresos en cuantía suficiente, bien sea a través de participaciones tributarias, bien a través de transferencias estatales, en aquellos casos en que los ingresos tributarios resulten insuficientes.

El modelo debe asegurar el equilibrio territorial, o lo que es lo mismo, que a igual esfuerzo fiscal los ciudadanos disfruten de servicios de calidad homogénea en todo el territorio. A este respecto, carecería de toda lógica limitar este principio, en la medida en que la igualdad de acceso se proclama en la propia Constitución.

Asimismo, el sistema debe dotar a las Comunidades Autónomas de un grado de autonomía financiera suficiente, de modo que se posibilite el desarrollo de una política propia de gasto y tributaria. Esto no debe dar pie a que se abra la puerta a la competencia entre las distintas Comunidades Autónomas.

Para ello, es necesario ampliar la cesta de tributos cedidos y los porcentajes de cesión, así como la capacidad normativa y de gestión sobre los mismos. Todo ello considerando el esfuerzo fiscal realizado y sin poner en peligro la unidad de mercado ni el principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos fundamentales.

En este sentido, y con el fin de evitar posibles distorsiones, debe acordarse una metodología clara para la medición de la recaudación en términos normativos. Sólo así será posible garantizar la igualdad en la prestación de servicios con niveles similares de esfuerzo fiscal, entendiendo por tal esfuerzo el sacrificio que el pago de los impuestos supone para el contribuyente, y en ningún caso, la recaudación generada en un determinado territorio.

Por otro lado, la suficiencia de recursos debe garantizarse también con el transcurso del tiempo. Con el fin de dar respuesta al principio de suficiencia dinámica se hace preciso definir mecanismos de nivelación adecuados, o dicho de otro modo, garantizar revisiones periódicas de ingresos y gastos, de modo que el modelo pueda adaptarse en cada momento a las nuevas circunstancias.

Adicionalmente, el futuro modelo de financiación debe dotar de plena efectividad al principio de lealtad institucional consagrado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y en la Constitución. Las decisiones unilaterales del Gobierno Central que afectan a los ingresos y gastos de las Comunidades deben ser compensadas.

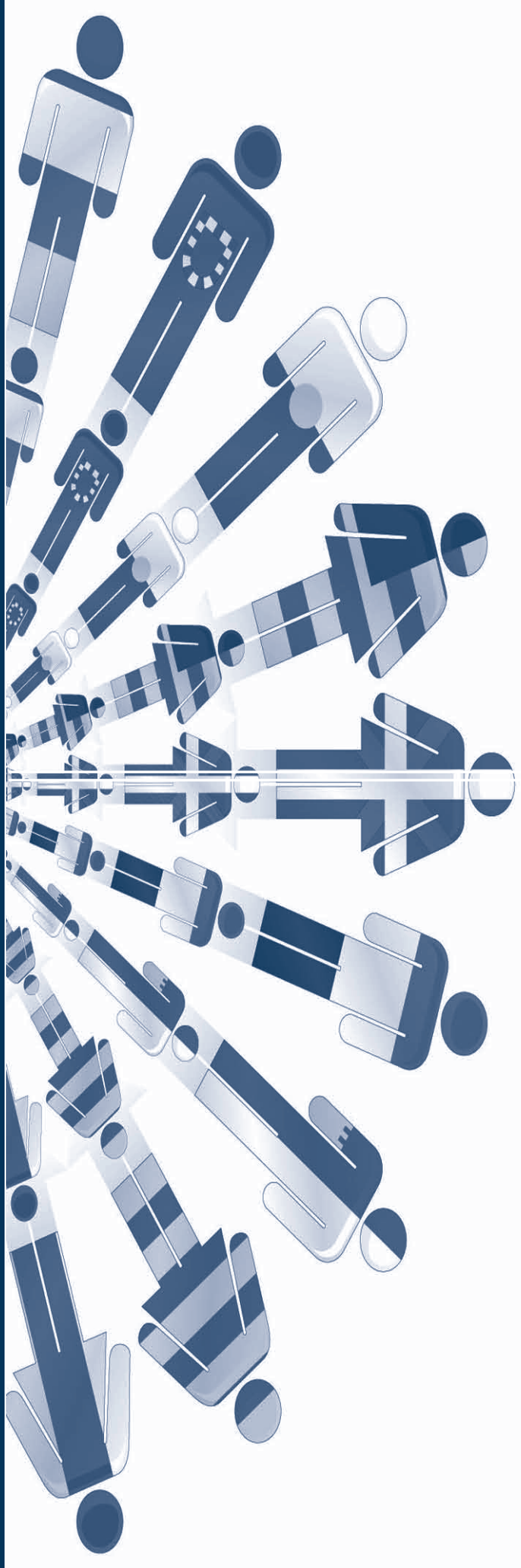
Asimismo, debemos seguir avanzando en el terreno de la coordinación entre Administraciones y de manera especial, en la gestión coordinada de los tributos cedidos total o parcialmente.

La estructura de la Administración tributaria debe ser reflejo de la realidad autonómica, de la descentralización competencial, de la autonomía de las distintas Administraciones y del necesario avance de la responsabilidad fiscal.

Por último, debe darse cumplimiento al principio de solidaridad. Para ello la Administración del Estado debe

velar por el desarrollo equilibrado de todos los territorios de España, dirigiendo las inversiones directas hacia aquellas Comunidades Autónomas menos favorecidas con el fin de equiparar el desarrollo económico de las distintas partes del territorio nacional, y dando un renovado impulso al Fondo de Compensación Interterritorial, entendido éste como el único instrumento específico de solidaridad.

Sólo atendiendo a todas estas cuestiones conseguiremos consolidar el Estado de las Autonomías.



> Las claves de la financiación local

Ponencia

Presentación de Ponencia

> D. José Luís de Pablos Rodríguez, *ex Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuestos del Ayuntamiento de Gijón y vocal del CES*

> D. Javier Suárez Pandiello

Licenciado y Doctor en Economía por la Universidad de Oviedo

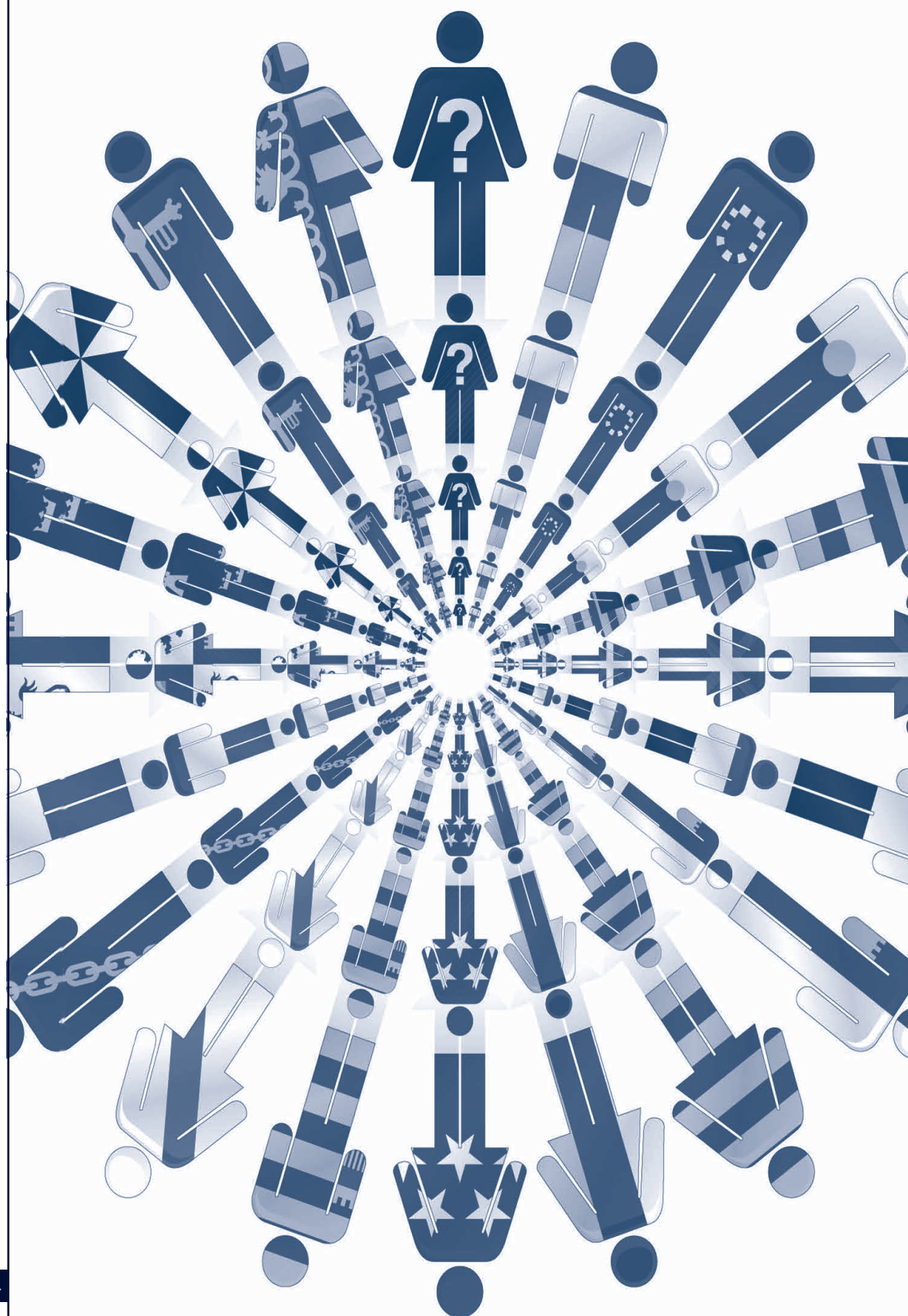
Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública) en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo desde 1999

Se ha especializado en Federalismo Fiscal y Haciendas Territoriales, temas sobre los que ha publicado numerosos libros y artículos en revistas académicas y capítulos en libros colectivos

Desde 2008 es editor ejecutivo de Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública

Ha dirigido varios proyectos de investigación competitivos, en el marco de los planes nacionales y regionales de I+D+i y ha realizado trabajos de investigación para diversos organismos

En la actualidad, tras haber sido Coordinador del Grupo de Trabajo constituido en la Federación Española de Municipios y Provincias para la elaboración de una propuesta de modelo de Financiación Local, forma parte de la Comisión Técnica bilateral Gobierno-FEMP para la negociación de dicho modelo



Una opinión sobre la otra cara de la financiación local

Me piden los organizadores de las Jornadas que mi intervención no se limite a recoger lo expuesto en la presentación del ponente Javier Pandiello, y que aporte algunas reflexiones sobre el tema que nos ocupa. Como es habitual en este tipo de encuentros, la ponencia de Javier comenzaba ya con algo de retraso, y yo me limité a decir cuatro cosas de su extenso curriculum y añadir un afectuoso comentario personal, al que me respondió diciendo que “con amigos como yo, no le hacían falta enemigos”. Javier ha sido requerido muy a menudo para asesorar o elaborar propuestas relacionadas con la financiación local, y yo le reprochaba no haber sido lo suficientemente convincente para hacer comprender los riesgos y consecuencias de la “desafección del mundo municipalista”, del que modestamente me siento parte. Bromas aparte, no cabe duda que la crónica de la reforma del régimen local y de su financiación recoge ya tantas frustraciones como promesas incumplidas. Pero seamos optimistas, repitamos de nuevo aquello de “ahora toca”.

El día anterior había intervenido Carlos Monasterio abordando la problemática de la financiación autonómica. En el marco de su intervención, me satisfizo especialmente escuchar que la problemática de la financiación estaba estrechamente relacionada con la eficiencia y eficacia en la gestión de las políticas y servicios públicos, y que hoy por hoy seguían brillando por su ausencia en el funcionamiento de las administraciones públicas cuestiones fundamentales como la gestión presupuestaria por objetivos, el conocimiento riguroso de los costes, la evaluación del rendimiento, etc.

Son a estos aspectos a los que voy a referirme. Y lo quiero hacer desde la perspectiva de quien se dedica desde el ámbito universitario a estudiar dichas cuestiones, pero también desde el conocimiento que me ha proporcionado el ejercido durante ocho años (1999-2007) de responsabilidades directivas relacionadas con la gestión económico-financiera en el Ayuntamiento de Gijón.

Efectivamente el principio de suficiencia financiera, en el que se fundamenta la necesidad de una financiación acorde con las competencias que se ejercen por cualquiera de las Administraciones, debe relacionar los dos aspectos del problema: los costes que el ejercicio de las competencias suponen, y los recursos necesarios para afrontarlos. Y lo cierto es que mientras se dedica atención y tiempo a analizar los posibles ‘modelos’ relacionados con la financiación, y se realizan estudios y proyecciones que permitan evaluar los mismos, apenas encontramos estudios serios que traten de medir y evaluar el coste de los servicios o actividades en que se concretan dichas competencias, o que contemplen una metodología clara que permita relacionar ambos aspectos del problema. Y, sin embargo, hay mucha tarea por hacer en el campo de la gestión eficiente y eficaz del gasto. Y también, muchas frustraciones por promesas y proyectos incumplidos. Eso sí, se aprueban continuamente normas exigiendo ‘modernización’, ‘eficiencia’, ‘presupuestos por objetivos’, ‘evaluación’, etc., que incluso recogen en su articulado la exigencia de elaborar determinados documentos (memorias de coste y rendimiento de los servicios, contratos de gestión por objetivos, indicadores, etc.). Pero, como recientemente escribía Sosa Wagner, somos un país tan prolífico en la producción legislativa, como presto en su incumplimiento¹.

¹ Lo paradójico es que cuando la oposición en un Ayuntamiento o los informes de los Tribunales de Cuentas critican la falta de dichos documentos, es muy habitual escuchar a los responsables que no es posible elaborarlos “porque la norma no dice cómo hacerlo” o lo dice de forma excesivamente genérica. Es decir, que sería necesario nuevas normas (reglamentos, etc.) para explicar con detalle el procedimiento. Es decir, que parece que a medida que más legislamos, engendramos ‘más agujeros negros de legalidad’.

Quiero, pues, en las siguientes líneas recoger algunos comentarios relacionados con la vertiente del gasto, del uso de los recursos públicos por parte de las organizaciones públicas para llevar a cabo las tareas y servicios que tienen encomendadas. Estaremos de acuerdo que una administración eficiente y eficaz requiere menos recursos para llevar a cabo su actividad que otra que no lo sea. Y tampoco debemos olvidar que uno de los argumentos que utilizan algunos políticos para cuestionar la aplicación práctica del principio de solidaridad territorial es el “despilfarro de quienes consumen los recursos recibidos frente al trabajo duro de quienes los generan (el caso italiano es paradigmático)”.

Comenzaré por dar una cierta perspectiva a las iniciativas relacionadas con ese genérico concepto que denominamos “modernización de las Administraciones Públicas”, que básicamente significa que éstas deben adaptarse e incorporar las innovaciones necesarias para afrontar eficiente y eficazmente los retos crecientes que presentan nuestras sociedades.

A finales de los años ochenta, nos llegaban fuertes vientos del mundo anglosajón que hacían remover las estructuras de las Administraciones Públicas², bajo la presión de impactos como la “reingeniería de procesos”, “externalización de servicios”, “oferta competitiva de los propios servicios internos”, “sistemas de medición, indicadores y cálculo de costes”... para culminar diciendo que era la hora de “reinventar el gobierno”. A este fenómeno se le bautizó con el nombre de “Nueva Gestión Pública”, que a su vez imponía la necesidad de guiarnos por las tres famosas EEE (economía, eficiencia y eficacia), que a medida que pasaba el tiempo se reproducían con extraordinaria facilidad, incorporando

la efectividad, ecología, excelencia, etc. Más allá de los intereses concretos a que pudieran responder dichas iniciativas (era la época del protagonismo ultraconservador de los gobiernos de M. Thatcher, R. Reagan, etc.), tuvieron la virtud de obligarnos a reflexionar con rigor y desde la perspectiva de los ciudadanos acerca de las funciones a cumplir por los gobiernos y muy en particular por las Administraciones Públicas como instrumento para desarrollar las políticas públicas.

En dicho contexto, y tanto en el ámbito académico como el profesional (de modo especial en las entidades locales), se fue asumiendo que para mejorar la Administración era necesario echar mano del mismo ‘marco conceptual’ que podían utilizar las empresas privadas. Que los conceptos y técnicas de gestión son válidos para todas las organizaciones, y que lo que hacía falta era saber aplicarlos, adaptándolos a las peculiaridades de cada organización derivadas de la misión que tengan encomendada, su marco normativo y la propia cultura organizativa.

En los noventa se siguieron impulsando nuevas iniciativas —a menudo fragmentadas y parciales— que pretendían seguir impulsando la ‘modernización’ de la Administración Pública. El término “calidad” asumió un gran protagonismo, especialmente una vez superada la crisis de los primeros años, iniciándose un período de crecimiento económico, que se traducía, entre otras cosas, en una mayor exigencia por parte de los usuarios de los servicios públicos. Las ‘cartas de servicios’, la creación de comisiones para atender las quejas y reclamaciones, los intentos de elaborar cuadros de mando, la privatización y externalización de servicios, y de forma significativa, ya en los últimos años, la apues-

² También tuvo su impacto en los medios académicos, que hasta entonces habían dedicado escasa atención a los temas relacionados con el desarrollo organizativo, los sistemas de gestión y de información, la contabilidad, etc., relacionados con las organizaciones públicas. Baste decir que la contabilidad pública no existía entonces como materia independiente, y se impartía como una parte no muy significativa de la Hacienda pública.

ta por la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación, fueron las iniciativas más relevantes de esta época. Todo ello obligaba a revisar las estructuras organizativas, y potenciar la profesionalización. Algunos Ayuntamientos pusieron en marcha iniciativas tendentes a implantar un modelo 'gerencial'³, constatando la necesidad de dotarse de directivos, con independencia de que el marco legal no lo facilitara.

Y 'paso a paso' se llegó a un nuevo siglo, en el que, al menos en estos primeros años, las TIC son las auténticas protagonistas, y de su mano una nueva 'E' es la estrella que más brilla: la administración electrónica, el gobierno electrónico, etc. Y puesto que dichas tecnologías facilitan todavía más la descentralización, la delegación, el acceso a la información, etc. se dice que las organizaciones públicas tienen que ser organizaciones que "gestionen el conocimiento", mientras la producción/prestación de los servicios se debe hacer lo más próximo a los ciudadanos (incluyendo el autoconsumo que significa Internet), y lo deben hacer quienes sean más eficientes, sean éstos las propias administraciones, entidades públicas o privadas, o distintas formas de cooperación público-privada. Seguimos, pues, obligados a 'modernizar' el modelo de gobierno y de gestión, procurando potenciar lo que se viene denominando el "gobierno y la administración relacional".

En la misma dirección se encaminan diversas iniciativas de la Unión Europea instando a los países miembros a potenciar modelos de gestión y de gobierno en los que la 'participación ciudadana' constituya un elemento sustancial. Se trataría de intentar recuperar la confianza de los ciudadanos en la política, para evitar los riesgos a los que permanentemente está sujeta la democracia.

Por otra parte, la presión que sobre el Estado de Bienestar está suponiendo el envejecimiento de la población, la inmigración, el crecimiento de los costes de la sanidad, etc. han hecho que resurja también la necesidad de potenciar y mejorar la 'evaluación de las políticas públicas'. A este respecto, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y algunas Entidades Locales están creando Agencias de evaluación, lo que debería contribuir a que se mejoren los 'sistemas de planificación y evaluación' de las políticas, estableciendo correctamente los objetivos, los resultados esperados, las acciones a realizar y las medidas e indicadores que permitan hacer un seguimiento... ¡¡y conectar la planificación con una gestión presupuestaria orientada al logro y medición de los resultados previstos¡¡. A su vez, la aprobación del nuevo Estatuto del Empleado Público ha vuelto a poner en la agenda el problema de la 'evaluación del desempeño' y la 'carrera profesional'. Una oportunidad para relacionar muchos de los aspectos hasta aquí mencionados.

En lo que respecta a la 'gestión económico financiera', se han producido también cambios importantes. Si la década de los noventa se inició con el cambio radical de la contabilidad pública, en este siglo los cambios en la normativa presupuestaria, de contratación, subvenciones, agencias, etc., unido a la presión que sobre las arcas locales supone la asunción de crecientes competencias (propias e impropias), hace que en muchas Entidades Locales se hayan puesto en marcha iniciativas orientadas a incrementar la eficacia y la eficiencia de la gestión financiera, tanto en el plano organizativo, como en la mejora de la gestión presupuestaria y la incorporación de las TIC. Iniciativas para introducir o mejorar la gestión por proyectos, desarrollar cuadros de

³ En España, Barcelona ha sido el Ayuntamiento de referencia en cuanto a la implantación de un modelo organizativo de carácter 'gerencial', que fue progresivamente adoptado por otros Ayuntamientos catalanes. En Asturias, Gijón fue el Ayuntamiento que con mayor decisión —no exenta de contradicciones— ha seguido este proceso.

mando, implantar sistemas de costes, y sobre todo desarrollar escenarios financieros plurianuales, y mejorar la gestión presupuestaria están hoy en la agenda de los gobiernos locales⁴. Junto a ello, se hace necesario clarificar y potenciar la función interventora y del control financiero que, frente a lo que algunas opiniones ligeras a veces manifiestan, debe jugar un papel todavía más relevante que en épocas pasadas.

Si he hecho este ejercicio de memoria personal acerca del entorno conceptual y normativo en el que se ha desarrollado la acción de los gobiernos locales en estos últimos años, es con el objetivo de afirmar que durante este tiempo, las Administraciones Locales han experimentado un gran dinamismo desde el punto de vista que aquí se trata, que es el de la búsqueda de una organización capaz de dar respuestas a las necesidades crecientes de unos ciudadanos que se muestran cada vez más exigentes en sus demandas, aunque no tanto en la asunción de las propias responsabilidades sociales.

Una vez constatado lo anterior, y aunque pueda parecer contradictorio, tengo la impresión de que las Administraciones Locales se encuentran en la actualidad en una situación de incertidumbre y, yo diría, estancamiento en lo que respecta a todo ese proceso que hemos englobado en el término 'modernización administrativa'. La aprobación en el año 2003 de la Ley de modernización de los gobiernos locales, supuso —con todas sus limitaciones— un momento de cierto optimismo en el que parecía que, al menos los Ayuntamientos de cierta dimensión, iban a ser capaces de diseñar un

modelo de gobierno y organización profesional capaz de dar respuesta a los distintos modelos de gestión adoptados, incorporando la participación ciudadana y las TIC en sus procesos de planificación y producción de servicios. La realidad, sin embargo, es que ese optimismo inicial, que se acompañó de la publicación del Libro Blanco de los Gobiernos Locales, ha vuelto a languidecer desde el final ya del anterior período legislativo.

Mi afirmación anterior no significa que muchos Ayuntamientos no sigan tratando de mejorar determinados aspectos de su gestión. Pero creo que ya no es el tiempo de iniciativas parciales, dispersas, basadas en muchos casos en la voluntad de un departamento o grupo de técnicos o concejales inquietos, etc. Es preciso definir con claridad el modelo de gobierno y de gestión que se quiere adoptar. Ya no es el momento de seguir impulsando iniciativas organizativas (privatizaciones, creación de entes, incorporación de aplicaciones TIC, implantación de la 'evaluación de desempeño' etc.) precipitadas o parciales⁵. Es el momento de fortalecer la estructura del equipo de gobierno que le permita 'gestionar el conocimiento' de una organización compleja que puede haber recurrido a muy diferentes modos de gestión (empresas públicas, organismos autónomos, consorcios, concesiones, entes empresariales, etc.). Es el momento de construir una 'administración relacional', que tenga como horizonte la cooperación institucional, y la búsqueda del compromiso social de los agentes sociales. Es el momento de implantar sistemas de gestión de la información que den soporte de forma integrada a todas estas iniciativas. Y en consecuencia, es el momento para llevar a

⁴ Recientemente se ha aprobado la nueva estructura formal presupuestaria para las Entidades Locales que cambia sustancialmente la vigente. Y próximamente se deberá adaptar el Plan Contable Público para armonizarlo con el nuevo PGC aprobado recientemente para las empresas.

⁵ Muchas de las decisiones que se toman en relación a la concesión a empresas privadas de la gestión de servicios públicos tiene que ver más con la incapacidad organizativa de la entidad para establecer un plan serio a medio plazo, que con la urgencia derivada de una mala situación financiera.

cabo una política de personal que no sea de 'regate corto', que mire a medio y largo plazo

Y para avanzar en el camino indicado, es preciso, con ayuda de la universidad y otras instituciones, promover y formar directivos públicos. Y también, mejorar sustancialmente los procesos políticos de toma de decisiones. Ciertamente, el 'factor político', (simplificando, podríamos decir que es todo aquello que forma parte del proceso de toma de decisiones por parte de los responsables políticos) es un elemento muy influyente en las organizaciones públicas, pudiendo jugar un papel muy positivo o lo contrario desde el punto de vista del desarrollo organizativo. Las estrategias de cambio orientadas a desarrollar un modelo organizativo eficiente y profesional, requieren de estabilidad y continuidad en el tiempo, lo que no está reñido con los lógicos cambios que se puedan producir en los equipos de gobierno derivados de la 'alternancia' o cualquier otra razón. Pero en mi opinión los procesos políticos no están hoy a la altura de los retos que presenta el desarrollo organizativo que hemos venido comentando.

Pero volviendo al principio, y recurriendo al optimismo de la voluntad, vamos a suponer que, —aunque ya no se haga como se prometía de forma simultánea a la reforma de la financiación autonómica— este mandato nos trae la nueva Ley de bases de régimen local y la correspondiente Ley de financiación local. Leyes que deberán precisar mejor el papel de la Administración

Local en un sistema de corte federalista como el nuestro, su relación con el Estado y con las Comunidades Autónomas. Que aborden la distinta problemática de los municipios por su distinto tamaño, la función de las diputaciones, clarifiquen las competencias a ejercer, el sistema de financiación, el modelo organizativo, la función directiva, etc⁶.

En ese contexto, deberíamos ser capaces de dar un nuevo impulso —esta vez de una forma más pensada e integrada— a los proyectos dirigidos a conocer con rigor los costes de lo que hacemos, mejorar los estudios que acompañan a las ordenanzas fiscales, establecer una metodología de control y seguimiento por objetivos adecuada, relacionar la programación y presupuestación con la planificación⁷, desarrollar planes de auditoría que permitan conocer la legalidad pero también la eficiencia y eficacia de lo que se hace, sea la propia administración o cualquiera de los entes gestores. Obviamente, el desarrollo de estas cuestiones dependerá del tamaño de la Administración y de las propias exigencias legales.

Y, así, con ese grado de conocimiento de lo que hacemos y de cuánto nos cuesta, podremos conocer mejor los recursos financieros necesarios. Y estaremos en mejores condiciones de abordar un sistema de seguimiento que permita analizar su evolución en el tiempo, que en definitiva es uno de los aspectos más importantes de cualquier modelo de financiación, sea el autonómico o el local.

⁶ Conviene recordar que fue en la Asamblea General de la FEMP celebrada en la Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993, donde se acuñó el término Pacto Local, fruto de la necesidad que sentían las Corporaciones Locales de participar en las mesas negociadoras e institucionales en las que desde el principio de la democracia se venía configurando el modelo de Estado. La necesidad de "asentar las instituciones autonómicas" parecía justificar la paciencia mantenida hasta entonces. Desde aquella fecha, ya han pasado otros 15 años, y las corporaciones locales siguen siendo las víctimas del mismo proceso.

⁷ La aprobación de la nueva estructura formal presupuestaria para las Entidades Locales, que entrará en vigor el 1 de enero del 2010, debería ser una buena oportunidad, especialmente para los Ayuntamientos de cierto tamaño, para implantar o revisar una metodología de planificación, programación y presupuestación adecuada. A este respecto, cabe mencionar el proyecto que en la actualidad está desarrollando la FEMP con diez Ayuntamientos y los correspondientes equipos universitarios, para desarrollar una metodología de costes común aplicada a los distintos servicios locales y la elaboración de un catálogo de indicadores de gestión vinculados.

Introducción*

Decía San Ignacio de Loyola que “en tiempos de tribulación, no hacer mudanza”. Sin embargo está claro que los gestores de las haciendas territoriales españolas no están muy por la labor de seguir la consigna jesuítica.

La verdad es que hablando de financiación territorial uno tiene la tentación de remitirse a los “filósofos” de la música popular aun a riesgo de frivolar en exceso un asunto que no admite demasiadas bromas. De modo que no sé si ver el proceso como la intención de construir un “puente sobre aguas turbulentas”, si remitirme a la constatación de que vivimos “tiempos nuevos, tiempos salvajes” o quedarme en el más clásico de “malos tiempos para la lírica”. En cualquier caso, los negros nubarrones de la recesión no deberían servir de excusa para dejar pasar una vez más la oportunidad de trabajar para construir un sistema de financiación estable y duradero, ahora que parece haber un amplio acuerdo de base en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) respecto al sentido de la reforma.

Cierto es que la coyuntura no ayuda. La crisis se lleva por delante los ahorros de años de bonanza saldados con superávit presupuestario y los Ayuntamientos ven mermar de forma galopante sus ingresos, fruto de la caída en la recaudación tanto de tributos vinculados a sectores especialmente sensibles (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras o el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana), como de la participación en ingresos del Estado, debido al mal comportamiento de los impuestos estatales de los que se nutre.

Sin embargo, las necesidades de gasto no merman. En la medida en que el peso del gasto social cada vez es mayor en el presupuesto de los Ayuntamientos de una cierta dimensión, un recorte indiscriminado de los fondos estatales provocaría efectos especialmente problemáticos sobre la sostenibilidad de estos servicios, de modo que uno espera que la sensibilidad de un gobierno socialista le haga huir de la simetría en el trato de realidades fuertemente asimétricas.

Con todo, creo que desde el municipalismo se hará mal si se mezclan las dificultades coyunturales, con las necesidades permanentes. Aunque no es fácil conseguir que los gobiernos locales acepten la mencionada consigna jesuítica, a mi juicio pretender cerrar un modelo de financiación con pretensiones de estabilidad y duración en el tiempo, bajo la presión de una fuerte crisis económica sólo puede llevar a resultados insatisfactorios, y esto vale también para la reforma del modelo de financiación autonómica. De ahí que en mi opinión, más que apurar la elaboración de una norma del calado de la nueva Ley de financiación local, debería optarse por “salvar los muebles” del presente, con la ayuda necesaria, pero sobre bases de austeridad y clarificar sin prisas el futuro, a partir de un reconocimiento institucional de las competencias asumidas en una nueva Ley de Gobierno y a partir de ahí negociar el “cuánto” y el “cómo” del nuevo sistema de financiación sobre las base consensuadas.

En todo caso, yendo al meollo del asunto, la realidad actual es que, si excluimos el ámbito de la Seguridad Social, que por su carácter más institucional tiene vida propia, la parte del gasto público que se gestiona des-

* Una amplia parte del contenido de este trabajo (sobre todo del apartado 3) está basado en textos del libro *La Financiación Local en España. Radiografía del presente y propuestas de futuro* que recientemente he coordinado para la FEMP y del que son coautores Nuria Bosch, Francisco Pedraja, Alfonso Utrilla y Juan José Rubio. La parte tributaria del libro se ha beneficiado también de las aportaciones de Javier Martín, Francisco Poveda y Juan Zornoza.

centralizadamente supera ampliamente a la que gestiona el gobierno central, lo que ha llevado a sucesivas modificaciones en los instrumentos de financiación del sector público y su organización territorial. Ciertamente, el proceso de descentralización del sector público español ha convertido a las Comunidades Autónomas en los ejes centrales de nuestro Estado de Bienestar, dejando en sus manos la gestión de servicios como la educación, la sanidad, la vivienda y los servicios sociales. No es menos cierto, sin embargo, que las entidades locales han visto crecer simultáneamente sus ámbitos de gestión, debido, en parte, a la presión ciudadana por más y mejores servicios y, en otra parte, a la exigencia de nuevos compromisos de gastos derivados de normas estatales o autonómicas poco respetuosas con el principio de lealtad institucional. Este hecho, unido a la constatación de que el modelo vigente de financiación local da síntomas de agotamiento, ha movido a los gobiernos locales a reclamar una reforma profunda en la normativa legal que les afecta, tanto en el sentido de clarificar su marco competencial, como en lo que afecta a los instrumentos de financiación.

Al objeto de iniciar un debate constructivo en materia de financiación, desde la FEMP se promovió la elaboración de un estudio que tuvo el honor de coordinar y que se plasmó en un libro que fue asumido por los órganos de gobierno de esta institución como documento base para la negociación de la reforma. La mencionada publicación, cuyo texto completo está disponible en la página web de la FEMP y también en formato de libro, contiene un conjunto de propuestas con diverso grado de concreción, a partir de un análisis detallado del presente de la hacienda local española y de un repaso de la experiencia europea sobre la materia. El objetivo explícito es construir un modelo de financiación más eficiente y equitativo, insertado en una revisión integral de los modelos de financiación estatal, autonómica y local,

y sustentado sobre dos pilares, un espacio fiscal propio, garante de la autonomía local sobre la base del mantenimiento de los niveles de corresponsabilidad fiscal que vienen ejerciendo los Ayuntamientos y un nuevo esquema de transferencias incondicionales que mejore los niveles de equidad del sistema, sin perjuicio de incorporar incentivos financieros a la gestión eficaz promotora de desarrollo económico.

Así, en materia fiscal, se propone reajustar la configuración técnica de los tributos locales e incorporar participaciones territorializadas en IRPF e IVA al objeto de ajustar la tributación local a la nueva filosofía que vincula los compromisos de gasto a la prestación de servicios personales y hacerlo con un mayor grado de flexibilidad.

En materia de transferencias, se propone instaurar un nuevo modelo con base en criterios de necesidad y capacidad fiscal, el cual debería afectar tanto a la participación en ingresos del Estado (PIE) como al despliegue efectivo de participaciones incondicionales en los ingresos de las Comunidades Autónomas. Estas últimas vendrían a suplir el excesivo peso que en la actualidad tienen las transferencias condicionales, cuyos objetivos son definidos por quienes las “conceden”, convirtiéndose en una suerte de “caramelos envenenados” que acaban muchas veces transformándose en nuevas necesidades de gasto corriente local. La idea es ganar en autonomía y también en convergencia y equidad interterritorial y ello requiere, en todo caso, inyectar en el sistema recursos adicionales, que permitan tanto recuperar las brechas de financiación relativas a los gastos de suplencia, como hacer políticamente viable el “aterrizaje” temporal de los nuevos criterios de reparto territorial, minimizando los efectos negativos del ajuste sobre la programación a medio plazo de los escenarios presupuestarios de aquellas entidades locales que se vieran más afectadas por estos cambios.

Por otra parte, el nuevo modelo deberá atender a la diversidad tipológica de los Ayuntamientos, sin que ello signifique instaurar sistemas de financiación local “a la carta”. En este sentido, una propuesta razonable podría ser establecer un modelo dual en el que se trate de modo diferente a los municipios “pequeños” y a los “grandes”. Con todas las dificultades y arbitrariedades que puede suponer marcar una línea de delimitación para ambos grupos, un umbral “objetivo” podría establecerse en los 20.000 habitantes de población de derecho, dado que con la legislación vigente, aquellos que no alcancen este tamaño serían objeto preferente de ayuda por parte de los gobiernos provinciales. Por el otro extremo, las ciudades de Madrid y Barcelona, que en la actualidad cuentan con una regulación especial de sus peculiaridades podrían ser también objeto de un tratamiento financiero especial.

Pues bien, en las páginas que siguen trataré de resumir los pilares sobre los que, a nuestro juicio y con base en el mencionado estudio realizado para la FEMP, debería fundamentarse un nuevo modelo de financiación local que se integre adecuadamente en el engranaje del sector público español y permita una gestión de los asuntos públicos locales estable y duradera sobre argumentos de eficiencia y equidad. Para ello, en la primera sección del texto se revisan las principales disfunciones puestas de manifiesto en el modelo presente y en la segunda se incluyen algunas cifras especialmente relevantes. A partir de ahí, las secciones tercera y cuarta resumen nuestras propuestas (las acordadas en el seno del grupo de trabajo mencionado anteriormente), de mayor a menor nivel de concreción, en el bien entendido que creemos ineludible que si se pretende un alto grado de estabilidad para la reforma ésta debe coordinarse ineludiblemente con la reforma del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, estableciendo pautas comunes tanto en lo que respecta al aprovechamiento

de los principales espacios fiscales como en la organización de las transferencias intergubernamentales.

1. Dónde estamos

Puestos en la tesitura de cambiar un modelo de financiación, parece razonable partir de un mínimo diagnóstico de las disfunciones que se aprecian en el modelo presente y que, en última instancia, pueden ser vistas como síntomas preclaros del agotamiento del mismo.

Así, en primer lugar, se observa un creciente desajuste entre las funciones que los gobiernos locales están asumiendo paulatinamente en la realidad y las competencias normativas que vienen definidas y tienen encomendadas en su legislación básica. Esta brecha se debe tanto a la respuesta ante demandas de los ciudadanos por la prestación de servicios cada vez más sofisticados, como a los gastos de suplencia derivados de normativas estatales y autonómicas en las que el principio de lealtad institucional ha brillado por su ausencia. El proceso acelerado de inmigración de los últimos quince años ha agravado aún más, si cabe, este desfase. Parece evidente que las mayores demandas de nuevos servicios propios de procesos de modernización y democratización de nuestra sociedad pivotan, especialmente, sobre la Administración más próxima al ciudadano, y ésta no es otra que la Administración Local, que ve recaer sobre sus presupuestos nuevos costes inducidos tanto en lo que respecta a los capítulos de administración general, como en los dedicados a nuevas inversiones, sin el respaldo de fondos adicionales procedentes de otras administraciones con responsabilidades en estas materias. Parece adecuado, por tanto, reforzar la aportación del Estado hacia políticas estratégicas, tales como la inmigración, el transporte urbano y la política de vivienda, donde confluyen intereses nacionales, regionales y locales.

Como es sabido, el desarrollo del llamado “Estado de la Autonomías”, ha producido un importante trasvase de competencias desde la Administración Central hacia las Autonómicas, pero éste no ha venido acompañado de una descentralización efectiva y eficaz hacia las Entidades Locales, a pesar del continuo crecimiento de sus funciones. La consecuencia ha sido que, a nivel local, la descentralización no se ha concretado en un esquema de financiación suficiente para las nuevas funciones. Por el contrario, se ha notado un nuevo impacto económico, de gestión y financiero en el ámbito municipal consecuencia del desarrollo de las nuevas competencias asumidas por la Comunidades Autónomas, ya que el acceso final de los ciudadanos a los servicios se ha realizado a través de actuaciones cuya gestión eficiente exige un despliegue local con una cooperación y esfuerzo adicional de las Entidades Locales impuesta, en muchos casos, por la fuerza de los hechos y sin una adecuada participación en la planificación y en la financiación de los nuevos servicios por parte de las autoridades locales. De hecho, un análisis de las series temporales de datos agregados de los presupuestos liquidados de los Ayuntamientos pondría de manifiesto que el gasto corriente ha crecido especialmente en las subfunciones y áreas de gestión local asociadas estrechamente a las competencias autonómicas.

Por otra parte, a lo largo de estos años se ha echado de menos una planificación concertada de recursos entre los tres niveles de organización territorial del Estado. Se ha producido un proceso de descentralización evidente desde la Administración Central a la Autonómica, cuya segunda fase estamos viviendo a través de un proceso generalizado de revisión de los Estatutos de Autonomía, mientras que se echa en falta un proceso de descentralización desde el nivel autonómico al local. Las reformas fiscales y financieras producidas en estos treinta años han operado en cada admi-

nistración separadamente del resto, al modo de compartimentos estancos. La teoría de los vasos comunicantes no ha tenido aplicación alguna en las sucesivas reformas normativas de los diferentes instrumentos de financiación, cuando la presencia de competencias compartidas es evidente en múltiples ámbitos e incluso el origen de las fuentes de financiación (la capacidad contributiva de los ciudadanos) es siempre la misma.

En lo que respecta a las haciendas locales, el sistema de financiación ha estado excesivamente volcado en unos recursos propios basados en ingresos por impuestos de producto, cuya característica más relevante es la escasa elasticidad renta y, por tanto, la falta de adecuación de los niveles de recaudación a la coyuntura económica. El sistema actual de imposición local no se ajusta a la nueva filosofía que debería vincular la financiación local a la prestación de servicios personales, lo que exigiría una mayor relación entre fiscalidad local y variables económicas como renta y consumo, frente a un esquema de financiación local apoyado en demasía en la imposición sobre la propiedad. En este sentido, la revisión de los recursos propios deberá afectar al significado, gama y rendimiento de las principales figuras tributarias. Se debería valorar la participación en alguno de los tributos más dinámicos a fin de modernizar la fiscalidad local y dotarla de flexibilidad, al tiempo que se debería también profundizar en la tributación basada en el principio del beneficio a través de una redefinición y aumento de la capacidad de las tasas y precios públicos para cubrir el coste de los servicios correspondientes susceptibles de ser financiados por esta vía.

En cuanto a la otra gran fuente de recursos locales (las transferencias intergubernamentales) es preciso corregir la insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado cuyos criterios de distribución han producido efectos claramente inequita-

tivos. El modelo “dual” introducido en la última reforma, lejos de corregir este problema tiende a perpetuar, cuando no a agrandar, las inequidades históricas entre municipios similares, en la medida en que en sus niveles más altos (municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia o de comunidad autónoma) renuncia a incorporar mecanismo alguno de solidaridad o nivelación horizontal.

Con todo, si algo hay que resaltar en este ámbito es la muy insuficiente participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas. Las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales (con algunas honrosas excepciones) se basan casi exclusivamente en la “cultura de la subvención condicional”, que ningunea la autonomía local y produce en no pocas ocasiones los efectos del “caramelo envenenado”, atractivo en un primer momento al abaratar el establecimiento de nuevos equipamientos, pero muy oneroso a medio plazo al incrementar los gastos corrientes vinculados a su mantenimiento. Desde ese punto de vista, la incorporación de la mayor parte de los fondos transferidos vía subvenciones condicionales a participaciones municipales incondicionadas en los recursos de las Comunidades Autónomas (PICAs) parece altamente recomendable al objeto de garantizar la autonomía local y, en todo caso la eficiencia de las actuaciones públicas.

Otro aspecto clave a destacar es la necesaria atención a la diversidad tipológica de los Ayuntamientos, que requiere establecer un marco de tratamiento competencial y financiero que garantice la igualdad de los ciudadanos pero que evite enfoques excesivamente simplistas y uniformes teniendo en cuenta la diversidad de las carencias económicas y de la problemática de la gestión de los Ayuntamientos. En este sentido, dado que el minifundismo municipal es un obstáculo para la prestación eficaz y eficiente de los servicios público locales en

España, parece necesaria la promoción de la intermunicipalidad, con un planteamiento inteligente y definido a medio plazo a través de la adopción de medidas de estímulo de la actuación conjunta de los municipios para la prestación de servicios públicos locales con claras externalidades positivas a nivel supramunicipal.

2. Algunas cifras

En todo caso, algunos datos nos pueden ayudar a valorar el comportamiento de las entidades locales españolas, aun cuando la mera información presupuestaria es insuficiente para llegar a conclusiones robustas sobre el grado de cumplimiento de la misión esencial de los gobiernos, que no es otra que satisfacer las necesidades de los ciudadanos de acuerdo con las competencias que tienen legalmente encomendadas. Así, a título exclusivamente informativo, las tablas 1 y 2 muestran la evolución de algunas de sus cifras representativas en el contexto del conjunto de las Administraciones Públicas a lo largo de los últimos años en términos de contabilidad nacional.

La tabla 1, presentada en índices con base 100 para el año 2001, muestra una evolución de las cifras de las entidades locales muy pareja a la del conjunto de las Administraciones Públicas, tanto en lo que afecta a los empleos (gastos) no financieros como en materia de recursos (ingresos). Concretamente, el crecimiento del gasto total no financiero de los Entes Locales en términos de contabilidad entre 2001 y 2005 ha sido del 32 por ciento, exactamente lo mismo que el conjunto de las Administraciones Públicas, sólo un punto por debajo del crecimiento del PIB y 18 por encima del IPC. En consecuencia, se puede hablar de un mantenimiento global del peso del sector público local en la economía, frente a la notable expansión de las Comunidades Autónomas (sus gastos han crecido un 63 por ciento en este período, fruto en buena parte de la generalización

Tabla 1. Evolución de algunas cifras significativas de las Administraciones Públicas españolas (Índices)

	2001	2002	2003	2004	2005
Total empleos no financieros					
Entidades Locales	100	109	118	122	132
Comunidades Autónomas	100	120	134	147	163
Administración Central	100	87	88	97	98
Seguridad Social	100	82	83	90	97
Administraciones Públicas	100	108	114	124	132
Total recursos no financieros					
Entidades Locales	100	108	114	123	131
Comunidades Autónomas	100	123	137	154	169
Administración Central	100	87	89	93	104
Seguridad Social	100	84	86	93	101
Administraciones Públicas	100	108	116	125	138
PIB	100	107	115	123	133
IPC	100	104	107	110	114

Fuentes: IGAE e INE

del traspaso de las competencias sanitarias) y un notable retroceso en términos reales de la Administración Central y de la Seguridad Social. Sin embargo, en materia de ingresos los gobiernos locales han sufrido un cierto retroceso (siete puntos porcentuales entre 2001 y 2005) respecto al conjunto de las Administraciones Públicas, agrandándose la brecha con el nivel autonómico de la Administración.

Por su parte, la tabla 2 muestra, también en términos de Contabilidad Nacional, la evolución de las cifras de ahorro, déficit y deuda de los distintos niveles de gobierno, esta vez en millones de euros.

Ahí, podemos ver cómo, en materia de ahorro bruto, frente al notable y continuo crecimiento de las cifras correspondientes al conjunto de las Administraciones Públicas, impulsado especial, aunque no exclusivamente por el nivel autonómico de gobierno, las Entidades

Locales han visto estancada su evolución, lo que da una primera muestra de desequilibrio vertical.

Respecto a los datos de déficit, se observa un importante incremento de las cifras correspondientes a los gobiernos locales entre 2001 y 2003, datos que cambian de tendencia en 2004 para volver a repuntar en 2005 y que en todo caso no concuerdan totalmente con las que emanan de las liquidaciones presupuestarias y que, sin embargo tienen su reflejo en una tendencia moderadamente creciente de su endeudamiento.

En nuestra opinión, a este empeoramiento reciente de los datos de déficit público y la pérdida de peso relativo del ahorro en la financiación de los gastos de capital no es ajeno el que los datos de ahorro y déficit, en términos de Contabilidad Nacional, se determinen con base al criterio de caja, lo cual hace depender muy críticamente los resultados de las entregas a cuenta recibidas

Tabla 2. Evolución de algunas cifras significativas de las Administraciones Públicas españolas (millones de euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Ahorro bruto					
Entidades Locales	3.792	4.075	3.516	3.758	3.759
Comunidades Autónomas	4.897	7.292	6.708	10.892	11.722
Administración Central	8.419	9.308	10.731	9.680	20.355
Seguridad Social	7.042	7.850	9.910	9.727	11.134
Administraciones Públicas	24.150	28.525	30.865	34.057	46.970
Capital/ne. financiación					
Entidades Locales	-256	-860	-1.900	115	-971
Comunidades Autónomas	-4.321	-3.535	-3.770	-586	-2.729
Administración Central	-4.266	-3.680	-2.543	-9.552	4.102
Seguridad Social	5.454	6.115	8.009	8.513	9.837
Administraciones Públicas	-3.389	-1.960	-204	-1.510	10.239
Deuda Administraciones Empresas					
Entidades Locales	22.326	23.873	25.783	27.214	28.868
Comunidades Autónomas	47.110	51.018	54.976	58.345	63.815
Administración Central	322.903	324.174	320.141	320.716	319.077
Seguridad Social	1.536	1.409	1.282	1.154	1.077
Administraciones Públicas	393.875	400.474	402.182	407.429	412.837

Fuentes: IGAE e INE

por los Ayuntamientos en concepto de participación en tributos del Estado, entregas éstas que han estado en los últimos años sistemáticamente alejadas (por debajo) de la liquidación final, debido a una estimación muy a la baja de la evolución prevista para los ingresos tributarios del Estado (ITE) que les sirve de base.

Por otra parte, y centrándonos exclusivamente en el ámbito municipal, nos interesa constatar cómo la estructura institucional afecta notablemente al gasto público local, hasta el extremo de apreciarse diferencias importantísimas no explicables en modo alguno por el rango de competencias existente. Así, según datos de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, por término medio, los

municipios radicados en territorios forales (vascos y navarros) gastaron entre 2001 y 2006 en operaciones ordinarias un 30 por ciento más per cápita que los de régimen común, excluidos los canarios. Estos últimos a su vez han gastado en el mismo período un 24 por ciento más que el resto de municipios de régimen común, siendo su gasto per cápita entre 2001 y 2005 incluso mayor que el realizado en los forales (gráfico 1 y cuadro adjunto a dicho gráfico).

Estas cifras nos dan una idea de cómo los regímenes particulares de financiación de estos territorios revierten en mayor gasto municipal para la satisfacción de necesidades que son en su mayoría comunes a todos los ciudadanos españoles. Así, los municipios forales han

recibido por transferencias corrientes, como media y por habitante en el mencionado período, prácticamente el doble que los municipios de régimen común, excluidos los canarios y estos últimos un 80 por ciento más (gráfico 3 y cuadro anexo al mismo). Estas cifras de transferencias, unidas a la presencia de importantes ingresos fiscales (gráfico 2 y cuadro anexo al mismo), resultados de la combinación de capacidad y esfuerzo

fiscal propios han permitido a las Administraciones Locales con regímenes especiales disfrutar de mayores niveles de ahorro que, sin embargo, no siempre les han garantizado mantener cifras mejores en materia de déficit público. Las importantes brechas existentes entre los recursos de los que han dispuesto los municipios situados en territorios de régimen común y los de aquellos radicados en circunscripciones con regímenes

Gráfico 1. Evolución de los gastos corrientes por habitante de los municipios

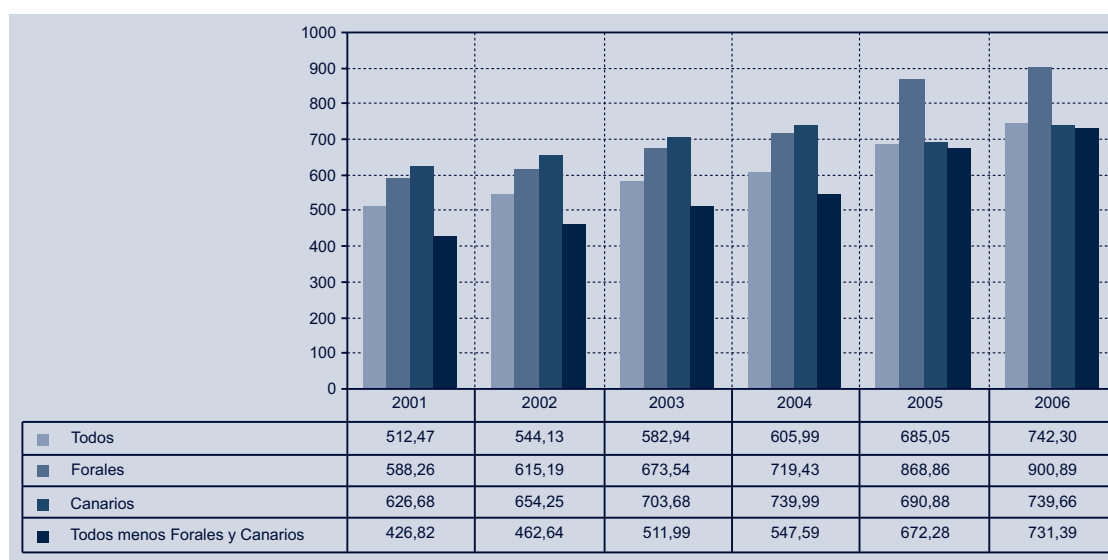


Gráfico 2. Evolución de los ingresos fiscales por habitante de los municipios

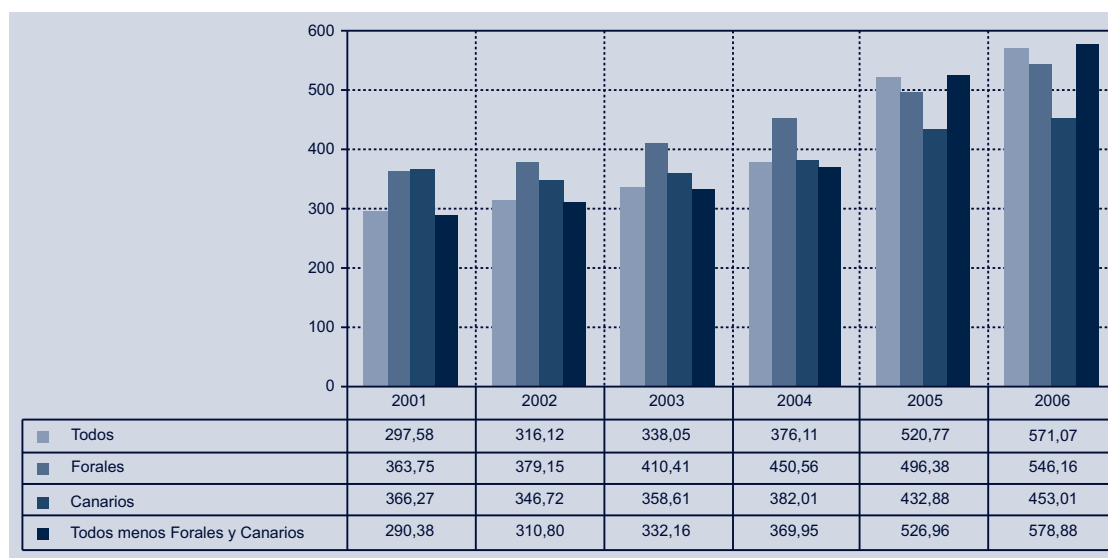
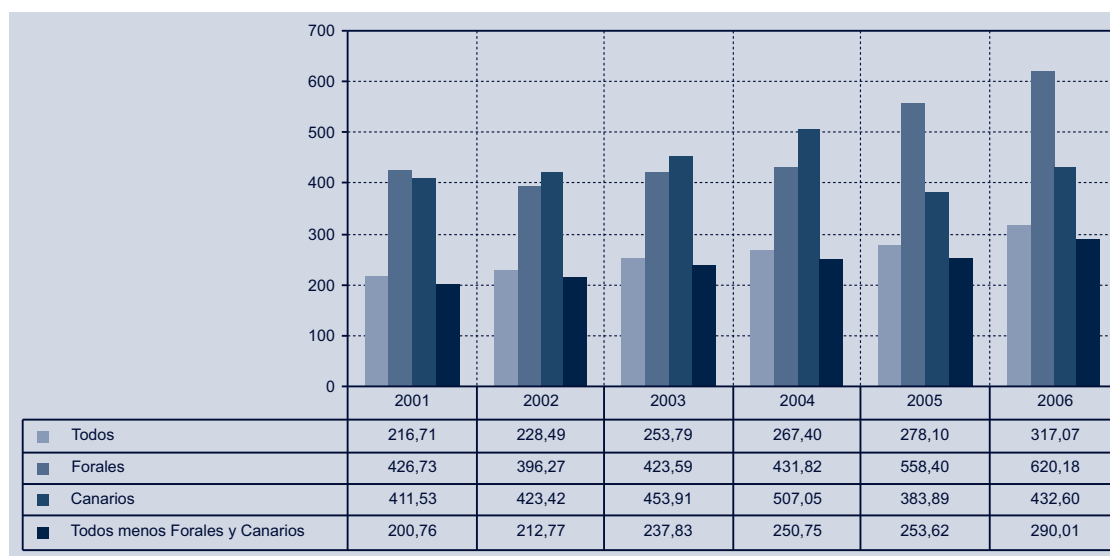


Gráfico 3. Evolución de las transferencias corrientes por habitante de los municipios**Tabla 3. Estructura de los ingresos de los municipios españoles (2003 y 2004)**

	2003		2004	
	Miles de euros	%	Miles de euros	%
1. Impuestos directos	9.524.741	26,23	10.762.717	26,61
2. Impuestos indirectos	1.566.770	4,31	2.229.372	5,51
3. Tasas y otros ingresos	6.063.557	16,70	6.927.491	17,13
4. Transferencias corrientes	11.097.851	30,56	11.258.446	27,83
5. Ingresos patrimoniales	781.074	2,15	808.665	2,00
6. Enajenación de inversiones reales	1.503.789	4,14	2.122.941	5,25
7. Transferencias de capital	3.096.438	8,53	2.918.280	7,21
8. Activos financieros	107.541	0,30	90.143	0,22
9. Pasivos financieros	2.573.209	7,09	3.333.514	8,24
Total ingresos	36.314.970	100,00	40.451.568	100,00

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales

especiales (vascos, navarros y canarios) no son en general justificables sobre la base de diferencias competenciales o de costes en la prestación de servicios y bajo la hipótesis razonable de ausencia de despilfarro por parte de los últimos, ponen de manifiesto la existencia de amplios espacios de necesidades ciudadanas no cubiertas o cubiertas en términos relativamente insufi-

cientes. Ello implica que por obvias razones de equidad debería incrementarse sensiblemente la financiación general de los gobiernos locales de régimen común.

Un último aspecto que querríamos reseñar en este momento es el cambio que se produce en la estructura de la financiación de los gobiernos locales de régimen

común entre los años 2003 y 2004. En efecto, los datos de la tabla 3 muestran un nada despreciable incremento en la recaudación de ingresos impositivos (por encima de los 1.900 millones de euros) de los municipios, al tiempo que disminuye en casi 2 puntos porcentuales el peso relativo de los ingresos por transferencias corrientes. La razón de estos cambios no es otra que la entrada en vigor en 2004 del nuevo sistema dual de aplicación de la participación de las Entidades Locales en los ingresos del Estado (PIE). Como consecuencia de ella, y de la sustitución para los Ayuntamientos de más de 75.000 habitantes, más las capitales de Provincia y de Comunidad Autónoma, de una parte, más o menos relevante, de lo que antes era una transferencia distribuida según fórmula, por una participación territorializada en la recaudación en impuestos concretos, ha dado lugar a un ajuste contable que, en la práctica supone un trasvase de recursos desde el capítulo 4 de ingresos (transferencias corrientes) a los capítulos 1 y 2 (impuestos directos e impuestos indirectos). En realidad el cambio es más formal que de contenido real, puesto que el hecho de que las participaciones territorializadas no vayan acompañadas de capacidad normativa alguna de los gobiernos locales sobre esos im-

puestos convierte en la práctica a esas participaciones en un particular sistema de transferencias positivamente relacionadas con la capacidad fiscal. La tabla 4, con datos del año 2006 (el último para el cual existen cifras liquidadas para un número suficientemente representativo de Ayuntamientos) muestra la estructura actual de ingresos fiscales municipales, donde se aprecia la caída espectacular del peso de los ingresos por IAE y el notable incremento del ICIO, tributo éste fuertemente cíclico y cuya mala evolución en el último año y la peor prevista para el actual, sin duda acentuarán las dificultades financieras de buena parte de nuestros municipios.

3. Principios generales para la reforma

Llegados a este punto y una vez vista una panorámica del presente de nuestras haciendas municipales, la concreción de los contenidos que deberían integrar un nuevo modelo de financiación que afronte con garantías de éxito la superación de las ineficiencias e inequidades originados por el actual requiere necesariamente de la adopción de una serie de decisiones políticas acerca del marco institucional en el que este modelo se debe inscribir.

Tabla 4. Estructura de los ingresos fiscales municipales (2006)

	Miles de Euros	%
Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	7.394.501	29,79
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)	2.172.409	8,75
Impuesto sobre el Inc. de Valor de los Terrenos de Nat. Urbana (IDVTNU)	1.476.726	5,95
Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)	1.413.285	5,69
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)	2.637.849	10,63
Tasas	5.072.559	20,44
Precios públicos por prestación de servicios	539.381	2,17
Precios públicos por utilizations privativas o aprovechamientos especiales	107.182	0,43
Contribuciones especiales	260.999	1,05
Otros ingresos (*)	3.747.634	15,10
Ingresos Fiscales	24.822.526	100,00

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales

(*) Incluye la participación territorializada en impuestos concretos

Idealmente, una primera y principal restricción debería ser la clarificación del marco competencial de las Entidades Locales, esto es, el reconocimiento explícito en una base normativa de las tareas que los gobiernos locales vienen afrontando, incluyendo tanto lo que son sus competencias propias (las contenidas en la normativa de régimen local), como aquellas derivadas de nuevas normativas estatales y/o autonómicas que imponen nuevas obligaciones a los gobiernos locales, sin ir, a menudo, acompañadas de la financiación adicional necesaria. En consecuencia, hubiera sido deseable que la reforma de la Ley de bases de régimen local, cualquiera que fuera su nueva denominación antecediera a la Ley de financiación.

Ya hemos indicado que un modelo de financiación no es, en realidad, otra cosa que un conjunto de instrumentos con los que afrontar la cobertura de unos objetivos. En el caso que nos ocupa, estos objetivos no pueden ser otros que la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Esas necesidades se materializan en competencias y la gestión eficiente de esas competencias requiere asumir gastos que deben ser financiados. Alterar sustancialmente los instrumentos (modelo de financiación) sin tener claras las necesidades (competencias) no es sino dar saltos en el vacío y poner parches cuando se requiere cambiar los neumáticos.

Lamentablemente, una ley que parecía consensuada tras amplios períodos de discusión y esfuerzos compartidos por los responsables de la Administración Central, las Entidades Locales y los principales partidos políticos se quedó en punto muerto por urgencias de la política con minúsculas y así nos encontramos una vez más ante la tesitura de volver a poner el carro delante de los bueyes.

En todo caso, aun partiendo de esta incertidumbre institucional como premisa, cabe apuntar algunos princi-

pios o criterios generales que cualquier reforma que se aborde debería necesariamente respetar.

Así, la Constitución de 1978 hace referencia explícita a los principios de *suficiencia* y *autonomía*, principios que en todo caso deberían ser complementados al menos con los de *eficiencia*, *equidad*, *corresponsabilidad fiscal* y *lealtad institucional*.

Sin embargo, esa enumeración de principios no sería nada ilustrativa si no viniera acompañada de una mayor concreción conceptual acerca de lo que se *debería* entender por cada uno de ellos.

Por ejemplo el principio de *suficiencia*, en tanto que requisito de que los recursos del modelo sean bastantes en su cuantía para hacer frente a las necesidades de gasto de los gobiernos locales, no dejaría de constituir una mera declaración de intenciones de imposible aplicación práctica si no viene acompañado de compromisos explícitos que lo desarrollen, pues resulta de sobra conocido que, al igual que sucede con las necesidades humanas, las de las Administraciones Públicas son ilimitadas. En la medida en que cualquier servicio puede ser mejorado en cantidad o calidad, la cobertura de una necesidad lleva casi siempre consigo el embrión de la siguiente, de modo que sólo un compromiso político acerca del grado relativo de cobertura de los servicios puede evitar la justicia de la queja por insuficiencia de recursos ante necesidades insatisfechas.

Del mismo modo, hablar de *autonomía* en la esfera local implica permitir no sólo que los gobiernos locales puedan establecer sus prioridades en materia de gasto en el ámbito de sus competencias, lo que llevaría a minimizar las transferencias condicionales o finalistas como instrumentos de financiación, sino también que estos mismos gobiernos gocen de cierta capacidad normativa en el lado de los ingresos, de modo que puedan

adaptar su estructura financiera a sus propios objetivos políticos.

El principio de *eficiencia* debe ser entendido en el doble sentido negativo de “no despilfarro” en la asignación de los recursos públicos y de “no generación de incentivos perversos”. Así, tributos que desincentiven fuertemente el ahorro, el esfuerzo laboral, la asunción de riesgos o cualesquiera otras actitudes que pongan obstáculos al crecimiento y al desarrollo económico deberían ser proscritos. Del mismo modo, debería ser evitado cualquier sistema de transferencias que incluya entre sus criterios de reparto mecanismos generadores de riesgo moral.

El principio de *equidad* resulta más difícil de concretar en un sentido aséptico, pues en última instancia la equidad en el ámbito fiscal no es sino la noción de justicia distributiva vigente en una sociedad. En la medida en que personas distintas pueden tener ideas diferentes acerca de los elementos que sustentan esa noción, resulta imposible una vez más atribuirle a ese concepto un valor absoluto. Ello no obsta para que se puedan calificar de inequitativos aquellos sistemas tributarios que resulten regresivos tomados en su conjunto o aquellos sistemas de transferencias que premien financieramente a las localidades que dispongan de mayor capacidad fiscal a igualdad de necesidades.

Respecto al principio de *corresponsabilidad fiscal*, la idea base que se trata de plasmar con el mismo es la de hacer lo más simétrica posible la distribución de costes y beneficios políticos derivados de la gestión pública. En la medida en que el gasto perceptible por los ciudadanos genera beneficios políticos en términos de valoración ciudadana del gobierno que lo afronta y que la exacción de tributos resulta impopular, un modelo de financiación basado exclusiva o muy mayoritariamente en transferencias intergubernamentales resulta asimé-

trico, al exagerar las bondades de los receptores de transferencias y las maldades de quienes las otorgan. En consecuencia, un modelo que se sustente de modo apreciable en tributos propios con capacidad normativa para los gobiernos locales permitirá que estos comparten mejor con el resto de las administraciones el coste político de la provisión de bienes y servicios públicos.

Finalmente, aunque no menos importante, la idea que está detrás del principio de *lealtad institucional* es similar a la recientemente apuntada para el caso de la corresponsabilidad fiscal, si bien de orden inverso. De hecho, este principio implica que ningún gobierno debería imponer a otro obligaciones derivadas del ejercicio de su capacidad normativa, sin que éstas fueran acompañadas de los recursos financieros necesarios para afrontarlas. No hacerlo así conduciría a una situación de asimetría en la cual el gobierno “bueno” es el que legisla o regula actividades a beneficio de los ciudadanos y el “malo” quien no es capaz de cumplir esas normas por dificultades financieras.

La concreción de estos principios debería llevar a la edificación de un modelo de financiación que descansa sobre dos pilares básicos, cuales son un *espacio fiscal propio*, conformado por un conjunto de tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales) sobre los cuales los gobiernos locales deberían ser capaces de ejercer su capacidad normativa a los efectos de elegir la estructura de reparto de las cargas tributarias entre sus residentes del modo que consideren más adecuado y un conjunto de *transferencias incondicionadas* procedentes de la Administración Central (PIE) y de las Comunidades Autónomas (PICAs) que sirvan para complementar sus recursos financieros sobre bases de eficiencia y equidad. La suma de los ingresos obtenidos de ambos conjuntos de instrumentos debería ser suficiente para garantizar la cobertura de las necesidades de gasto corriente vinculadas a la prestación de los ser-

vicios encomendados a un nivel estándar de cobertura y además permitir generar un nivel de ahorro bruto con el que contribuir a cofinanciar nuevos proyectos de inversión.

Además de estos dos pilares básicos, los gobiernos locales contarían con otros recursos complementarios como son los procedentes de la explotación del propio patrimonio, las transferencias de capital procedentes de otras administraciones y, eventualmente, el recurso al crédito que deberá servir para ayudar a financiar los proyectos de mayor envergadura y beneficios plurianuales a largo plazo sobre la base de principios de equidad intergeneracional.

En todo caso, parece imprescindible resaltar que el verdadero ejercicio de la autonomía local y la consideración de los gobiernos locales como instituciones políticas de primer orden, sometidas ante todo a la voluntad popular, que es quien elige mediante el sufragio a sus órganos de gobierno, requiere incrementar sustancialmente el peso relativo que, en el ámbito de las transferencias, tienen las incondicionales respecto a las finalistas, sobre todo en lo que respecta a las ayudas recibidas de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, la existencia de un altísimo grado de diversidad en el mundo local español pone de manifiesto un elenco de necesidades que resultan muy difíciles de afrontar financieramente sobre la base de un modelo único y rígido. Así, en España hay grandes metrópolis, con todo lo que ello significa; ciudades-dormitorio en las que residen mayoritariamente familias jóvenes con hijos pequeños que presentan necesidades de escolarización temprana relevantes; áreas rurales, que pierden población; ciudades en declive con problemas de envejecimiento; municipios de montaña, con condiciones climáticas duras; municipios turísticos, con gran diferencia

entre la población de hecho (que consume servicios) y de derecho (que paga impuestos); localidades con población muy dispersa y alejada de capitales más pobladas; municipios insulares...

Parece evidente, que no es posible legislar "a la carta" e incorporar a un único modelo de financiación tantas excepciones o peculiaridades como las apuntadas y muchas otras, igualmente ciertas, que generan necesidades individualizables a las que se debe hacer frente. Sin embargo, tampoco sería realista resignarse a plantear un único modelo que responda a las "necesidades medias", cuando la dispersión es tan alta. En la búsqueda del difícil equilibrio entre necesidades tan diversas, y en ausencia de un amplio debate, largamente pospuesto, respecto a la esencia del municipalismo y los mínimos de masa crítica que se requieren para hacer viable la gestión pública en el ámbito local, lo que nos llevaría inevitablemente a reordenar el mapa municipal como han hecho otros países (especialmente en Centroeuropa), creemos que el nuevo modelo de financiación debería ser "dual" o incluso "trinitario". Quiere ello decir que como mínimo deberían abordarse de modo diferenciado las necesidades de los pequeños y de los grandes municipios, sin descartar un tratamiento particular para los "muy grandes".

Ciertamente, aquí la dificultad radica en situar de un modo pacífico la fronteras. Decidir hasta dónde debemos considerar un municipio como pequeño y cuándo empieza a ser grande o dónde termina de ser grande para empezar a ser muy grande no es tarea fácil y encontrar un consenso al respecto se nos antoja complicado. Es por ello que en la propuesta que hacemos, el marco de referencia utilizado es la legalidad vigente, lo que permite mover las fronteras si una norma sustantiva relacionada con el marco competencial de los municipios lo considera adecuado.

Bajo esas premisas nuestra idea es considerar “pequeños” a los municipios con población inferior a los 20.000 habitantes, en la medida en que la actual legislación en materia de régimen local atribuye a las Diputaciones provinciales y entes asimilados la competencia en materia de “ayuda”, en sentido amplio, a la gestión de los Ayuntamientos que no alcancen esa dimensión. Ello viene a decir que los que superen esa cifra de habitantes “deberían” ser más autosuficientes, o, si se quiere, se les atribuye de facto una capacidad de gestión más consolidada.

Asunto más delicado es el de las grandes ciudades. Aquí, la normativa actual es mucho más laxa, en el sentido de que tanto el actual modelo de financiación como la conocida como Ley de grandes ciudades les parece otorgar tal categoría a los municipios de más de 75.000 habitantes (base poblacional), pero también a las capitales de provincia y/o comunidad autónoma que no alcancen esa cifra (base institucional). A nuestros efectos, esta distinción carece de lógica económica, en la medida en que la relación entre esta delimitación y las competencias o necesidades de gasto es inexistente, por lo que no resulta de utilidad, cara a proponer medidas específicas para este grupo de ciudades. Cosa distinta es la normativa que afecta a Madrid y Barcelona. En la medida en que a estas dos ciudades se les ha reconocido su especificidad mediante la otorgación de sendas Leyes (Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de Madrid, y Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona), aquí sí parece haber razones que justifican un tratamiento especial para ellas.

En consecuencia, y dejando por el momento, al margen los casos de Madrid y Barcelona, nuestra propuesta inicial plantea acometer una profunda reforma en el modelo de financiación local que llevaría a definir para los pequeños municipios un espacio fiscal propio com-

puesto por los tributos actualmente vigentes, convenientemente reformados para dotarlos de mayor congruencia técnica sobre bases de los principios anteriormente citados y que matizaremos en el apartado siguiente, una PIE reformulada sobre bases exclusivamente de capitación (probablemente con un mínimo de garantía a efectos de financiar los costes fijos de los servicios suministrados) y una PICA complementaria distribuida sobre la base de criterios de necesidad ajustados al territorio. Para el resto de municipios, nuestra propuesta incluiría además en su modelo de financiación, una participación en las grandes figuras tributarias (IRPF e IVA), un fondo de nivelación en PIE distribuido sobre las base de criterios de necesidad e inversa de la capacidad fiscal y una cierta capacidad normativa sobre el IRPF.

En la siguiente sección precisaremos un poco más estas propuestas.

4. Las propuestas. Algunas precisiones

Como decíamos en el apartado anterior, los dos pilares básicos sobre los que debería apoyarse el nuevo sistema de financiación local son los contenidos del *espacio fiscal propio* de los gobiernos locales y del esquema de *transferencias incondicionales*. A continuación pasamos a detallar brevemente las grandes líneas de ambos bloques de instrumentos, con una referencia final a los instrumentos de financiación propuestos para el nivel provincial de gobierno.

4.1. El espacio fiscal propio

La edificación de un espacio fiscal propio para nuestros gobiernos locales que descansa sobre cimientos sólidos implica configurar adecuadamente los hechos impositivos susceptibles de ser utilizados y atribuirles a estos gobiernos márgenes de discrecionalidad suficien-

temente amplios como para poder ejercer su autonomía, al objeto de que puedan estructurar a su conveniencia y de acuerdo con su plan político la ponderación de sus ingresos procedentes de las distintas fuentes. Como norma general, y dado que los impuestos locales se caracterizan por ser tributos de naturaleza real y de producto, creemos que el objetivo básico de estos impuestos debería ser *recaudar* y no buscar finalidades extrafiscales o de política social para lo que se deberían utilizar otros instrumentos. En este sentido somos partidarios de restringir al máximo las bonificaciones, deducciones y, en general, beneficios fiscales en los tributos locales y utilizar políticas de gasto para cubrir los objetivos que explícitamente se consideren pertinentes en materia de política social.

Respecto a los instrumentos concretos de financiación, creemos que se deben mantener los tributos actuales con cambios sustanciales en su configuración. Aunque no es éste el lugar, por falta de espacio, para hacer una exposición detallada de las modificaciones propuestas, a continuación se exponen con brevedad las que consideramos más relevantes.

Cargas sobre el usuario

El uso del principio del beneficio viene siendo algo habitual en el marco de la tributación local y creemos que debería ser no sólo mantenido sino incrementado tanto por razones de eficiencia, como de equidad. La teoría económica nos dice que allá donde los servicios prestados son divisibles y por tanto sus usuarios perfectamente identificables, si además estos servicios no tienen un componente redistributivo claro y no generan efectos externos relevantes, la mejor forma de financiarlos es cobrándole el coste íntegro del servicio al usuario. Esto es eficiente, pues permite aproximar las tasa o precios públicos a los que se fijarían en el sector privado, de modo que la oferta se acomodaría a la demanda y ade-

más es equitativo en la medida en que no desplazamos la carga fiscal hacia quienes no disfrutaban de los servicios. En consecuencia, abogamos por un uso más intensivo de estas figuras siempre que ello sea posible (cuando se den las condiciones antes mencionadas de divisibilidad, no redistribución y no externalidad).

Impuesto sobre Bienes Inmuebles

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es el tributo municipal más importante que, además, viene mostrando una tendencia a ganar peso dentro de la estructura financiera de los municipios. Su futura reforma debe pasar por el reconocimiento de este hecho y, en consecuencia, por su reforzamiento en consonancia con los principios impositivos de suficiencia financiera, flexibilidad, generalidad y equidad tributaria. Sin embargo, en relación a este último principio, existen dos posturas claramente opuestas:

- En primer lugar, la de aquellos que consideran que se trata de un impuesto real, objetivo y de producto y que, por su propia naturaleza, al tratarse de un único elemento patrimonial y no acumularse con otros activos patrimoniales para medir la efectiva capacidad económica del contribuyente, no admite técnicamente elementos de personalización de la carga tributaria sin complicar excesivamente la gestión, liquidación y control del tributo. Para esta línea argumental, el impuesto debe cumplir con los principios de suficiencia, flexibilidad y generalidad que permitan una recaudación óptima, dejando a las políticas sociales municipales vía gasto público cualquier elemento redistributivo y de carácter social.
- Alternativamente, aquellos que consideran que el impuesto, por su generalidad, no puede desconocer, pese a su carácter real, la existencia de determinadas circunstancias personales del sujeto pasivo que debe-

rían ser objeto de un tratamiento favorable, siempre bajo la condición de que ha de ser el Ayuntamiento interesado el que decida sobre su aplicación o no.

Por nuestra parte, nos decantamos por la primera opción, en tanto que las circunstancias de especial protección (vejez, discapacidad, desempleo de larga duración, cargas familiares excesivas, etc.) pueden introducir diferencias sustanciales en la carga tributaria entre municipios, pueden distorsionar fiscalmente decisiones económicas y personales de residencia y, sobre todo, comprometer la recaudación del tributo y complicar su gestión, liquidación y control, originando tanto problemas de equidad, como de eficiencia. De modo que, en nuestra opinión, debería minimizarse el uso de beneficios fiscales en este impuesto al objeto de ampliar al máximo su capacidad recaudatoria, en la línea general ya expuesta. Ello no implica, sin embargo, privar al IBI de cualquier elemento de diferenciación justificada. Antes al contrario existen ámbitos de actuación en la fiscalidad inmobiliaria en los que hay razones de eficiencia y/o de equidad para tratar diferenciadamente situaciones particulares. Son, a título de ejemplo, las posibilidades abiertas a tratar diferenciadamente a los inmuebles según usos (uso residencial frente a uso comercial, empresarial o profesional) o a diferenciar en el tratamiento a las viviendas habituales respecto del resto de viviendas.

Por otra parte, el IBI de los inmuebles rústicos se encuentra, desde hace un cuarto de siglo, en una situación de estancamiento que es preciso superar teniendo en cuenta el incremento de calidad de vida en el sector agrario, vinculado, en gran medida, al esfuerzo financiero realizado por los Entes Locales en la mayor provisión de servicios públicos en cantidad y calidad. En consecuencia, defendemos que este gravamen debe reconsiderarse y vincularse a las inversiones y gastos realizados por los municipios en el campo. Este plan-

teamiento general exige un marco de negociación de los Entes locales con los sectores afectados.

En todo caso, la aproximación de los valores catastrales a los reales de la forma más suave y pacífica debe ser un objetivo fundamental de cualquier reforma de la Hacienda Local a medio plazo. Para ello se deben incorporar elementos de potenciación en la gestión catastral y una cooperación interadministrativa que permita optimizar la gestión de valores y sus efectos recaudatorios. La generalidad del impuesto requiere que, en el futuro, el mantenimiento de las bases de datos catastrales descansa más intensamente en las Entidades Locales (las más interesadas en su actualización), sin perjuicio de la coordinación procedimental y de la integración de la información inmobiliaria en la base de datos nacional del Catastro. En este sentido, se recomienda desarrollar, en toda su amplitud, los diferentes mecanismos de colaboración entre el Catastro y las Entidades locales. En este contexto, propuestas como la sugerida desde la Dirección General del Catastro de establecer un valor de referencia de los inmuebles permanentemente actualizado y susceptible de ser utilizado para que los municipios fijen libremente a partir de él las bases impositivas del IBI supondrían una mejora evidente en términos de equidad y autonomía.

Impuesto sobre Actividades Económicas

El Impuesto sobre Actividades Económicas se encuentra en estos momentos en el centro de un intenso debate sobre su necesidad, viabilidad operativa y futuro. Su posición en el sistema fiscal local se ha deteriorado notablemente pasando de ser la segunda figura en potencial recaudatorio a la cuarta en términos agregados. Así pues, hemos asistido a un empobrecimiento de su capacidad recaudatoria al mismo tiempo que se han generalizado situaciones de inequidad fiscal, con la desfiscalización de los profesionales y artistas indepen-

dientemente de sus rendimientos, como hecho más paradigmático, y de errores técnicos graves como consecuencia de reformas parciales que no han considerado ni la función ni los objetivos del impuesto en un contexto básico de financiación local.

Su contenido normativo ha quedado en una posición tan injusta, que, aunque pueda salir airoso de alguna de las causas en las que se halla inmerso, no por ello deja de suponer un atentado a la modernidad y a la justa aplicación del sistema fiscal español. En este momento, y teniendo en cuenta lo insostenible de esta situación, en nuestra opinión ante el IAE sólo caben ya dos escenarios:

- La eliminación definitiva del impuesto con la consiguiente compensación a las Entidades Locales
- La reformulación del impuesto en condiciones más asumibles en términos de eficiencia y equidad

Por nuestra parte, nos manifestamos partidarios de la segunda de las alternativas, reinventar un nuevo impuesto sobre actividades que corrija no sólo los defectos del IAE en su formulación actual, sino también aquellos que lastraron el anterior, ofreciendo argumentos para su práctica eliminación, aun siendo conscientes de que ello necesitaría una amplia base de consenso político que no estamos seguros de que se pueda alcanzar en este momento.

Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

En nuestra opinión, la mejor opción sobre el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (en adelante, IVTM) consiste en propugnar para él una mejora técnica, manteniendo su compatibilidad con las diversas tasas municipales existentes por la utilización privativa

o el aprovechamiento especial del dominio público local. En consecuencia, esta mejora técnica debe suponer el reforzamiento del carácter patrimonial del impuesto.

Igualmente tiene que superarse el excesivo formalismo que hoy caracteriza a las condiciones establecidas para adquirir la cualidad de sujeto pasivo del impuesto (es sujeto pasivo no el dueño sino quien figura como tal en el permiso de circulación), pues ello contraviene el principio de capacidad económica. En su lugar, se propone que el hecho de figurar como titular documental sea una presunción de titularidad real contra la que quepa aportar la prueba de lo contrario.

Respecto de la base imponible, debería evolucionarse hacia una magnitud más cercana a la capacidad de pago, sin perder de vista la necesidad de preservar los ingresos municipales y sin desincentivar la renovación del parque de vehículos. En este sentido, la utilización de las tablas de valoración de medios de transporte usados aprobadas por el Ministerio de Economía y Hacienda a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y del Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte representaría un claro avance en cuanto supondría de ruptura del principio de estanqueidad tributaria. Por otra parte, la adaptación complementaria de la tarifa al impacto medioambiental de los vehículos, en consonancia con lo propuesto recientemente por la Comisión Europea en materia de fiscalidad sobre vehículos podría además ayudar al objetivo ya mencionado de renovación del parque, asunto éste que actuaría como excepción de la regla general de no buscar motivaciones extrafiscales a los tributos locales. En todo caso, debería ensancharse el margen concedido a la autonomía municipal para modular la tarifa del IVTM.

En materia de gestión, uno de los principales problemas del IVTM es, sin duda, el de la deslocalización, que viene motivado, una vez más, por el excesivo formalismo del tributo. En efecto, la Ley atribuye su titularidad al municipio que corresponda al domicilio que conste en el permiso de circulación, que puede no coincidir con el domicilio real del sujeto pasivo. Para solucionar este problema, se sugiere cambiar el citado domicilio por este último. Es decir, en el que el sujeto pasivo tenga la residencia habitual, su domicilio social, la sede efectiva de sus negocios o la mayor parte de los activos. Ahora bien, también podría considerarse el criterio de afectación a la actividad desarrollada y, por tanto, la localización del vehículo en el lugar en el que se ejerza ésta.

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (en adelante, ICIO) ha venido funcionando francamente bien para los Ayuntamientos en términos recaudatorios hasta épocas muy recientes. Es por ello por lo que se propone mantenerlo dentro del espacio fiscal propio con cambios técnicos menores.

Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Si hay en la actualidad un impuesto local cuya justificación teórica desde el punto de vista de la equidad es incuestionable, éste es sin duda el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IVTNU). Que las Entidades Locales aprovechen una parte de los recursos generados con las transacciones inmobiliarias parece de justicia y esa es la base conceptual de este impuesto.

Sin embargo, su configuración actual dista de ser satisfactoria en la medida en que incluye componentes de

arbitrariedad en la determinación de la base imponible difícilmente justificables y excluye explícitamente a las plusvalías más claramente especulativas, como son las generadas en un período inferior al año.

Consiguientemente, consideramos adecuado su mantenimiento como impuesto propio de los municipios, si bien con algunas adaptaciones tendentes a mejorar su acomodo al principio de capacidad económica.

En este sentido, una primera sugerencia sería modificar la forma de determinar la base imponible sustituyendo el mecanismo actual de fijación de la misma por aplicación de un porcentaje del valor actual (administrativo) del inmueble, por algo más parecido a la realidad. Una manera de hacerlo sin salirse de sistemas objetivos podría consistir en comparar el valor administrativo del inmueble con el correspondiente al momento de la transmisión anterior. Sobre esa diferencia o incremento bruto del valor el Ayuntamiento aplicaría, para determinar la base imponible, un porcentaje fijado por la Ordenanza entre los mínimos y máximos que autorice la Ley. Además, este porcentaje podría ser diferente para distintas zonas o polígonos del municipio, en atención a la mayor o menor intensidad de la acción urbanística o, en general, de los servicios municipales que inciden en el valor de los inmuebles.

Alternativamente, una propuesta más ambiciosa consistiría en transformar el impuesto en uno nuevo y más amplio sobre las plusvalías inmobiliarias que gravase el incremento real de valor obtenido y que no se circunscribiera sólo al terreno, sino también a las construcciones y que afectase a todos los inmuebles independientemente de su calificación urbanística. Este nuevo impuesto debería en todo caso incorporar elementos de integración con otros tributos (típicamente el IRPF o el Impuesto de Sucesiones) a efectos de evitar problemas de doble imposición.

En todo caso y respecto de las operaciones gravadas, no deberían quedar fuera del Impuesto las Transmisiones realizadas antes de que haya transcurrido un año desde la anterior, ya que es precisamente en este tipo de transacciones a corto o muy corto plazo en las que se pone de manifiesto más palpablemente la voluntad especulativa del vendedor.

Además, deberían arbitrase mecanismos que impidan que los inmuebles de las entidades jurídicas queden, en la práctica, exentos del impuesto, al permanecer formal e indefinidamente en su patrimonio mientras se transmiten los títulos expresivos del capital social.

Otros impuestos

Con carácter general no somos partidarios de ampliar excesivamente el espacio fiscal local por la vía de la implantación de nuevos impuestos. Sin embargo, la previsible ampliación de las competencias municipales por el lado de los servicios de carácter personal y contenido social, sobre todo para los municipios de mayor dimensión, hacen necesario incorporar como nueva opción fiscal para los municipios algún tributo que dote de flexibilidad y personalización a un sistema tributario caracterizado en exclusiva por ser objetivo y de naturaleza real.

En este sentido, además de ampliar la participación en las grandes figuras del Estado (IRPF e IVA básicamente) a todos los municipios de más de 20.000 habitantes, creemos que sería oportuno habilitar para estos Ayuntamientos el ejercicio potestativo de una cierta capacidad normativa, a efectos de que puedan ejercer su corresponsabilidad fiscal con mayor amplitud de opciones.

En este sentido, y entre las alternativas disponibles con antecedentes claros en países de nuestro entorno, la figura que se nos antoja como más adecuada para ello

es el IRPF. Como hemos comentado la imposición personal sobre la renta es habitualmente utilizada, si bien con distintos niveles de intensidad y bajo distintas formas de concreción (recargos sobre base o sobre cuota, participaciones territorializadas,...) tanto en los países nórdicos como en los federales. Dada la actual configuración del IRPF español, en el cual coexisten un tramo estatal y otro autonómico con capacidad normativa en ambos, creemos que la mejor opción de las posibles sería habilitar la posibilidad de que los Ayuntamientos que así lo deseen puedan establecer un recargo de tipo fijo (por ejemplo entre el 0 y el 5 por ciento) sobre la cuota líquida del impuesto estatal.

4.2. Las transferencias incondicionadas

Como es sabido, de acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, la razón de ser de las transferencias incondicionales es cubrir la brecha eventualmente existente entre las necesidades de gasto de una Administración y su capacidad de generar recursos propios por vía fiscal. La instrumentación de un esquema adecuado de transferencias pasa, en consecuencia, por delimitar apropiadamente las necesidades de gasto, cosa nada fácil, en la medida en que hemos apuntado que las necesidades tienden a ser ilimitadas, y ajustarlas por la capacidad fiscal, lo que requiere disponer de indicadores precisos para ello.

Puestos a hacer propuestas bajo estas premisas, una primera condición es estimar el eventual desequilibrio vertical a corregir vía transferencias, esto es, calcular el presunto “exceso de capacidad relativa” de la Administración que transfiere respecto a la que recibe (en agregado) para un estándar de necesidades previamente delimitado en ambos niveles, lo que nos permitiría conocer el monto global de las transferencias a repartir. En el caso español llegar a un acuerdo sobre esto parece tarea ardua por dos razones. En primer lugar, por la

ausencia de una clarificación institucional del rango de competencias que deben ser abordadas por las Entidades Locales. En segundo lugar y vinculado a lo anterior, por la falta de un consenso explícito acerca del nivel básico de cobertura de las necesidades (vinculadas a las competencias) ante la ausencia de una normativa general en materia de contabilidad de costes que permita separar de modo nítido y homogéneo en el espacio lo que son diferencias de costes “asumibles” por elementos diferenciales incontrolables por los gobiernos de lo que son meras ineficiencias de gestión.

Sin embargo darle más vueltas a estas carencias nos llevaría a insertarnos en una especie de “bucle melancólico”. Ciertamente, sería necesario tratar de corregir estas insuficiencias informativas, pero, entre tanto, hay problemas efectivos de financiación que requieren de la adopción de decisiones que no pueden ser dilatadas en el tiempo “sine die”. Es por ello que, ahora más que nunca, se necesitan acuerdos políticos que permitan suplir con la voluntad lo que no se puede calcular con base en la realidad.

A nuestro juicio, el acuerdo político de partida (respecto a un primer cálculo “consensuado” del desequilibrio vertical) pasa por reconocer la necesidad de inyectar en el sistema recursos adicionales en una cuantía a determinar, necesidad esta que tiene un doble origen:

- Por una parte, la constatación de que los gobiernos locales han venido incurriendo en un cierto volumen de “gastos de suplencia”, derivados de legislaciones o normativas estatales y/o autonómicas que comprometieron los presupuestos locales al obligarles a incurrir en nuevos gastos sin venir acompañados de la financiación adicional necesaria.
- Por otra parte, la existencia de una regla no escrita de “statu quo”, según la cual no es políticamente posi-

ble abordar una reforma que lleve a algún gobierno a una posición que empeore su posición financiera en términos absolutos.

En la medida en que se reconozca y cuantifique ese presunto déficit de “lealtad institucional” puesto de manifiesto en el primer caso y que se arbitren mecanismos transitorios de convergencia para mejorar la equidad del sistema en el segundo de los supuestos, la reforma podrá ser más o menos sencilla.

Una vez decidida la cuantía global de las transferencias a dotar por Estado (PIE) y Comunidades Autónomas (PICAs) con las que tratar de corregir los desequilibrios verticales, el paso siguiente sería establecer los criterios para su distribución entre gobiernos locales, al objeto de afrontar los eventuales desequilibrios horizontales.

A estos efectos, proponemos para los municipios de menor dimensión (con población menor de 20.000 habitantes) un criterio muy sencillo de distribución para la PIE, consistente en fijar una cantidad por habitante igual para todos, con un mínimo a tanto alzado que permita en todo caso cubrir los costes fijos de los servicios suministrados. De facto, esto implica que la PIE (con alcance a todos los Ayuntamientos de régimen común) utilizaría a la población como criterio exclusivo de necesidad, renunciando, en aras de la simplicidad, a usar indicadores más ajustados, además de suponer implícitamente que no hay diferencias sustanciales de capacidad fiscal dignas de ser corregidas a este nivel. Ciertamente, ambos supuestos son poco realistas, pero creemos que existen instrumentos para ajustar mejor los diferenciales de necesidad. En este sentido, sugerimos que las PICAs sean distribuidas con criterios más ajustados de necesidad, cuya concreción debería ser definida por las Comunidades Autónomas de acuerdo con las características de cada territorio. Igualmente proponemos que los criterios de distribución de la PIE

con destino a los gobiernos provinciales deberían incluir entre sus indicadores de necesidad algunos vinculados a las necesidades específicas de los pequeños municipios (dispersión geográfica, orografía,...), en la medida en que dichos gobiernos tienen entre sus responsabilidades la ayuda a los municipios de menor dimensión.

Por lo que respecta a los municipios de mayor tamaño y dado que éstos van a verse inevitablemente abocados, cuando no lo están ya, a una ampliación considerable de sus esferas de gestión en la que, sin duda, destacarán las nuevas responsabilidades en materia de servicios sociales que deberán acompañar al desarrollo de la Ley de dependencia, creemos imprescindible reforzar sus mecanismos financieros mediante la generalización de participaciones territorializadas en las grandes figuras tributarias del Estado, en particular IRPF e IVA.

En consecuencia, nuestra propuesta es que todos los municipios de más de 20.000 habitantes participen de la recaudación del IRPF abonado por sus residentes y del IVA generado por el consumo en su territorio, como formas de internalizar los efectos del dinamismo en la gestión pública con objetivos de eficiencia. En la medida en que estas participaciones lo son sin ejercicio de capacidad normativa de los Ayuntamientos sobre ambos impuestos (sin perjuicio de la posibilidad de establecer los recargos apuntados en la sección anterior), entendemos que deberían computarse como transferencias (como parte de la PIE) y no como ingresos por capítulos 1 y 2, respectivamente, más allá de las convenciones contables existentes.

Sin embargo, no podemos dejar de lado el hecho de que generalizar este tipo de participaciones puede traer consigo una mayor apertura en la brecha entre necesidades de gasto y capacidad fiscal, por cuanto a igualdad de competencias y por tanto de necesidades, un

modelo como el presentado obligaría a los residentes en los municipios más pobres (con menor actividad económica y por tanto menos renta y menos consumo) a realizar un esfuerzo fiscal mayor para acceder a los mismos servicios.

Consiguientemente, aparecen en el horizonte dos objetivos que, razonablemente deberían ser perseguidos, pero que, lamentablemente no son cien por cien compatibles. De un lado, un principio básico de equidad requiere establecer mecanismos de nivelación que compensen las brechas entre las necesidades de gasto puestas de manifiesto en el ejercicio de las propias competencias y las capacidades fiscales determinadas por las bases tributarias disponibles para obtener recursos fiscales propios o participaciones en los de otras Administraciones. Frente a esto, un objetivo de eficiencia llevaría a premiar a aquellos Ayuntamientos en los que el dinamismo de la gestión pública ayuda más a generar actividad y crecimiento económico, permitiéndoles internalizar parte de los frutos de esa gestión como forma de seguir alimentando la innovación y el crecimiento económico necesario para preservar los beneficios del Estado del Bienestar, uno de cuyos soportes esenciales se sitúa cada vez más en las ciudades. Finalmente, aunque no por ello menos importante, un mínimo de pragmatismo nos debe hacer ver que resulta imposible dar saltos en el vacío y corregir a muy corto plazo inequidades de décadas. Los Ayuntamientos tienen su maquinaria administrativa que se engrasa con los recursos del sistema financiero y no resulta conveniente en modo alguno frenar el curso de los proyectos iniciados con medidas igualatorias bienintencionadas, pero de efectos inmediatos imprevisibles.

Vistas estas restricciones, nuestra propuesta para los municipios de mayor dimensión debe ser por tanto prudente y gradual. En cuanto a su contenido concreto, este pasaría por:

- Generalizar la cesión de un porcentaje a determinar del IRPF y del IVA a todos los municipios de más de 20.000 habitantes. En el primer caso el punto de conexión debería seguir siendo la residencia, en tanto que para el segundo debería encontrarse un indicador más ajustado de consumo local.

- La PIE se debería complementar con la instauración de una transferencia de nivelación a distribuir sobre la base de criterios de *necesidad* y *capacidad fiscal*, eliminando por inoperante, inequitativo y confuso el componente de esfuerzo fiscal. Esto supondría eliminar el actual Fondo Complementario de Financiación y sustituirlo por un mecanismo de reparto vía fórmula, recuperando parcialmente el espíritu anterior a la reforma de 2002.

- El indicador básico de necesidad debería ser la población, como componente más común de la misma a lo largo de todo el territorio. En cuanto a los coeficientes de ponderación, estos deberían tender a converger gradualmente, a efectos de corregir las inequidades acumuladas por su evolución anterior.

- En cuanto al indicador de capacidad, éste debería venir vinculado a los determinantes de los ingresos fiscales locales.

En todo caso, las transferencias a recibir vía PIE deberían ser también complementadas con otras procedentes de las Comunidades Autónomas (PICAs), cuyos criterios de distribución serían fijados en cada comunidad, teniendo en cuenta indicadores más ajustados de necesidad.

5. A modo de conclusión

Planteábamos este texto con la intención de proponer las bases sobre las cuales se debería, a nuestro juicio,

fundamentar la edificación de un nuevo modelo de financiación local al objeto de que fuera estable y duradero, al menos en sus elementos esenciales.

Para ello, partimos de constatar las principales disfunciones que presenta el modelo vigente, como antecedente a tener cuenta para no repetir errores pasados.

A partir de ahí, sugerimos una serie de principios o criterios generales sobre los que basar la reforma (suficiencia, autonomía, eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional), cuyos contenidos tratamos de concretar teóricamente al objeto de hacerlos operativos.

Llegados a este punto, no quisiera terminar sin plantear dos asuntos que creo del máximo interés. El primero de ellos hace referencia a los necesarios consensos políticos que se necesitan para abordar una reforma ambiciosa de las características que propugnamos. El segundo, más coyuntural, es el relativo a los “momentos” de la reforma, su implantación en el tiempo y los escenarios económico-financieros en los que debe inscribirse y que sin duda afectan a las restricciones presupuestarias.

Por lo que respecta al primero de estos asuntos, no cabe duda de que una reforma estructural profunda como la que creemos necesaria no puede hacerse sin un amplio consenso político, ni al margen de las modificaciones estructurales en el resto de los ámbitos de la Administración. En este sentido quisiera acentuar la necesidad de abordar simultáneamente la reforma de la financiación de los gobiernos locales y de los autonómicos y alcanzar consensos amplios sobre algunos elementos clave. Por citar sólo tres aspectos concretos, se necesitaría amplio consenso sobre:

- ¿Cuál debería ser la estructura deseable en términos de proporciones entre tributación propia y transfe-

rencias incondicionales? ¿Queremos una hacienda local que haga prevalecer los principios de autonomía y corresponsabilidad fiscal o preferimos una hacienda más volcada en consideraciones de equidad (igualitaristas), aun siendo más dependiente?

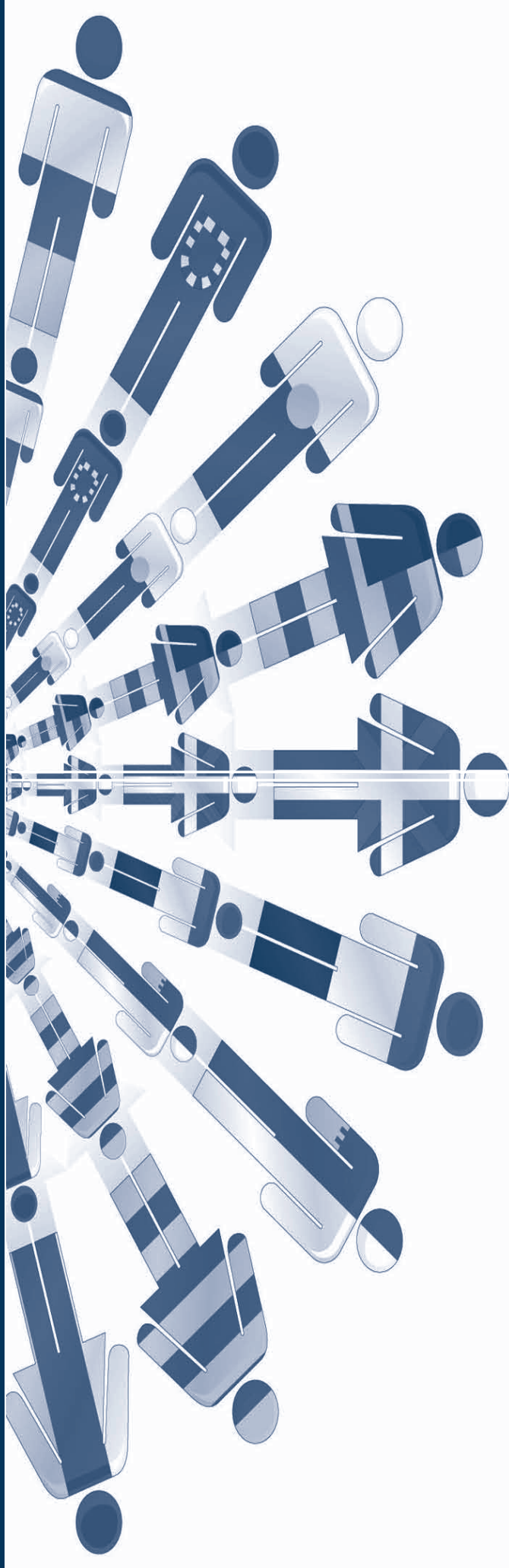
- ¿Cuál debería ser la configuración de la tributación sobre Actividades Económicas a la vista de la situación actual? ¿Creemos que la tributación de las actividades debe formar parte del espacio fiscal local o por el contrario deberíamos eliminarla del sistema?
- ¿Deben establecerse o no límites a la nivelación al objeto de compatibilizar incentivos en búsqueda de eficiencia y equidad?

Estas preguntas y probablemente otras de similar calado, deberían ser respondidas *políticamente* con carácter previo a la instrumentación técnica de la reforma y sería deseable que las respuestas elegidas lo fueran desde el más amplio consenso a efectos de evitar que el nuevo modelo nazca con riesgos de inestabilidad.

Finalmente, y por lo que respecta al segundo de los asuntos mencionados, debemos ser conscientes de que el nuevo escenario de crisis económica internacional, que afectará necesariamente a las restricciones presupuestarias de todas las Administraciones Públicas, introduce nuevas complejidades en las relaciones

intergubernamentales que pueden dificultar los acuerdos para la reforma de la financiación territorial. En este sentido, hay que confiar en que la altura de miras de los gobernantes de las distintas instituciones sea capaz de separar los problemas coyunturales de corto plazo de las necesidades estructurales del modelo de financiación territorial y que, más allá de los momentos concretos de su implantación definitiva podamos avanzar, aunque no sea con la celeridad que nos gustaría, de un modo razonable y consensuado en la difícil construcción de nuestra descentralización fiscal, de modo que frente a lo que decía aquella viñeta de “El Roto” de que “la normalidad consiste en creer que lo que sucede es normal”, más bien terminemos, como decía el presidente Suárez en los inicios de la transición, “haciendo normal a nivel de ley lo que es normal a nivel de calle”. La “legalización de la normalidad” implica reconocer legalmente las competencias que los gobiernos locales asumen y dotar a estos gobiernos de un sistema de financiación que permita seguir prestando servicios de calidad.

En todo caso, la prudencia en la gestión de los tiempos resulta, hoy más que nunca, imprescindible, a efectos de distinguir claramente entre lo accesorio y coyuntural y lo fundamental y estructural, no vaya a ser que, volviendo a los “filósofos del pop”, por querer “vivir en el paraíso” como Elvis Costello pasemos del “¿crisis, qué crisis?” de Supertramp a la “Autopista hacia el infierno” de AC/DC.



> Servicios públicos y pacto local ¿para cuándo la segunda descentralización?

Ponencia

Presentación de Ponencia

> D. José Luís Montes Suárez, *Director General de la Administración Local del Principado de Asturias*

> D. Tomás de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, en activo

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, en excedencia

Profesor Titular de Derecho Administrativo, en excedencia, en la Universidad Complutense

Presidente del Consejo de Estado de Noviembre de 1985 a Marzo de 1991

Ministro de Justicia (1991 a 1993)

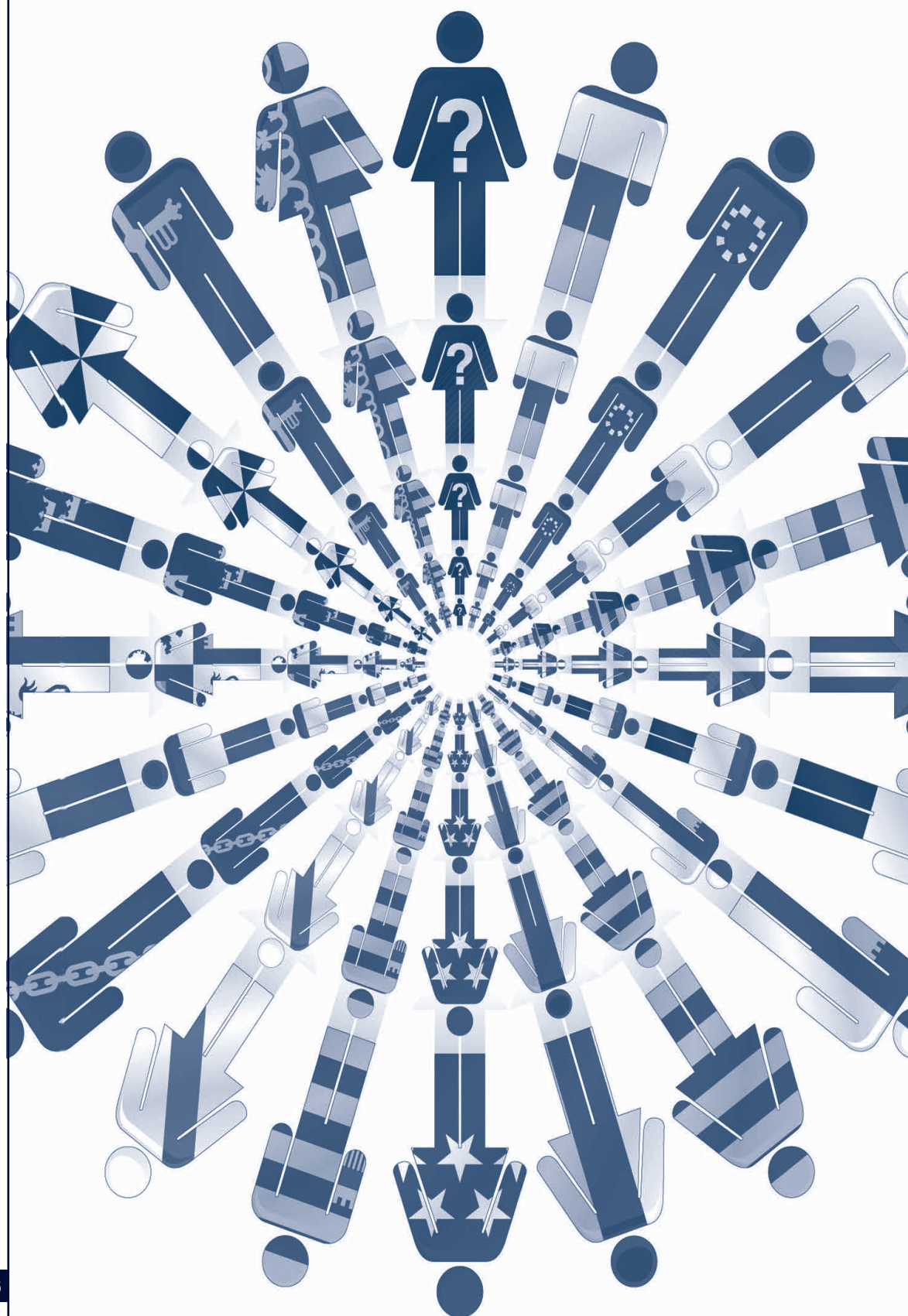
Ministro de Administración Territorial (1982 a 1985)

Presidente de la Comisión General de Codificación (1991 a 1993)

Especialista en Servicios Liberalizados de interés general, Derecho de las Telecomunicaciones, Derecho audiovisual, Contratación pública, Derecho de la Competencia y Derecho Local

Autor de numerosos libros y artículos en materias que tienen que ver con su especialidad

Ha participado en multitud de congresos y jornadas como ponente o conferenciante



Con las transformaciones de la sociedad política contemporánea se abre, cada vez más, un debate sobre la localización de nuevos espacios y actores.

La Carta Europea de Autonomía Local ha tenido importantes consecuencias en la adopción de decisiones en los tres niveles de gobierno de nuestro país.

La sociedad española reconoce las posibilidades del municipio, lugar de convivencia básica y espacio privilegiado de socialización y participación, y frente a la globalización pienso que existen razones sociales, económicas y políticas que sitúan a los gobiernos locales como actores emergentes.

La extensión del Estado de Bienestar para dar respuesta a nuevos problemas sociales alteró las funciones del Gobierno Local al desarrollarse políticas públicas en este espacio que han favorecido el aumento de la interacción entre ciudadanía y Ayuntamientos al dirigir sus demandas hacia ese centro decisor.

Tengo el privilegio, desde mi responsabilidad pública, de conocer muy de cerca las necesidades de los Ayuntamientos y las oportunidades que el munici-

palismo ofrece para la modernización social, la prestación de servicios y la democratización de los poderes públicos.

Hay en estos momentos un debate candente sobre financiación local, ámbitos de competencias, nuevas formulas de gestión, en suma del Pacto Local.

Sin duda hablar de Pacto Local es hablar de cercanía a los ciudadanos, de eficiencia en la gestión de los servicios públicos, de tratamiento integral de los problemas de los vecinos, de una mejor provisión de los servicios por su rapidez y adaptación al medio, en fin, es hablar de garantizar con equidad los derechos de las personas.

Para darnos luz sobre cómo encarar los nuevos tiempos desde el Gobierno Local tengo el placer de presentarles a *D. Tomás de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo*.

Como verán, una gran experiencia docente y política que le da suma autoridad para dictar la ponencia: *Servicios públicos y Pacto Local ¿para cuándo la segunda descentralización?*

Gracias, ante todo, a las personas que me han dado la ocasión de estar presente en estas Jornadas y a sus organizadores que me permiten tratar un tema tan sugerente y actual como el que se me ha propuesto, cuyo título *Servicios públicos y pacto local ¿para cuándo la segunda descentralización?* es ya, por sí mismo, suficientemente estimulante.

En realidad el título tiene dos partes claramente diferenciadas. La primera invita a una reflexión clásica, “los servicios públicos y el pacto local”; en definitiva se trata de abordar con el primer término el inacabable tema de los servicios públicos, las competencias, los modos de gestión, etc. Por cierto que si hay ocasión, alguna referencia quizá haga al final, si el tiempo lo permite, a las nuevas formas que permite la nueva Ley de contratos del sector público.

Pero hay un segundo término dentro de esta primera parte que acota un poco lo de los servicios públicos, que es la referencia al “pacto local”. Estamos hablando de algo que ya no se limita a las competencias de los entes locales —que luego se traduce en qué servicios van a prestar y cómo en relación con esas competencias— sino que abre la cuestión con la invocación del pacto local, su desarrollo y evolución.

Pero en el título que me proponen hay una segunda parte más comprometida como es la referencia a *¿para cuándo una segunda descentralización?*. Esto está sugiriendo que aquí hay un problema de urgencia, tal vez una cierta desesperación por parte del mundo local en orden a cómo se va a concretar la segunda descentralización y me parece que este interrogante final —*¿para cuándo la segunda descentralización?*— marca el horizonte de lo que se espera de mí en esta conferencia y a lo que debo responder para dar cumplida respuesta a las preocupaciones que han movido a los organizadores al proponer este tema.

No abandonaré una visión clásica de estos puntos y adelante que habrá varias partes en mi intervención. La primera será de pronósticos, de para cuándo esta segunda descentralización. Una segunda parte de precisiones sobre el alcance de la segunda descentralización y lo que comporta y, una parte final, sobre la descentralización misma y lo que supone en el momento actual.

La pregunta que se formula en la conferencia *¿para cuándo la segunda descentralización?*, nos obliga a dar una respuesta que siempre es aventurada, pero probablemente lo es más en estos momentos de crisis económica mundial que estamos padeciendo, con el debate de financiación de las Comunidades Autónomas, con las tensiones y dificultades que el debate tiene añadido por el dato de la bilateralidad que, de acuerdo con el estatuto catalán, parece que obliga a hacer una negociación de carácter bilateral.

Y sin embargo el Estado, casi por esencia, tiene un carácter multilateral y, si no, es que no es Estado, pues éste sólo puede tener sentido si representa el momento colectivo de los intereses de todos los españoles en cuanto tales que son, además de ello, miembros de sus respectivas Comunidades Autónomas. Por ello, el Estado no puede, sin renegar de sí mismo, negociar si no es teniendo en cuenta el conjunto. Necesariamente la visión del Estado tiene que ser multilateral y tendrá que ir hablando con todas las Comunidades Autónomas y cada vez que lo hace con alguna de ellas —aunque sea de forma bilateral— no puede prescindir del hecho de que lo hace teniendo a la vista los intereses de todos.

Junto a este debate —el de la segunda descentralización— es inevitable que se plantee, además de la financiación autonómica, la revisión de las competencias y de los servicios públicos correspondientes, anejos a estas competencias.

Así, parece inevitable que la segunda descentralización hoy no pueda separarse de la revisión de los Estatutos de Autonomía, con mayor o menor fortuna, pero también parece inevitable que al hacer la revisión de la financiación autonómica se haga revisión de la financiación local. Ocurre, sin embargo, que no parece que sea el mejor momento para enlazar todos los temas.

Antes decía el anterior conferenciante que una especie de Ley de bronce de todas las revisiones de la financiación autonómica es que no se trata de repartir mejor una cantidad cien que hay que distribuirla más equitativamente entre todos, sino que, como esa redistribución entraña siempre que unos ganen y otros pierdan, y como políticamente eso —perder capacidad financiera— no es aceptable por ningún dirigente político, acaba siendo imposible que alguien pierda. Por ello al final no se trata de repartir cien, sino de repartirlo, pero añadiendo una cantidad suplementaria para que quienes pierden en términos relativos no lo hagan en términos absolutos.

Si alguna Comunidad tenía ochenta mil millones de financiación —que representase, por poner un ejemplo, el 8 por ciento de la total financiación autonómica—, podrá bajar de ese 8 por ciento al 7 por ciento de total; pero sólo lo admitirá si ese total se aumenta de forma tal que en términos absolutos el que entró en la negociación con ochenta mil millones pueda decir que ha obtenido ochenta y cinco mil millones, aunque su peso relativo haya bajado del 8 por ciento al 7 por ciento. De esa forma podrá volver a su Comunidad su Presidente diciendo que él no ha perdido.

Todo eso se ha hecho así siempre, desde las primeras revisiones de los sistemas de financiación. A mí me tocó, como ministro de Administración Territorial abordar las primeras transferencias y su financiación y, aunque entonces el modelo era distinto —porque se trata-

ba de dar la financiación necesaria para que los servicios pudiesen funcionar en el nivel en el que los tenía el Estado— había ya algunos elementos, como era la participación en los ingresos del Estado, que daba lugar a tener que negociar algunos criterios de reparto. Además, ya se empezaban a ver las fórmulas de reparto, por razones de equidad, y se trataba de saber cómo hacerlo. La sorpresa es que, cuando alguien perdía en términos absolutos, las cifras no eran definitivas y había que aumentarlas para que no se produjera ese efecto y así ha ocurrido siempre en todas las negociaciones.

El momento actual no es especialmente propicio porque, si el Estado tiene que sacar más dinero, no de una redistribución más equilibrada de lo que hay —pues con lo que hay no se puede garantizar que con su mero reparto algunas Comunidades pierdan— sino de otros fondos propios o de donde sea, en este momento de crisis mundial es difícil encontrar de dónde sacar ese excedente. A mediados de los ochenta comenzaba a apuntarse una fase de expansión, y eso hacía todo más fácil; ahora, en cambio, todo es más difícil. En ese sentido, tenía razón el ex presidente Felipe González cuando decía en la prensa que es un momento inapropiado para acometer este proceso de revisión de la financiación autonómica —y también de la local—. Objetivamente hablando, el momento no puede ser peor. Hoy, con la crisis ya desencadenada, a partir del 15 de septiembre, cuando nos despertamos sabiendo que Lehman Brothers había quebrado —y desde entonces no hemos dejado de tener noticias más que preocupantes— la situación da la razón al ex presidente.

Afortunadamente también hay una capacidad de respuesta a nivel mundial que no la ha habido en crisis anteriores y, además respuestas más o menos sincronizadas. En ese contexto se inserta la cuestión de la segunda descentralización —provisionalmente entendida como referida a la local— que incrementa su propia

dificultad al hacerse en tales circunstancias, por más que resulte inevitable abordar ya de nuevo la financiación de las competencias y los servicios de las corporaciones locales. Por lo tanto, habrá que abordar este tema conjuntamente con las demás cuestiones señaladas aunque no resulte el escenario ideal.

Hechos estos primeros pronósticos de que lo que se va a hacer, parece que se hará en el momento peor y con dificultades, el único temor es que, por hacerlo en un momento malo, lo hagamos mal. Yo creo que tenemos que pensar en hacer un sistema estable, tanto en el campo de la financiación autonómica como de la local. Es más importante hacerlo bien, aunque luego tengamos unos períodos de acompasamiento que se adecúen a las circunstancias del momento a que, presionados por las circunstancias, lo hagamos mal por las rigideces o inflexibilidades de unos u otros. La financiación autonómica está condicionando el proceso de la segunda descentralización local, en cuanto que de algún modo también tiene que ver con la redistribución de competencias entre Comunidades Autónomas y corporaciones locales. Al Gobierno central creo que le queda poco por transferir o por descentralizar y ese es un proceso que viene también condicionado por las condiciones de la financiación autonómica que es posible que haga que se resista a avanzar más en ese proceso, por lo tanto puede adelantarse un pronóstico de dificultades en este momento.

En segundo lugar quería abordar algunas precisiones sobre el concepto de segunda descentralización con relación a lo que pudiéramos considerar lo que fue la primera descentralización. La primera descentralización fue, sin duda, la más novedosa, la que luce en nuestra Constitución de 1978, la descentralización del Estado en las Comunidades Autónomas. Pero podríamos también hablar de la primera, no por referencia a la que tuvo por objeto la creación del Estado de las

Autonomías, sino por referencia al primer pacto local. Esto es, el consenso entre los partidos mayoritarios que condujo a unos acuerdos en el año 1997 que se tradujeron en el BOE del 22 de abril de 1999, en un paquete de leyes que trataron de mejorar la competencia, la capacidad de gestión, etc. de las corporaciones locales.

Por tanto al hablar de la segunda descentralización podríamos también referirnos a esta primera para subrayar que se trata de avanzar más en la segunda descentralización con respecto a esa primera, también local de 1999.

También podríamos suponer que, en realidad, desde un punto de vista histórico que no se limite a los últimos treinta o cuarenta años, la primera descentralización es la local; la que luce en la primera Constitución de nuestra historia (si prescindimos de la Constitución de Bayona), la de Cádiz de 19 de marzo de 1812, en cuyo artículo 309 se establece que tiene que haber un Ayuntamiento en todos los núcleos de población, aunque luego lo limite en función de la población que tiene que haber.

Ése sería el primer atisbo de descentralización, respecto del cual, la autonómica, no tendría el mérito de ser la primera, sino la segunda. En esa perspectiva ahora estaríamos más bien en la tercera. Esta referencia a la historia, en este momento, no tiene más sentido que alertar sobre la distinta genealogía de la segunda descentralización, y la relatividad y ambigüedad de los términos.

En cualquier caso me parece que lo importante ahora es la descentralización en las corporaciones locales ya sea sobre la base de competencias procedentes del Estado (las menos) o ya sea, sobre todo, sobre la base de las competencias de las propias Comunidades Autónomas. Éste es el sentido en el que tomo aquí la expresión "segunda descentralización".

He hecho esta referencia a la historia porque desde el momento en el que aparece en Cádiz, con esa referencia a los Ayuntamientos, la que en cierto modo podríamos considerar la primera descentralización hay dos elementos a destacar: uno el que está en el origen de una parte de nuestras dificultades todavía actuales (el excesivo número de municipios) y otro el que tiene que ver con las ideologías presentes en ese momento a propósito del mundo local.

En lo que se refiere a la primera cuestión del excesivo número de municipio, es lo cierto que esos ocho mil municipios (algunos con cincuenta o cien habitantes o menos), tiene su origen en un artículo que es el 310 de la Constitución de Cádiz, donde dice, que “habrá un Ayuntamiento en todos lo núcleos de población que no lo tengan o en que convenga que los haya. Y que no puede dejar de haberlos siempre que haya, al menos, mil almas”. Pero necesariamente, con mil personas, tiene que haberlos y en otros sitios conviene que los haya y conviene que los haya en muchos sitios. El anterior interviniente en estas Jornadas nos ha contado historias de Asturias, que conoce mejor que yo, y que, por otra parte, ocurre en todas las Comunidades: que a nadie se tiene más fobia que al que se tiene muy cerca. O se le odia desaforadamente o se le ama desaforadamente. Esto probablemente tenga su origen en la Constitución de Cádiz, y a su vez también, en el propio debate que en la Asamblea Revolucionaria Francesa, se plantea sobre el tema municipal y donde se suscita la cuestión acerca de que no puede ponerse un número mínimo de habitantes para tener Ayuntamiento porque, si no, el municipio grande se come a los pequeños, etc.

Y esta reflexión que se hace expresa ya en la Revolución Francesa, que los ilustrados españoles la conocen y que probablemente tiene que ver con esta precisión del artículo 310, pesa sobre nuestra historia.

Tenemos ahora unos núcleos de población difíciles de suprimir, pero que desde el punto de vista de la eficiencia no favorece nada el proceso descentralización y su modernización y, como antes se ha dicho, tendríamos que haber abordado, procesos radicales como el de Alemania o el de Austria y otros de reducción del número de municipios.

En el año 1982 nos lo planteamos al hacer la Ley de bases de régimen local. Yo era responsable en aquel momento del departamento de Administración territorial que hizo la Ley de bases, que todavía está vigente, la Ley de 2 de abril de 1985. La previsión era que la vía para iniciar un proceso de concentración en el ámbito local tendría que hacerse permitiendo una cierta autonomía dentro de los Ayuntamientos a los núcleos de población a integrar; de forma que estos núcleos integrables aceptaran su integración en Ayuntamientos más extensos, con la vista puesta en no perder su capacidad de gestión de los núcleos poblacionales menos extensos, pues se habrían de constituir órganos propios que permitieran el mantenimiento de sus identidades locales y de gestión de sus intereses particulares, dentro de municipios más amplios. En la ejecución de esa concepción iba a corresponder a las Comunidades Autónomas un papel relevante.

En definitiva el proceso de concentración de municipios sólo sería viable sobre la base de un simultáneo proceso de descentralización en el interior de los nuevos municipios resultantes. Esa voluntad era patente en la Ley de bases en la exigencia de la observancia de algunos indicadores desde el punto de vista económico, para poner coto a los procesos inversos de segregación que parecían ser la tendencia natural que amenazaba todo intento de racionalización en este campo. Es evidente que un proceso de segregación de municipios conduce en general a resultados menos eficientes para las partes segregadas que para el conjunto.

Lo cierto es que las Comunidades Autónomas no parecen haber sido capaces de cambiar el estado de cosas existentes. Había vías compulsivas para hacerlo, pero también había vías de fomento consistentes en dar un tratamiento mejor a aquellos que se concentren —mejor fiscalmente y mediante otro tipo de ventajas— es decir ventajas a aquellos núcleos de población dispersos que se concentren con la garantía de que no van a quedar, como ha ocurrido a veces —y es el motivo de los recelos a los procesos de agregación—, abandonados por la capital del municipio. Éste es un tema que habría que retomar de nuevo en serio porque la previsión, en el año 1982, de la necesidad de propiciar procesos de agregación municipal, garantizando siempre a los viejos municipios agregados a otros, capacidades de actuación y presencia propia dentro del nuevo municipio más amplio, no ha funcionado de facto y muy probablemente porque no se ha intentado seriamente.

Otro segundo aspecto que suscita el recuerdo de la Constitución de Cádiz tiene que ver con la historia de las ideas. Si lo traigo a colación es simplemente para subrayar que la genealogía del actual proceso no tiene nada que ver con la reflexión de los doctrinarios en Francia. Reflexión con la que, ante los excesos de la Revolución Francesa, construyeron a través de los sufragios censatarios, segundas cámaras, etc. un arsenal teórico destinado a poner límites a los excesos de la revolución.

En ese sentido uno de los conceptos doctrinarios susceptibles de moderar los excesos temidos de la revolución fue —junto al sufragio censitario, las segundas cámaras— la profundización de la división del poder, mediante el énfasis en la idea del “poder municipal” como algo que, estando en la propia naturaleza de las cosas, había de permitir contraponer —en alguna medida siquiera no fuese excesiva— el poder local frente al poder del parlamento y del Gobierno central. Tal idea

llega a formalizarse casi en un acuerdo que está escrito por los teóricos del doctrinarismo, que afirman que el Estado será para la burguesía triunfante, pero el poder municipal será para la aristocracia feudal y fundiaria que a través de su propiedad, podría controlar esa instancia de poder. De esa forma se produce un nuevo reparto de poder que creían que podría moderar el poder del centro. Así hay un énfasis de los doctrinarios sobre esta idea de que el poder municipal tiene que ver con la naturaleza de las cosas.

Si se recuerda ahora esos antecedentes teóricos es sólo para distanciarme ahora de los mismos, pues la cuestión de la segunda descentralización tiene otros fundamentos y, por tanto, otra lógica muy distinta.

Hechas estas precisiones, paso al fondo de la intervención que tiene varios aspectos. Uno es el cómo está en el momento actual la descentralización, cómo y en qué medida hay que superarla, partiendo del estado actual de la descentralización local desde el punto de vista de la legislación vigente, para lo que, desde luego, debe partirse de la propia Ley de bases de régimen local que todavía sigue vigente.

En la Ley de 2 de abril de 1985, el modelo de Gobierno local se construye en un momento en que estábamos en plena efervescencia del proceso de creación de las Comunidades Autónomas. Los Estatutos se siguen aprobando a partir del año 1982, pero bien conscientes de que había un elemento indispensable que quedaba por concretar, como era la definición y alcance de la autonomía local y de ahí la propia Ley de bases de régimen local.

El artículo 2 de la LRBRL establecía algo importante, que dio motivo a la impugnación por parte de Comunidades Autónomas y que, afortunadamente, fue convalidado por el Tribunal Constitucional. Ahora bien

resultaba asimismo absolutamente clave la combinación de este artículo 2, con el sistema de reconocimiento competencial del artículo 25 de la misma LRBRL, así como el establecimiento de servicios mínimos del artículo 26, todo ello junto a la posibilidad de que los municipios pudieran realizar actividades complementarias.

Si, además, tenemos en cuenta la declaración general del artículo 25.1 —“los municipios, para la gestión de sus intereses y el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”—, marca una idea de capacidad de una enorme fuerza expansiva.

Pero a la hora de concretar las competencias de los Entes locales, surgen las dificultades. En efecto, cuando se enumeran las competencias locales en el año 1985 no puede prescindirse del hecho de que las Comunidades Autónomas habían asumido también competencias de régimen local o de desarrollo de las bases de régimen local; ni tampoco del hecho de que también habían asumido competencias de desarrollo legislativo o de legislación exclusiva en distintas materias. Es el caso del urbanismo (competencias plenas y absolutas, con algunas limitaciones, pero plenas). A partir de esa realidad desde el Estado no se les podía imponer entonces qué competencias concretas tenían que tener las corporaciones locales en materias en las que las Comunidades Autónomas habían asumido competencias que incluso era plenas.

Lo que se podía establecer, únicamente, era que las leyes autonómicas, en las materias de su competencia exclusiva, tenían que reservar competencias en materia, por ejemplo, de formación, de aprobación de planes de urbanismo o en materia de disciplina urbanística; pero qué competencia concreta habían de tener en

dicha materia no se les podía decir, puesto que no era ya competente el Estado. Esa era la dificultad que tenía toda esta distribución de competencias, que puede parecer que son sólo palabras vacías, aunque ciertamente no lo son, como lo prueba la impugnación del artículo 2 de la LRBRL, y el hecho de que han permitido el desarrollo de la autonomía local. Si no fue más satisfactoria la atribución de competencias ello se debía sin duda a esa distribución de competencias con las Comunidades Autónomas que limitaba lo que el Estado podía hacer y lo que podían hacer las Comunidades Autónomas.

En una Ley de bases de régimen local, tampoco se podía decir, en cada materia concreta, cuáles eran las competencias de las corporaciones locales. Lo que podían hacer éstas en términos de competencias tiene también mucho que ver con los servicios que se prestan, de ahí la importancia de esa declaración de los servicios complementarios. El problema, como siempre, es que aunque puedan desarrollar y realizar servicios complementarios que complementen los de las demás Administraciones, hay que determinar quién los paga o cómo se financian.

Si no tengo recursos económicos el reconocimiento de servicios complementarios puede parecer *un brindis al sol* por más que en principio se reconozcan competencias.

Ahora bien, el artículo 2 de la LRBRL, al decir que todo el sistema actual obliga al Estado y a las Comunidades Autónomas a concretar las competencias establece principios cuya efectividad habrá de desplegarse sucesivamente en el tiempo. En efecto dicho artículo establece que para la efectividad de la autonomía que garantiza la Constitución, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas que regulan los distintos sectores de la acción pública (funcionarios, urbanismo, medio am-

biente o lo que sea) dicha legislación tiene que asegurar a los municipios, provincias e islas, su derecho a intervenir en cuantos asuntos públicos, afecten directamente al círculo de sus intereses, y dar las competencias que procedan, en atención a las características de la actividad pública y también a la capacidad del ente local.

Hay pues un mandato al legislador, al disponer que “deberán asegurar...”. Es un mandato que puede parecer algo abstracto, teórico, pero ese es el mecanismo —el concepto— en que también se mueve la posterior Carta Europea de Autonomía Local, que en aquellas fechas en que se aprueba la LRBRL de 2 de abril de 1985, todavía no se había firmado; se firma el 15 de octubre del mismo año.

Es decir que la Carta Europea de Autonomía Local, de fecha posterior, lo que hace es una proclamación que consiste en que habrá que asegurar a los municipios el principio de subsidiaridad.

Pues bien, justamente en el artículo 2 de la LRBRL ya se había recogido ese principio de subsidiaridad que determinó que las leyes básicas del Estado deben asegurar las competencias que tienen las Corporaciones Locales y las leyes autonómicas deben también, ellas mismas, asegurar las competencias que tienen las Corporaciones Locales.

Por eso tal artículo 2 de la LRBRL fue visto con temor por algunas Comunidades Autónomas y por eso lo impugnaron. Es un artículo absolutamente clave y por ello temían que se considerase que había que permitir que se entendiera que tendrían que legislar de una determinada forma o que el Estado, a través de las leyes de bases, podía atribuir competencias.

Afortunadamente el Tribunal Constitucional consolidó la constitucionalidad de este precepto, que es lo que lue-

go decía la Carta Europea de Autonomía Local que se aprueba en el año 1985. Esto se tenía que traducir en normas autonómicas y estatales que atribuyeran competencias a las Corporaciones Locales. El Estado estaba probablemente más preocupado por el tema de la transferencia de servicios y competencias a las Comunidades Autónomas y posteriormente por el proceso de ampliación de competencias a las Comunidades Autónomas, del artículo 143. Por su parte las Comunidades Autónomas estaban más preocupadas por afianzar su imagen como nueva Institución, y por tanto, no estaban muy pendientes de acometer el proceso de descentralización local, ni siquiera a través de la simple delegación de la gestión o de la ejecución de competencias y de la ejecución de servicios públicos correspondientes inicialmente a competencias autonómicas por parte de las Corporaciones Locales, de forma que ese tema ha quedado como dormido, hasta que se completa en el año 1992 la equiparación de las Comunidades Autónomas, con lo que el proceso parecía que aparentemente había concluido, aunque nunca concluye, ya que se equiparan todas a las llamadas históricas; pero a partir de ahí surge de nuevo el impulso de éstas o de sus dirigentes para volver a diferenciarse, en un proceso que no parece tener fin y que parece posponer la toma en consideración de completar la segunda descentralización.

En cualquier caso, los Ayuntamientos saltan a la palestra para plantear qué hay con sus competencias, qué pasa con esta garantía que está en el artículo 2 de la Ley de bases de régimen local, ya que tiene que producirse una asignación de competencias necesariamente en función de criterios como la mayor proximidad a los ciudadanos, etc. Había habido una serie de hechos que venían a apoyar este proceso, como la Carta Europea de Autonomía Local, que afortunadamente afianza, refuerza, la misma idea con esa proclamación del principio de subsidiariedad. Declaración de que, en princi-

pio, las competencias deben pertenecer a la Administración que está más próxima al ciudadano y que, por tanto, es ella la que tiene que gestionar los asuntos correspondientes debiendo ser los demás niveles los que justifiquen por qué se reservan el ejercicio de las competencias y no los atribuyen a los Entes Locales.

Hay, pues, una especie de declaración universal, que sin embargo obliga a una reflexión que no se ha hecho y que empieza ahora a hacerse.

Ésta es la situación actual, situación originaria en la democracia, desde el año 1985 y que resulta matizada por el primer pacto local del año 1997 que se concreta en una serie de leyes importantes, de modificación de la Ley de bases de régimen local. Todas ellas se publican en el BOE del 22 de abril de 1999.

La primera Ley de ese pacto publicada en el BOE trataba de la modificación de la Ley de bases de régimen local, para hacer un reparto de competencias distinto entre el Alcalde y el Pleno del Ayuntamiento. Pero también alcanzaba la modificación a la Ley, también orgánica, del régimen electoral —mociones de censura y de confianza, etc.—. Es también el caso de la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que establece un nuevo sistema de conflictos en garantía de la autonomía local, con restricciones, pero que da acceso por primera vez a los municipios a la posibilidad de defender ante el Tribunal Constitucional la autonomía que proclama la Constitución. En la misma línea está la modificación de la Ley Orgánica del derecho de reunión y manifestación que da intervención a los Ayuntamientos en estos temas o la modificación de la Ley Orgánica de seguridad ciudadana que tiene que ver con la cuestión de la imposición de sanciones por parte de las Corporaciones Locales o las modificaciones de la Ley Orgánica del derecho a la educación que da también intervención a las Corporaciones Locales

en materia de establecimientos escolares. También la modificación de la Ley de seguridad vial, retirada de vehículos, o la modificación de la Ley de Aguas sobre competencias de los Ayuntamientos, y la posterior Ley, en otro paquete distinto, del año 2003, de modificación del Gobierno local.

Ha habido ahí modificaciones de importancia que tratan de dar más capacidad, más flexibilidad, a los Ayuntamientos. En todo caso, se estaba en una fase distinta, pues de lo que se hablaba era de una profundización que iba más en la línea de una alteración en la que las competencias, se vinculan con temas que tienden a favorecer la gobernabilidad local, o permiten ejercer algunos desarrollos de servicios: retirada de vehículos, sanciones, centros escolares, con los pros y los contras que probablemente eso ha tenido para los Ayuntamientos, se trata en todo caso de temas puntuales, aunque importantes.

En el momento actual se trata de hacer un alto y una reflexión global, que tiene que ver todavía con este mandato de la Carta Europea de la Autonomía Local y de la propia Ley de bases de régimen local de cara a la obligación de atender las leyes autonómicas y estatales, al principio de la proximidad de los servicios al ciudadano, que inspira la Carta y que inspira el artículo 2 de la Ley de bases de régimen local.

Por eso he dicho que estamos entonces en un momento de afinamiento de la definición de competencias o de servicios públicos vinculados con esas competencias. Servicios que, en buena medida, los Ayuntamientos han venido desarrollando siempre con esa cobertura que les da la Ley de bases de régimen local. Así en el artículo 28 en cuanto a poder realizar actividades complementarias o en el caso del artículo 25 con el impulso que otorga el reconocimiento de esa capacidad de actuar en todo aquello que afecte al círculo de los inte-

reses locales, que puede tener que ver con la inmigración, con la mujeres maltratadas, con mil cosas a las que han hecho frente los municipios.

Esto nos pone de manifiesto que la genealogía de la situación actual, de los servicios públicos y del reto que plantea la segunda descentralización, por más que el momento sea complicado, no tiene ya nada que ver con los momentos anteriores. Aquella genealogía doctrinaria a que hemos hecho referencia al principio respondía a otra cosa bien distinta de las razones que inspiran nuestra Constitución y la Ley de bases de régimen local. Ello no quita que, en algún momento en España, en el momento de desarrollarse las Comunidades Autónomas, desde alguna visión conservadora no muy proclive al nuevo diseño autonómico, se pensara en las Corporaciones Locales y su potenciación como modo de limitar la expansión de las Comunidades Autónomas. Pero como se ha dicho esa visión y aquella genealogía nada tiene que ver con la Constitución de 1978, ni con la propia Ley de bases de régimen local que reconoce la obligación de las leyes de establecer competencias en función de ese criterio de proximidad.

Nada tiene que ver con la Carta Europea de Autonomía Local que la afianza, ni con el principio de democracia y de participación democrática y de formación democrática de los ciudadanos, ni tiene que ver con el principio de subsidiaridad que, de alguna forma también aparece en el tratado de Maastrich, matizado luego con el protocolo del tratado de Amsterdam, pero que indica que hay una sensibilidad a la idea de que los servicios y las competencias deben ejercerse, en primer lugar, por aquel que está más próximo al ciudadano.

Por el contrario, el momento actual de afinamiento de las competencias y su distribución en los Entes Locales tiene que ver con la realidad de un Estado social y democrático de derecho; es decir, un Estado que inter-

viene, que presta servicios, que garantiza, un Estado de Bienestar determinado y que, por eso mismo, se encuentra con que la prestación de esos servicios (la educación infantil, o la educación en general, por ejemplo) exigen una capilaridad, un acercamiento de la Administración prestadora del servicio, o responsable del mismo, a los ciudadanos y beneficiarios de la actividad. En esa perspectiva la Administración que está más próxima al ciudadano en cualquier punto del territorio nacional es, sin duda, la municipal.

Por tanto, no es que sea mejor o peor una u otra Administración, sino que muchos servicios en su concreción final, exigen un nivel de capilaridad que ni el Estado, ni la Comunidad autónoma, son capaces de ostentar. Así, asumir problemas derivados de la inmigración, de habitabilidad, de vivienda, de condiciones de trabajo, en fin, de servicios sociales a los que tienen que dar atención y respuesta los poderes públicos, pero que no puede soslayar el nivel municipal porque los tiene físicamente encima.

Ahora bien si las Corporaciones locales asumen competencias en esas materias o, simplemente, si contribuyen a complementar las competencias de otras instancias, no puede soslayarse la cuestión de que aunque quieran afrontarlas a título de actuación complementaria siempre deberá plantearse la cuestión de su adecuada financiación. Es, por tanto, una genealogía completamente distinta, y la cuestión sería: ¿dónde nos encontramos en este momento y por qué habría que abordar la segunda descentralización?

El proceso de elaboración de los Estatutos, con desigual fortuna, pone de relieve con claridad la sensibilidad que ya se ha creado a todos los niveles para abordar este problema de una segunda descentralización. Se ha hecho con desigual fortuna en unos y en otros: Valencia, Cataluña, Baleares, Aragón y Castilla León,

con Estatutos aprobados, y el de Castilla La Mancha, que se está debatiendo en el Congreso ponen de manifiesto dicha cuestión. En efecto, en ellos se puede ver que ahora ya se aborda, en unos con más intensidad que en otros, el problema de la segunda descentralización, que obliga, por tanto, a repensar el tema de la financiación y a hablar de esta cuestión.

Hay que decir, en todo caso, que son dos las cuestiones que, a mi juicio, plantean y que ponen sobre la mesa la asunción de servicios y competencias por las Corporaciones Locales. Uno es el problema de la asunción de los temas locales en los Estatutos de autonomía y lo que algunos han llamado la interiorización de las Corporaciones Locales en el seno de las Comunidades Autónomas; éste es un problema. El segundo es la constatación de cómo los Estatutos se han hecho eco del pacto local, de una manera o de otra, pero se han hecho eco.

El primer problema es el de la asunción estatutaria del tema local y eventualmente de la interiorización de lo local. El presidente de la FEMP, en el año 2005, había planteado la cuestión de la referencia a las competencias locales en los Estatutos como una forma de que las Comunidades Autónomas se sintiesen obligadas y comprometidas, de modo que hubiese una garantía para las Corporaciones Locales de que había una serie de competencias y servicios que se recogerían en una norma que habría de tener rango de Ley Orgánica (los Estatutos), para de esa forma dejar blindadas tales materias, porque estarían en el Estatuto de Autonomía. Eso plantea varios temas, alguno técnico-jurídico, consistente en saber hasta qué punto, en el Estatuto de Autonomía, pueden tratarse temas que no tengan que ver con la organización institucional de la propia Comunidad autónoma. Es posible que, por eso, en el Estatuto catalán se haya dicho, sin duda con un exceso que está necesitado de alguna interpretación por el

Tribunal Constitucional en ese punto, que las Corporaciones Locales forman parte de las instituciones de la Comunidad autónoma. Tal vez con ello se buscaba justificar, si queremos pensar sólo en positivo y sin hacer juicio de intenciones, el hecho mismo de que se traten los temas locales en el Estatuto, si bien tal afirmación de interiorización de las Corporaciones como instituciones propias de la Comunidad no se ha hecho en ningún otro Estatuto de Autonomía.

Esta posición de interiorización tropieza, a mi juicio, con la sentencia del Tribunal Constitucional del 5 de agosto de 1983 que, a propósito de la famosa LOAPA, declaró que la Ley Orgánica está hecha para unas materias y no para otras. La Ley Orgánica estatutaria tiene que tratar las materias que tienen que ver con la Comunidad Autónoma, sus competencias y sus instituciones, pero no las instituciones ajenas a la Comunidad. Hay aquí, por tanto, una cuestión que tendrá que resolver el Tribunal Constitucional, que quizá se pueda solventar interpretando que parte de las competencias de las Comunidades Autónomas tienen que ser descentralizadas en las Corporaciones Locales y, por esa vía, se podría admitir que el Estatuto trate de algunas de esas materias. Solo está justificado tratar ese tema en sede de Estatuto de Autonomía, porque se hace para garantizar competencias a los Entes Locales.

Ahora bien, eso no exigía interiorizar las Corporaciones Locales afirmando que son instituciones de la Comunidad Autónoma, ya que las Corporaciones Locales son comunidades de personas, que no son parte de ninguna institución, sino que son ellas mismas y están reconocidas desde la Constitución, pero no se integran en ninguna otra. Forman parte del Estado y, tal vez, de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, pero no son una *institución* de la misma, sino que existen por sí mismas y tienen su propio fundamento. Hay aquí, por tanto, un aspecto teórico políti-

co, que tiene su importancia, y que el Tribunal Constitucional tendrá que matizar para determinar el alcance de lo que se ha dicho en el Estatuto de Cataluña, acerca de que son una Institución de la Comunidad.

Otra perspectiva que luce y que es la que probablemente llevó al presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias a decir que se llevaran a los Estatutos de Autonomía las competencias de las Corporaciones Locales, es el blindaje de las Corporaciones Locales frente a las Comunidades Autónomas. De modo paralelo a lo que se había intentado en algún Estatuto de Autonomía —desde luego en el inicial de Cataluña y en parte en el finalmente aprobado de esta Comunidad— en relación con el intento de blindaje de la Comunidad Autónoma frente al Estado, (incluso metiéndose de alguna forma en la competencias del Estado para decir qué cosas podía hacer o no hacer en determinadas competencias) se ha podido sugerir que se hiciera lo mismo en los Estatutos para blindar las competencias de las Corporaciones Locales. La pretensión de blindaje de las Corporaciones Locales frente a las Comunidades Autónomas en los propios Estatutos de éstas, es una pretensión ingenua, como pone de relieve que la forma en que lo han hecho algunos Estatutos no cambia mucho, a mi juicio, respecto de lo que hizo la Ley de bases de régimen local en 1985. Ley ésta última que partía de la dificultad de que se movía en el plano del Estado desde el que era difícil concretar qué competencias habían de tener los Ayuntamientos en materia de urbanismo, por ejemplo, cuando el Estado no tenía competencia en materia de urbanismo. Por eso la Ley de bases de régimen local hubo de emplear la fórmula de remisión de ámbitos competenciales a “los términos que fijen las leyes autonómicas”.

Si ahora se repite la fórmula, no habríamos avanzado apenas en ese “blindaje” que se reclamaba, desde la

FEMP, aparte de que se ha propiciado ese proceso de interiorización —que las Corporaciones Locales son instituciones de la Comunidad Autónoma— que yo creo que es contrario al diseño constitucional, a menos que se interprete correctamente por el Tribunal Constitucional.

En segundo lugar y en la perspectiva de los títulos competenciales autonómicos, me interesa ver cuáles son los pronunciamientos sobre la cuestión que hacen los Estatutos. A ese respecto puede constatarse que, desde luego, no estamos como estábamos en el año 1999. Hay una sensibilidad distinta, se ha percibido que aquí hay un problema, pero la situación es desigual. Así, en el artículo 64 del Estatuto Valenciano, el primero de ellos en ser aprobado, no se avanza ciertamente demasiado, porque dice: “mediante Ley de les Corts, se procederá a la descentralización a favor de los Ayuntamientos de aquellas competencias que sean susceptible de ello, atendiendo a la capacidad de gestión de los mismos” estableciéndose además que “esta descentralización irá acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva”. Y para potenciar se crea la figura de una Ley de un fondo de cooperación municipal, etc.

No hay nada demasiado concreto, pero está al menos recogida la idea de que se procederá a la descentralización a favor de los Ayuntamientos. Aunque no hay nada, no hay ningún blindaje de las competencias locales, lo que sí hay es un cierto espíritu acerca de que una cierta obligación de descentralizar.

El de Cataluña tiene esta parte discutible, en el artículo 2-3, que dice que son también una institución, de la Comunidad Autónoma, y el artículo 84 hace una referencia a una enumeración de cuáles son las competencias de las Corporaciones Locales. En efecto, en el 84 2ª se mencionan las competencias propias que tie-

nen los gobiernos locales en Cataluña. Y ahí hace una enumeración: ordenación y gestión del territorio, urbanismo, etc. Pero salvando algunas cosas, expurgando cosas aquí y allá, tampoco avanza mucho más, en términos de un supuesto blindaje de competencias locales.

Hay una precisión sobre regulación y prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de la acogida de los inmigrantes, todo esto ligado al tema de la necesaria financiación que concreta un poco más, pero tampoco avanza mucho más y, en todo caso, con la fórmula alusiva a que “tendrán competencias en las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes”. De esa manera, el blindaje de las competencias tampoco podemos decir que se haya conseguido de un forma, ni mucho menos, clara. Lo único que sabemos es que hay una proclamación de que los Entes Locales tendrán estas competencias y que las leyes tendrán que fijar esas competencias.

Hay, no obstante, una cierta sensibilidad, no tanto por la existencia de leve ampliación de la lista de competencias, respecto de la que ya figuraba en la Ley de bases de régimen local, sino porque se trasluce la convicción de que hay que descentralizar en las Corporaciones Locales.

En el caso de la Comunidad andaluza, tenemos el artículo 92, 2ª que hace una referencia a las materias en las que tienen que tener competencia los Ayuntamientos: “tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes”, con lo cual al estar remitido a las leyes, no se ha blindado demasiado. De nuevo lo que se puede notar es un espíritu de asumir en el Estatuto la necesidad de que tengan competencias las Corporaciones Locales, hay que ver la lista para saber en qué medida, entre

estas competencias, se ha ampliado la lista o no de la Ley de bases estatal. Se ha ampliado algo, pero sí que hay otros preceptos en el estatuto andaluz, que avanzan un poco más.

Así en el artículo 93, “Transferencia y delegación en los Ayuntamientos”, ya no son las competencias propias, tampoco es sólo la delegación que es una fórmula que permite que la Comunidad Autónoma pueda asumir competencias de dirección y, por tanto, no de plenitud política sobre este tema, sino que habla de transferencia, que es una forma más radical. De las competencias que son de la Comunidad Autónoma, se dice que por ley, aprobada por mayoría absoluta, se regulará la transferencia y delegación de competencias a los Ayuntamientos siempre con la solvencia financiera necesaria para poder desarrollarla y siempre con los principios de legalidad, transparencia y lealtad constitucional. Estas competencias que se transfieren o deleguen, permiten que éstos puedan seguir políticas propias y deberá estar referida sustancialmente a la prestación o ejercicio de las mismas, aunque aparece un último inciso, “la Comunidad seguirá manteniendo, cuando se considere conveniente, facultades de ordenación, planificación y coordinación generales”, pero en todo caso, a pesar de estas facultades, hay una afirmación de que pueden seguir políticas propias que es lo adecuado de la autonomía local, que proclama la Carta Europea de Autonomía Local, bajo su responsabilidad. De forma que hay un aire distinto.

Por tanto, cuando se interrogaba acerca de para cuándo la segunda descentralización, parece que algo se ha avanzado, aunque no mucho en algunos de los Estatutos. Ciertamente se prevén transferencias, delegaciones o reconocimiento de competencias aunque se señale que en los términos que fije la ley pero, en todo caso, ya se va asumiendo en los propios estatutos que tiene que fijarse un cierto nivel de descentralización.

El artículo 75, 5ª del Estatuto de Autonomía de Baleares también hace que se reconozca que los Consejos insulares pueden delegar competencias, que como se sabe, además de las competencias de la provincia, tienen competencias autonómicas; por lo tanto se ha pensado que estas competencias pueden ser delegadas en este caso en los Ayuntamientos.

El de Aragón, en el artículo 85, 1ª-3ª introduce aspectos interesantes al señalar que la actividad de las entidades territoriales aragonesas se desarrolla bajo los principios de subsidiaridad, proporcionalidad y diferenciación. Y esto, que parece prometer mucho, acaba siendo poco, dado que bajo el concepto de “entidades territoriales aragonesas” en relación con la subsidiaridad de lo que está hablando es de Diputaciones y Ayuntamientos; parece dejar, así, fuera a la propia Comunidad Autónoma. No parece mencionar la subsidiaridad respecto de la Comunidad Autónoma, sino en la relación Diputaciones-Ayuntamientos y ahí es donde juega el principio de subsidiaridad; por tanto, con un alcance muy reducido. Sin embargo, el número 3, establece que la Comunidad podrá aprobar la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de Administración territorial, de acuerdo con la legislación básica respetando la autonomía constitucional. No avanza mucho y resulta un poco confuso, al no saber si está pensando en la distribución entre los niveles de la propia Comunidad o simplemente entre los niveles que llama territoriales, que serían Diputaciones y Ayuntamientos, con lo cual, no se habría avanzado nada.

Castilla y León en el artículo 45, 3ª, sí contiene una declaración interesante cuando dice “los municipios tienen capacidad para ejercer su iniciativa en toda materia de interés local que no esté expresamente excluida de su competencia o atribuida a otras Administraciones por la legislación del Estado o de la

Comunidad Autónoma”. Es decir, una manifestación expresa del principio de subsidiariedad al expresar que tienen competencia en todo lo que no esté atribuido a otra Administración. Y junto a esta proclamación, en el artículo 50 se habla también de la transferencia o delegación donde, por Ley de Cortes se dice que: “se podrán transferir competencias a Ayuntamientos o Diputaciones para asegurar su eficaz ejercicio en materias que sea susceptibles de transferencia, se harán con los medios financieros adecuados, etc.” Ahí también late la idea de que las competencias de la Comunidad Autónoma pueden ser transferidas, lo que es expresión de una nueva sensibilidad al respecto.

Y finalmente, en el proyecto de Castilla La Mancha, que me parece significativo y que es, probablemente, el que más avanza en materia local se recogen cuestiones interesantes. Así se habla, en el artículo 79, de que podrán transferir, y determinar el alcance contenido y la financiación y las formas de cooperación y de dirección que se reserve, en su caso la Junta, que deberá respetar la forma de auto-organización. Se habla también de la delegación de competencias en el artículo 80, y en el artículo 84, 2ª se establece asimismo el principio de subsidiariedad —“corresponde a los municipios con carácter preferente, el ejercicio de funciones de gobierno y Administración, en todas aquellas materias que les afecten pudiendo ejercerlas de manera asociada”— del que debe destacarse la afirmación de la “manera preferente...”, del ejercicio de las funciones. Y el número 2ª de este artículo 84, obliga a que las materias en que esta Comunidad Autónoma ejerza competencia legislativa, deberá ejercer las competencias que le correspondan la Comunidad Autónoma cuando por razón de la dimensión de dichas materias o de los preceptos de la actividad de la que se trate, requieran un tratamiento unitario o bien los objetivos pretendidos”. Es decir, obliga a justificar por qué la competencia la ejerce la Comunidad Autónoma, es

algo parecido a lo que se hace en las Directivas comunitarias para respetar el principio de subsidiaridad; a tal efecto el precepto concluye diciendo que “los proyectos o proposiciones de ley autonómicos deberán incluir la fundamentación suficiente del respeto al principio de subsidiaridad”. Por tanto hay una voluntad de que efectivamente se produzca un reconocimiento del porqué se reserva la Comunidad Autónoma el ejercicio de determinadas competencias. Finalmente, en el 86 se hace una lista de toda una serie de materias amplias, en las cuales, corresponde competencias a las Corporaciones Locales, materia bastante amplia a mi juicio.

Finalmente, en el mismo artículo 86 se contiene una declaración de que las Leyes de las Cortes de Castilla La Mancha: “contendrán transferencias de competencias a los municipios en las siguientes materias: consumo, cultura, deporte, educación, empleo, inmigración, juventud, medio ambiente, organización del territorio, planificación, patrimonio cultural, políticas de igualdad, protección civil, sanidad, seguridad pública, servicios sociales, telecomunicaciones, sociedad de la información, transportes, turismo, vivienda y cualquier otra materia de competencia de la Junta de Comunidades cuya adhesión se considere conveniente”.

En mi opinión es el Estatuto que más refleja ese espíritu del pacto local y esto nos lleva a alguna reflexión final. Yo creo que el tema de las competencias a atribuir exige poner las cartas sobre la mesa sobre qué cosas se están gestionando en los municipios y si están en las mejores condiciones para hacerlo, o qué están gastando en gestión. Es posible que algunos estén gastando más de lo que gasta el Estado, lo que exigiría hacer algunos ajustes a este respecto, por eso digo poner las cartas sobre la mesa, pero evidentemente tiene que tener competencias en aquellas cosas en las que están prestando servicios.

En el estudio de Javier Suárez Pandiello, que he escuchado antes, ha habido una cosa que me ha llamado la atención y es cuando hace la comparación con otros países europeos sobre la participación de los Entes Locales en el gasto público total. Y hay unas reflexiones que me parecen interesantes sobre los Estados de estructura o de corte federal, donde parece que la participación local, no es muy diferente, es muy poco superior (14,2%) en los que más participación tienen los Entes Locales, frente a España (12,5% o 13%). Es decir, que la presencia de las Comunidades Autónomas es un factor de atracción de competencias y, por tanto, de gasto público importante que hace que en los estados de corte federal, la participación de las Corporaciones Locales sea la que acabo de decir; un aspecto que me ha llamado la atención, porque a veces jugamos con las cifras y no basta solamente con las cifras, sino que hay que jugar con los servicios que se dan y con la estructura misma del Estado que reparte los servicios de forma diferente.

Los servicios que determinan un peso importante de lo que prestan las Corporaciones Locales o las regiones, en su caso, son la educación, la sanidad y la protección social. Una parte importante del peso son estos tres componentes. Hay, así, aspectos de protección social que tienen mucho que ver con el territorio, como los servicios de acogida a las mujeres maltratadas, pues se tienen que dar en el territorio donde se produce; o el tema de inmigrantes sin papeles, que al margen de las competencias que tenga el Estado, plantea problemas en todos los Ayuntamientos —de alojamiento, asistencia, etc.— de todo tipo que tienen que ser objeto de atención; la educación también plantea problemas, hay educación en todos los municipios, bien sea pública o privada, y hay unas obligaciones que asumen los Ayuntamientos que tal vez se pueden aumentar.

Si nos centramos en educación, sanidad, protección social pueden ser aspectos donde habría que hacer

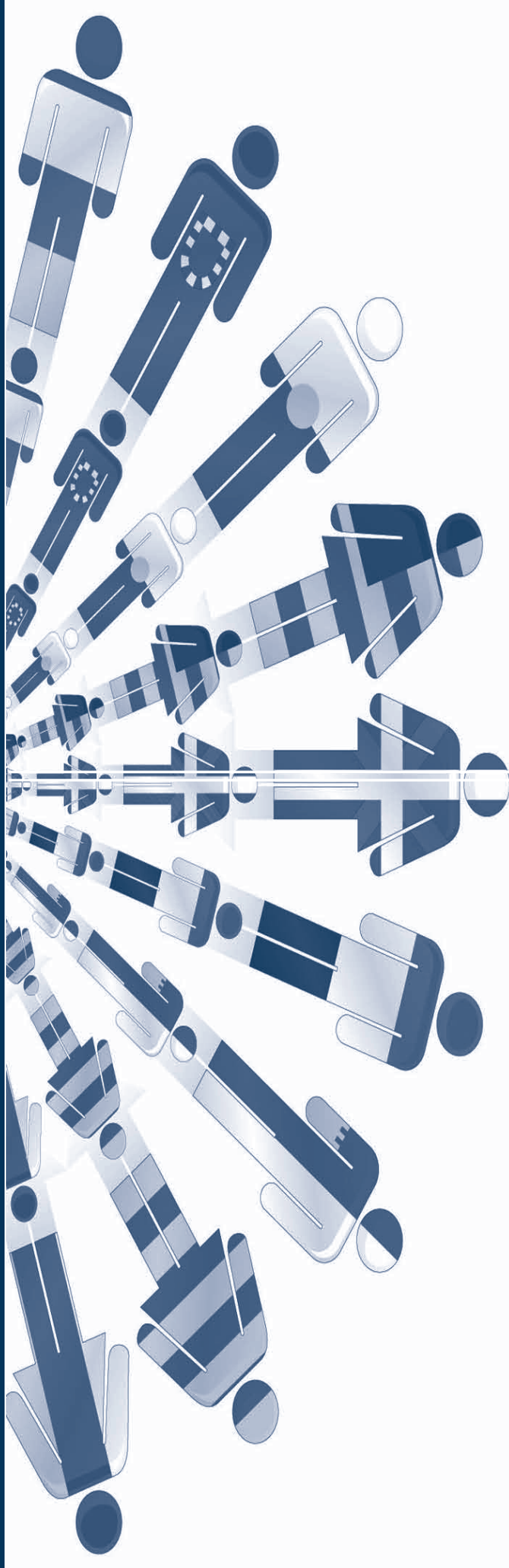
hincapié para que efectivamente, no juguemos con las fórmulas mágicas de porcentajes en el aire —50 por ciento, 25 por ciento y 25 por ciento por ejemplo— que no llevan a ningún sitio más que a un afán por la simetría. Hablemos en términos de qué servicios estamos prestando y pongamos las cartas boca arriba acerca de quién los puede prestar mejor, y entonces podremos hacer el esfuerzo de redistribución de competencias.

Sólo me queda un apunte, que tiene que ver con que hay servicios de carácter social, que difícilmente se pueden prestar en otras condiciones, es decir aplicando nuevas formas de gestión, pues a las formas de gestión tradicionales habría que añadir las que posibilita la nueva Ley de contratos del sector público. Los contratos de participación publico-privado pueden ser una vía, en algunos servicios, para aliviar la presión y poder dedicar esfuerzos y recursos a otros servicios. Aquí habría que hacer el estudio de cómo se gestionan los servicios de la forma más eficiente. Yo pienso que hay ejemplos para todo, pero es posible que pueda ser el momento que algunas inversiones que exigen mucho tiempo de maduración, podrían aliviar la Hacienda Local utilizando fórmulas de contratación pública-privada que la Ley ha permitido. Como la Ley de contratos se ha modificado, aparece una nueva forma que habría que explorar en que medida abre posibilidades interesantes, pero no siempre los servicios sociales admitirán esas formas de gestión.

Una reflexión final debo hacer. Sería interesante asumir la idea de la obligación de concretar el principio de subsidiariedad en las relaciones entre Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales sobre la base de exigir que el nivel superior sea el que tenga que justificar la razón de no descentralizar competencias en cada uno de los ámbitos de la acción pública. Podíamos decir, en esa línea, que la carga de la prueba de por qué se ejercen competencias, en otro nivel distinto del local recae sobre aquel que pretende ejercer o atribuir la competencia a ese otro nivel. Normalmente será pues el que está en un nivel superior el que debe justificar el porqué de reservarse para sí o para otro nivel superior al local la competencia.

Así lo viene haciendo la Comunidad Europea en todas las Directivas, explicando por qué ella asume la competencia, cuando la asume, ya que es ella la que tiene que justificar, por qué no la deja entregada a la competencia de los Estados a los que el principio de subsidiariedad trata de garantizar un espacio propio y preferente de actuación.

En definitiva en punto a las competencias puede apreciarse en los últimos Estatutos de Autonomía, al margen de algunos excesos de interiorización de los Entes Locales, un aire nuevo respecto al reconocimiento de la necesidad de afrontar el principio de subsidiariedad por más que sólo en algunos parezca haberse acertado con la fórmula correcta.



> Gobiernos autonómicos y gobiernos locales: ¿quién debe gestionar el urbanismo?

Ponencia

Presentación de Ponencia

> D. Gilberto García Buelga, *Secretario de Relaciones
Institucionales de CCOO en Asturias, y vocal del CES*

> D. Gerardo Roger Fernández

*Arquitecto y Profesor de Urbanismo
del Instituto Pascual Madoz de la
Universidad Carlos III de Madrid*

*Profesor de diversos Masters de ur-
banismo en Universidades españolas*

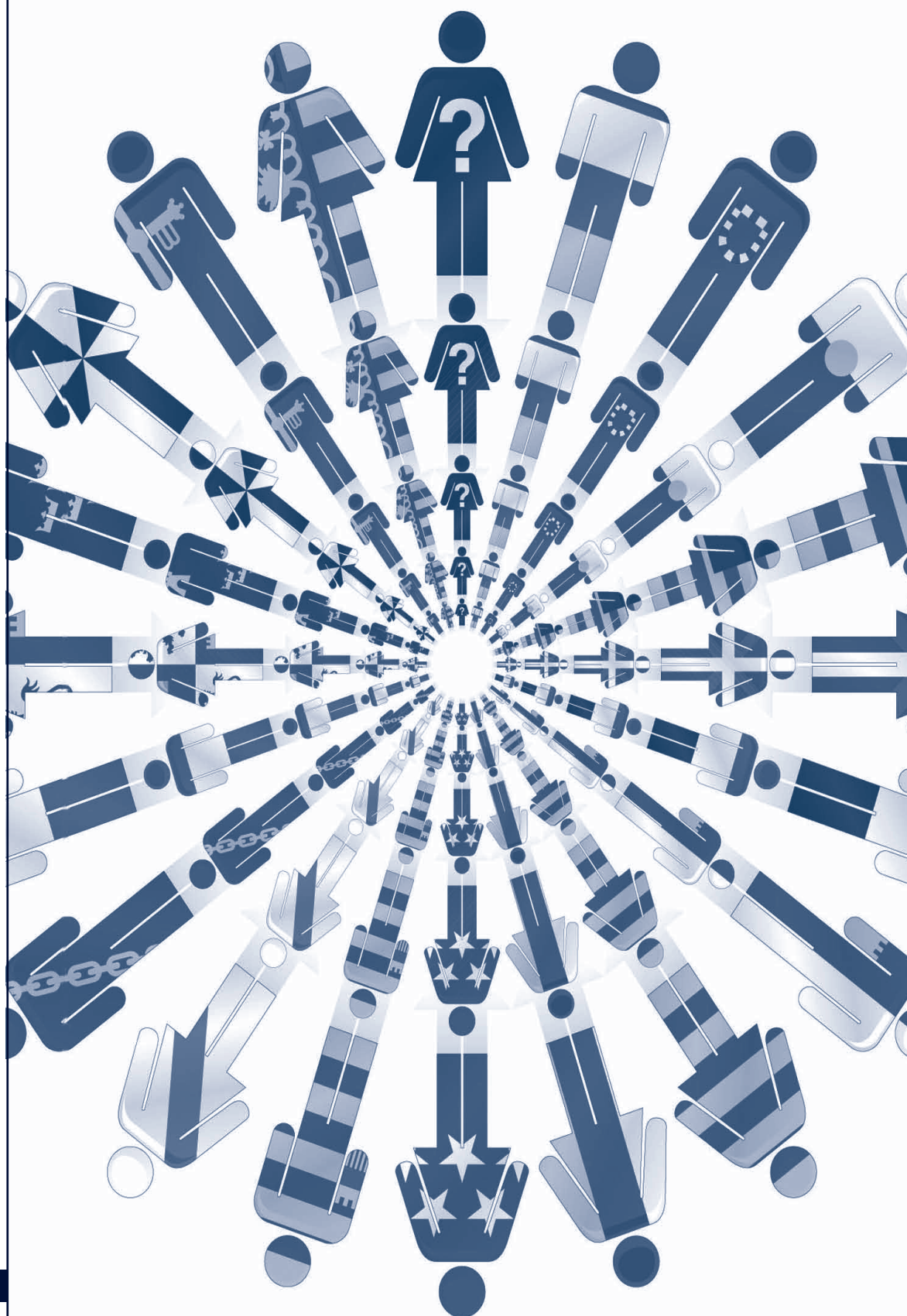
*Director de Urbanismo del Ayunta-
miento de Almería de 1982 a 1989*

*Director General de Urbanismo y
Ordenación del Territorio de la Ge-
neralitat Valenciana de 1990 a 1995*

*Corredactor de diversas Leyes
autonómicas de urbanismo y ase-
sor del Ministerio de Vivienda para
la Ley 8/2007, de suelo*

*Corredactor de diferentes tra-
bajos de planeamiento y gestión
urbanísticas*

*Ha publicado numerosos libros y
trabajos*



Buenos días.

La siguiente conferencia corre a cargo del Sr. Gerardo Roger Fernández, arquitecto y profesor de Urbanismo del Instituto Pascual Madoz, de la Universidad Carlos III de Madrid.

El tema que nos va a comentar y documentar "Gobiernos autónomos o gobiernos locales: ¿quién debe gestionar el urbanismo?"

Es una ponencia que me imagino tendrá todo el interés para los asistentes ya que la administración del urbanismo es un tema apasionante, problemático (son abundantes los escándalos surgidos de la corrupción urbanística) y que también genera un gran debate público.

La toma de decisiones debe estar cerca, en el ámbito local, más conocedores si cabe de las realidades

locales y, por lo tanto, más cercanos también a los ciudadanos.

O por el contrario, los centros de decisión deben estar más lejos, para permitir una ordenación y planificación del territorio más integral disponiendo de modelos de desarrollo que eviten caer en el desarrollismo insostenible seguido en muchos lugares del territorio español, que todos conocemos, y que además están absolutamente relacionados, con el elemento recurrente en todos los debates, que es la financiación de las Administraciones Locales. Por que en ocasiones, ese desarrollismo tiene que ver con la necesidad de financiación, y también como consecuencia de determinadas actuaciones, sale a relucir la corrupción.

Bien, sin más pasamos a escuchar a D. Gerardo Roger Fernández.

1. Marco general de intervención del urbanismo en España

El Urbanismo en España, dada la estructura político administrativa establecida en la Constitución del 78, se conforma como una competencia compartida entre el Gobierno del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

De hecho, el Gobierno Central tiene como competencias concretas en esta materia, la definición del marco básico de intervención en el desarrollo territorial y urbanístico a través, fundamentalmente, de la promulgación de la legislación básica del suelo, en la actualidad la Ley 8/2007, de suelo, y el Texto refundido 2/2008.

En este sentido, la legislación estatal garantiza el principio de igualdad en el ejercicio y en el cumplimiento de los derechos-deberes constitucionales de los ciudadanos, como son la vivienda, el medio ambiente y la participación ciudadana en los procesos de producción de ciudad. Asimismo, regula el derecho de propiedad y el régimen de libre empresa en la ejecución urbana, así como el de la participación público-privada en las plusvalías que genera la atribución del aprovechamiento urbanístico al suelo. Finalmente, establece el régimen de valoraciones inmobiliarias a los efectos expropiatorios y de determinación de la responsabilidad patrimonial.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas definen el marco concreto en el que se desarrollan los principios básicos estatales señalados, a través de la formulación de las legislaciones urbanísticas y territoriales concretas.

En este sentido, regulan los procedimientos de formulación del planeamiento urbanístico y territorial, concretan las modalidades y procedimientos de ejecución,

asignando los papeles que deben corresponder a los propietarios y empresarios, por un lado, y a la Administración Pública, por otro. Finalmente, establecen el modelo territorial y los objetivos que deben presidir los desarrollos urbanísticos e infraestructurales que conforman la producción de ciudad.

Por último, los Ayuntamientos concretan y pormenorizan el modelo de desarrollo urbano mediante la formulación del Planeamiento General Municipal.

En este sentido, regulan la asignación de usos y edificabilidades concretas a los diferentes suelos contemplados en el Plan, definen los sistemas de ejecución, identificando los operadores responsables de su desarrollo según las estrategias preestablecidas y, finalmente, controlan la legalidad del proceso de desarrollo urbano.

De todo lo expuesto, se deduce la necesidad y conveniencia de concertar intencionadamente los tres niveles administrativos y, con respecto a la gestión, también la concertación con la iniciativa privada más emprendedora.

En cualquier caso, como la experiencia nos demuestra, la solvencia en la producción urbana en España no ha resultado nada fácil sino más bien lo contrario, dado el nivel de conflicto y los más que dudosos resultados que la ciudad producida y el territorio ocupado nos muestra en España desde los años 60 del pasado siglo. ¿Cuáles son las causas que explican este escenario, tan diferenciado con respecto al europeo de nuestro entorno?. Sin duda, existen causas propias del sistema español de producción urbana que justifican ese escenario. Pasemos a analizarlas, aún someramente, para poder comprender la situación española y poder vislumbrar, en su caso, posibles alternativas a la misma.

2. Actividad urbanística en España: un problema estructural histórico

El desarrollo del urbanismo español siempre ha adolecido de insuficiencia financiera. De hecho, la ancestral debilidad de las haciendas locales ha generado la singularidad de su sistema urbanístico, sistema que apoyado en la iniciativa privada (fundamentalmente en la propiedad del suelo), busca una alternativa posibilista a la producción pública del espacio urbano, alternativa que viene reajustándose continuamente, con avances y retrocesos, desde hace más de ciento cincuenta años.

De hecho, la actividad urbanística española y su componente económico-financiero, han pivotado siempre sobre dos ejes: actuaciones sobre la ciudad existente, reestructurando tejidos en declive y sustituyendo edificaciones obsoletas y actuaciones de creación de nuevos espacios urbanos mediante la transformación de suelos rústicos en urbanizados, principalmente en las periferias de las ciudades.

En otras palabras, desde que a mediados del siglo XIX la dinámica urbana ocasionada por la incipiente industrialización obligó a derribar los “corsés amurallados” que impedían el desarrollo normalizado, el Urbanismo español ha pivotado entre la Reforma Interior y el Ensanche, entre la actuación urbanística “intra-muros” y la operación urbanizadora “extra-muros”.

Sin embargo, hasta finales de la década de los noventa, se ha venido produciendo una significativa característica española: una aparente dificultad en desarrollar, de manera eficiente, la ejecución de nuevo suelo urbanizado. Ciertamente es que desde la segunda mitad del siglo XX hasta mediados de los noventa, se han llevado a cabo intervenciones urbanizadoras, aunque siempre escasas en su número y generalmente bajo titularidad

y financiación de las Administraciones Públicas, realizadas con el perentorio y urgente objetivo de dotar de vivienda a los masivos contingentes sociales que acudían a las nuevas áreas industrializadas, pero normalmente localizadas en terrenos inconexos con la propia ciudad y, muy a menudo, deficitarios en dotaciones y calidad urbana. También es cierto que en la primera etapa democrática (década de los ochenta), Ayuntamientos y Comunidades Autónomas procuraron el cambio de aquel modelo deficitario por actuaciones completas y bien dotadas, aunque continuaron siendo cuantitativamente poco relevantes.

Asimismo, también es cierto que se había producido otro tipo de urbanización, en este caso de iniciativa privada, igualmente en número limitado, normalmente destinada a segunda residencia, en áreas alejadas a la ciudad (aunque en este caso por motivos diferentes al anterior), y generalmente creada sobre terrenos de propietario único.

Pero, sin embargo, resulta absolutamente patente que la mayor parte de la producción inmobiliaria, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, se ha desarrollado sobre la propia ciudad existente a causa de las insuficiencias financieras que reclamaban las nuevas actuaciones de creación de suelo.

Como resumen muy sintético y dicho en «frase gráfica», en España “se edificaba mucho y se urbanizaba poco” y lo poco que se urbanizaba no siempre resistía un mínimo test de calidad urbana y ambiental. Sin duda, en las dificultades financieras que comporta la producción sistemática de ciudad, se encuentran parte de las explicaciones a esta insuficiencia, como más adelante veremos.

Finalmente, el escenario de restringido oligopolio de la oferta, conllevaba alzas desmesuradas de los precios,

lo que venía a cerrar su marco de absoluta ineficiencia social y económica, en el mercado inmobiliario español.

Pues bien, a partir de los primeros años noventa, la situación inmobiliaria cambió sustancialmente en España.

La asunción del euro, los bajos tipos de interés que el Banco Central Europeo dispuso (para impulsar las economías alemana y francesa, sobre todo) que llegó a conformar intereses reales negativos, el impulso a la demanda, tanto de primera como de segunda residencia y de bienes de inversión, hicieron que el sector inmobiliario experimentara un crecimiento, seguramente desproporcionado, en el tiempo.

Así, en el período 1998-2005 se construyeron en España una media de 600.000 viviendas/año, con “picos” de 750-800.000 viviendas/año (2006), cuando la demanda endógena (de formación de hogares) se suele estimar en las 7-8 viviendas/1.000 habitantes/año (350.000 viviendas/año).

Pues bien, a pesar de semejante desarrollo, en la práctica ejecutado por la iniciativa privada al socaire de la demanda de crédito facilitada por el escenario “macro” señalado, los precios de los bienes inmobiliarios sufrieron alzas también desproporcionadas. Así, en el período señalado del 1998-2005, la vivienda subió en un 150 por ciento y el suelo en un 500 por ciento, a causa de la “espiral especulativa” que comporta este tipo de ciclos alcistas impulsados por una demanda escasamente racionalizada.

Obviamente, un escenario tan desequilibrado e inestable no podía durar eternamente. El cambio de signo con la subida de los tipos de interés europeos, el agotamiento de la demanda ante los inalcanzables precios de la vivienda y la influencia de las crisis externas, en concreto las hipotecarias derivadas de las *subprime*

norteamericanas, y las graves restricciones financieras del mercado mundial, produjeron una caída acelerada del sector inmobiliario, encontrándose en la actualidad (finales del 2008), en una situación de grave incertidumbre. De hecho, con respecto a la producción de residencial, se empieza a demandar una oferta deseable de alrededor de al menos 300-350.000 viviendas/año y en la que se apuesta por la vivienda protegida como bien de demanda asegurado y precio tasado. Todo ello conlleva que, de nuevo, será necesaria una mayor financiación pública para paliar, de manera Keynesiana, la desaceleración en que el mercado desregulado anterior nos ha abocado.

Sobre este tema, volveremos al final de esta Ponencia.

3. Una aparente explicación a los problemas

Indudablemente, el singular comportamiento inmobiliario español preocupó a los estudiosos, profesionales y responsables del urbanismo patrio. ¿Por qué ocurrió esto?

Una primera respuesta, defendida con entusiasmo por el Tribunal de Defensa de la Competencia en el año 1994, parte de la hipótesis de que los Planes de Ordenación presentan una presumible escasez de oferta de suelo urbanizable y que, como consecuencia de ello, la urbanización resultante de su producción resulta, lógicamente, aún menor.

Si la premisa fuera cierta, la solución, sería bien sencilla: aumentese la oferta de suelo susceptible de ser urbanizado. En concreto, en su Informe sobre Competencia en el Mercado de Suelo Urbano, el citado Tribunal recomendaba que debían definirse «las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medioambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto

del territorio debe ser, en principio, urbanizable». De hecho, estas medidas fueron recogidas en la última Ley del suelo vigente hasta julio del 2007 pasado (Ley 6/1998 y Real Decreto 4/2000, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario).

En cualquier caso, ¿es cierto el dato de origen sobre la escasez de suelo urbanizable en la que se basa la tesis enunciada?. Debemos afirmar con toda rotundidad que no lo es.

En el Informe elaborado para la Comisión de Expertos en Urbanismo (creada por el Ministro de Obras Públicas en 1993) sobre «Disponibilidad de Suelo Urbanizable en los Municipios de más de 20.000 habitantes» (diciembre 1995) se señalaba que en el planeamiento vigente de esos 589 municipios (los más dinámicos del Estado: absorben los dos tercios de la población total española) existía suelo susceptible de ser urbanizado en una cantidad total de 185.000 hectáreas, lo que supone el 70 por ciento de la superficie actualmente urbanizada en esas ciudades españolas (255.000 hectáreas aproximadamente).

En otras palabras, en España existía en la primera mitad de los noventa una oferta de suelo clasificada y calificada suficiente para urbanizar una superficie equivalente a las dos terceras partes de todo lo que se ha urbanizado «desde los romanos hasta nuestros días».

En cualquier caso, la mera constatación de los datos expresados demuestra, sin más, el error de partida de la tesis desarrollista apuntada. No parece, por tanto, que la escasez de suelo urbanizable sea el verdadero problema que justifique la ineficiencia del sistema urbanístico en España. El origen de los problemas habrá que buscarlo en otras causas.

Pero el problema no está tanto en que se produzca suficiente suelo urbanizado, que también, sino que se produzca en las localizaciones idóneas desde la óptica de la racionalidad territorial, de la eficacia económica y de la tradición urbanística mediterránea, y que, simultáneamente, responda satisfactoriamente a las demandas sociales en lo que se refiere a tipologías, calidad ambiental y precio final del producto.

De hecho, la práctica totalidad de los vigentes Planes de Urbanismo españoles recogiendo las indudables demandas históricas anteriores que ya se encuentran afortunadamente cristalizadas en la denominada «cultura del plan», localizan la mayor parte de sus suelos urbanizables en las áreas contiguas a la ciudad consolidada existente, en sus «ensanches», a la vez que plantean reestructuraciones urbanas en áreas internas a la misma que permanecen ociosas y han devenido económica o urbanísticamente obsoletas (viejas instalaciones militares, tejidos industriales en declive...), sin perjuicio de eventuales actuaciones aisladas, siempre de marcado carácter singular.

La finalidad es clara: completar la ciudad, recomponer su tejido urbano, aprovechar las sinergias que la «vieja ciudad» ha creado y, complementariamente, mejorar de manera intencionada, mediante el reequipamiento y la recualificación espacial y social, la rica y poderosa estructura urbana preexistente. En el fondo responden al viejo paradigma que debe presidir cualquier modelo que se precie de desarrollo sostenible, «crecer para mejorar».

Ahora bien, ¿cómo operar en una economía social de mercado para movilizar hacia la urbanización estas áreas de suelo acotadas, donde convergen todas las demandas?

¿Por qué ha sido tan difícil, junto a las exigencias de mayor financiación y de gestión con la propiedad, urbanizar correcta y ordenadamente esos suelos en los últimos cincuenta años?

La primera razón se encuentra en las características propias que definen el mercado de suelo urbano, cuyas características monopolísticas singularizan este tipo de mercado y que lo diferencia de otros bienes y productos de la actividad económica occidental. Las peculiaridades del suelo urbano, su localización fija, inmóvil e irrepetible, su capacidad para apropiarse de cuantas plusvalías se generen en su entorno por decisiones ajenas, su tendencia a la opacidad, etc., son características intrínsecas al mercado (o más propiamente a los “segmentados mercados”) de suelo urbano que le confieren un concreto estatuto de claras tendencias inflacionistas y marcado sentido monopolizador, que explican, en gran medida, no sólo las enormes dificultades históricas que siempre han existido para su movilización (en razón de su función social), sino la obsoleta y rancia concreción del concepto de propiedad urbana que en ciertos círculos aún subsiste en nuestro país.

Pero si ésta es una razón intrínseca al propio mercado del suelo urbano, existe una segunda razón menos «esencial» pero más operativa y eficaz, que viene a explicar la falta de actividad urbanizadora española: el otorgamiento de la facultad de urbanizar a los propietarios de suelo.

El problema viene derivado de una vieja confusión entre el «derecho a edificar» y el «derecho a urbanizar», cuyo origen habría que buscarlo hacia mediados del siglo pasado, en las circunstancias históricas, políticas y socio-económicas acaecidas en la España isabelina. De hecho, la primera Ley de Ensanche de 1864, con el objeto de resolver la ejecución de la nueva ciudad ante la crisis fiscal española de la época y el frac-

so consiguiente de la gestión pública en la creación de las infraestructuras y servicios urbanos que los Ensanches conllevaban, procede a privatizar la ejecución y financiación de las mismas y para ello adopta una decisión de enorme trascendencia para el futuro de nuestro urbanismo: identifica al propietario de terrenos como genuino “agente urbanizador”, protagonista, a partir de ese momento, con carácter de práctica exclusividad, del proceso de producción de la nueva ciudad.

Alejándose, ya desde entonces, de los modelos europeos de ejecución pública del urbanismo (Ley francesa de 1841, por ejemplo), el legislador español plantea el otorgamiento de la facultad de urbanizar a los propietarios del Ensanche, incentivándoles para ello con la exención del abono de las contribuciones y recargos que el sistema obligaba para los casos de ejecución pública y otorgándoles la facultad de edificar en los solares resultantes.

En virtud de esta doble facultad (urbanizar-edificar), y desde la óptica del propietario, la urbanización pasa a ser una actuación accesorio de la edificación que el titular de la facultad se ve obligado a realizar para poder extraer las plusvalías que le rentabilizarán la operación inmobiliaria. Es decir, la urbanización se perfila ya “como carga” y la edificación “como el beneficio”. Dicho de otra manera, la urbanización, las infraestructuras urbanas que conforman el espacio público de nuestras ciudades, sus calles, plazas, jardines, etc., pierden su sustantividad colectiva propia, convirtiéndose en una carga necesaria y accesorio para la edificación lucrativa, transmutándose, de esta sutil forma, lo público en subsidiario de lo privado.

Esta singular concepción privatista del proceso urbanizador, quizás apropiada para una sociedad escasamente industrializada como era la española de mediados del XIX en la que la Administración Pública no dis-

ponía de capacidad suficiente para ejecutar la producción de ciudad y en la que se confiaba en el propietario de la tierra, considerando que ésta constituía un bien básico en la producción económica y por lo tanto en el “motor” de la financiación de la misma, fue cristalizando, aún más, en las siguientes legislaciones que regularon los Ensanches y posteriormente pervivió en la Ley del suelo de 1956 y sus ulteriores reformas hasta nuestros días, sin apenas alteraciones constituyéndose en una extraña singularidad jurídica en nuestro entorno europeo.

De hecho, la Ley del suelo de 1956, primer código urbanístico español completo y moderno regulador del proceso de producción de ciudad, vino a perfeccionar las insuficiencias que comportaba la originaria atribución de la facultad de urbanizar a los titulares de suelo.

En concreto, se trataba de solventar, no solo la tradicional insuficiencia pública para producir la ciudad (origen básico del modelo), sino trataba, también, de suprimir las dificultades que la experiencia aplicativa de la gestión privada por los titulares de suelo comportaba y entre las que se manifestaba, como más importante, la siempre dificultosa financiación de las obras de urbanización.

La respuesta jurídico-económica pergeñada fue, sin duda, ingeniosa: atribuir al suelo objeto de transformación urbana, por Ley, de un valor equivalente al que obtendría cuando se completara la urbanización. Se trata, por tanto, de generar anticipadamente un valor “ficticio” a un suelo rústico que equivalga al beneficio potencial del eventual y futuro negocio inmobiliario. Obviamente, esta valoración económica, garantizada por Ley, permitirá avalar la solvencia de los propietarios-productores de ciudad, permitiéndoles acceder al mercado financiero ya sin problemas sobre la base de un bien propio, sus terrenos objeto de la actuación, cuyo valor legal ya permite cubrir cualquier eventuali-

dad en el proceso productivo y ello, sin que la Administración Local invierta un euro en la creación de los nuevos servicios urbanos.

¿Y cómo se articuló jurídicamente esta valoración virtual?. Pues mediante la atribución al titular del suelo del aprovechamiento urbanístico potencial que el planeamiento municipal considera oportuno para satisfacer las demandas de desarrollo urbano desde el interés general que es quien debe presidir el urbanismo. Es decir, a partir de la aprobación del Plan Municipal, el propietario de un terreno rústico sobre el cual, la colectividad a través del planeamiento, considerase que debe desarrollarse la ciudad para absorber las demandas de crecimiento urbano, pasa a incrementar legalmente su patrimonio real agropecuario con el valor económico derivado del proceso de urbanización futuro. En términos económicos, pasa (“blindado” por Ley) del valor rústico al valor residual derivado del eventual negocio inmobiliario producible por la materialización del aprovechamiento urbanístico atribuido y ello desde el principio y sin que asuma compromiso ni invierta nada en el proceso.

Se resuelve, de esta ingeniosa forma, el trascendental y limitador problema financiero de la actividad económica en el proceso de transformación del suelo por sus propios propietarios. Así, ya la financiación de la urbanización la realizarán los propietarios del suelo reclasificado con cargo a los beneficios atribuidos anticipadamente y la Administración “no invierte un euro” en la producción de ciudad.

Pues bien, esta atribución de la facultad de urbanizar a los propietarios y la posterior a edificar, es lo que ha conducido, seguramente, a la confusión de muchos profesionales del tema que acaban entendiendo que no existen dos derechos independientes, urbanizar y edificar, sino que conforman uno sólo que se cristaliza en el que denominan «derecho a la propiedad urbana».

Sin embargo, aunque de manera un tanto bochornosa a estas alturas de la historia urbana, parece necesario exponer una aparente «perogrullada»: que edificar y urbanizar son dos actividades distintas, no sólo desde la mera y obvia diferenciación de su materialización constructiva, sino desde sus especiales condiciones y características jurídico-urbanísticas. De hecho, urbanizar, en nuestro caso, el suelo urbanizable que los Planes clasifican como tal, no es otra cosa que crear infraestructuras con destino al uso y dominio públicos una vez terminadas y recibidas por la Administración. Es crear y construir calles, avenidas urbanas y sus espacios públicos, es disponer las redes de abastecimiento, saneamiento, alumbrado y demás servicios públicos, es ajardinar los parques y tratar los espacios libres de la ciudad. Es, al fin y al cabo, crear espacios dotacionales de carácter público, que jurídicamente responden a un interés general y colectivo (artículo 47 CE) y que físicamente superan y trascienden, normalmente, el tamaño de la trama catastral privada.

Otra cosa es edificar las parcelas colindantes a las nuevas calles creadas, construir en los «solares» resultantes de la acción de urbanizar.

Qué duda cabe que llevar a cabo la edificación permitida en una parcela urbana concreta, siempre que se haga de acuerdo a las prescripciones urbanísticas que el Plan establezca, es una facultad que forma parte de la esfera privada, bien del propietario (público o privado) o bien de un tercero con el permiso de éste.

Pero construir infraestructuras afectadas al uso y dominio públicos no es tarea natural del dueño del terreno en que se van a implantar. ¿Se construirían suficientes carreteras, aun de peaje, si responsabilizáramos de ello a los titulares de los campos afectados?.

La urbanización «urbana» es una clara función pública que goza de la misma naturaleza jurídica que la ejecución de cualquier otra infraestructura de destino al uso y dominio públicos (carreteras, ferrocarriles, etc.), y que, en consecuencia, no constituye una característica inmanente a la propiedad del suelo.

Pues bien, a pesar de las sustanciales diferencias señaladas, tanto funcionales como jurídicas, y, a caso, a su no excesiva clarificación por parte de la legislación histórica española, ha posibilitado que variados exégetas de la misma se hayan empeñado en forzar la interpretación que ha permitido confundirlos en uno sólo, el derecho de propiedad, y otorgarlos directamente y con carácter de práctica exclusividad al propietario del suelo. Sobre esa base reguladora y sin perjuicio de la actuación administrativa por razón de utilidad pública, la actuación urbanizadora de iniciativa privada, en la práctica, sólo podría ser desarrollada por los titulares del suelo.

¿Qué consecuencias para el desarrollo urbano, para la «producción de ciudad» conlleva este sistema?

Como es normal, los propietarios de suelo urbanizable no son (no tienen por qué ser) empresarios inmobiliarios, por lo que su tendencia natural será a mantener ociosos sus terrenos o a solicitar por ellos, si se encuentran en localizaciones urbanas demandadas sectorialmente (los «Ensanches», por ejemplo), los precios inflacionados que consideren adecuados a las expectativas generadas y al valor legal que el sorprendente código jurídico-urbanístico español les garantiza.

Por otro lado, el empresario-urbanizador que quiera ejercer su actividad profesional, deberá previamente convertirse en propietario, bien mediante la asociación voluntaria con la totalidad de los propietarios de la actuación urbanizadora señalada en el Plan o bien

mediante la adquisición, en ese mercado monopolista que es el del suelo, de la totalidad del terreno que conforma la actuación. Bien es cierto que puede iniciar la actuación con la mayoría de la superficie, pero el sistema obliga a la disposición final de la totalidad del mismo. Como ya hemos visto, el propietario minoritario que se resista deberá ser expropiado a favor del titular mayoritario.

Si además consideremos la enorme burocratización de los procedimientos de tramitación derivados del objetivo fundamental de la legislación histórica española por garantizar los derechos «inalienables» de los titulares del suelo y le añadimos los plazos previos para la obtención de la mayoría de la propiedad y los de ejecución urbanizadora completa, junto al inevitable proceso expropiatorio de los minoritarios, se obtiene un período total para la obtención de suelo urbanizado de 10-12 años, plazo inasumible, tanto desde la óptica financiera como de la certidumbre de la inversión, para la práctica totalidad del sector inmobiliario español.

En cualquier caso, las características señaladas acababan forzando a las empresas al aumento artificial de sus carteras inmobiliarias, produciendo, como consecuencia, bien la expulsión del mercado de las de menor potencia financiera, bien a abandonar la actividad urbanizadora de producción de suelo y a acudir al urbano a edificar directamente. En cualquier caso, a la ineficiencia económica del sistema.

4. Evolución del sistema urbanístico tradicional hasta la actualidad

Como hemos visto en el apartado anterior, fue la Ley del suelo de 1956 quien vino a definir de manera cerrada y completa el singular sistema urbanístico español, estableciéndolo sobre la “piedra angular” del Principio General de Reparto de Beneficios y Cargas.

De hecho, el legislador estatal confiaba que con la sobrevaloración anticipada que se otorgaba a los propietarios de suelos junto a la atribución monopolista a los mismos de la facultad de urbanizarlos, sería suficiente impulso para financiar la actividad urbanizadora. Sin embargo, la realidad demostró que no fue así.

Recuérdese que el nuevo sistema urbanístico tuvo la posibilidad de demostrar su eficacia en los años sesenta y setenta, los años del “desarrollismo” en los que se “produjo más ciudad” que en ninguna otra época y, sin embargo, la asunción por los propietarios de la urbanización sistemática a través de las Juntas de Compensación “brilló por su ausencia”. La ciudad creció en “mancha de aceite” mediante la edificación de los terrenos colindantes al urbano, sin proceder previamente a la ejecución sistematizada de la red viaria, de infraestructuras y de dotaciones que la urbanística racional obligaba, a la vez que crecía “intra-muros” sustituyendo el patrimonio preexistente por nuevas edificaciones de mayor capacidad, sobredensificando y explotando la ciudad heredada y produciendo ciudad, en fin, de manera asistemática, infradotada de dotaciones y desordenada urbanísticamente.

Este fracaso aplicativo de la legislación del 56 propició la reforma de la misma mediante la promulgación de la Ley del suelo de 1975.

Así, se dispuso que la atribución del aprovechamiento a los propietarios sólo se realizaría si se vinculaba al establecimiento de un plazo preclusivo para su desarrollo, instaurando el deber de urbanizar en un tiempo predeterminado. Así, se dispone el urbanizable “programado” a cuatro u ocho años vista, cuyo régimen urbanístico comportaba el otorgamiento del aprovechamiento a aquellos suelos sometidos al deber de su desarrollo en esos plazos y en el caso de que incumplieran ese deber, deberían ser expropiados

para que la Administración procediera a su puesta en el mercado.

Asimismo, se establece el denominado urbanizable “no programado” constituido por aquellos suelos cuya transformación no se consideraba necesario someter a plazo previo y para los cuales no se les atribuye al aprovechamiento a sus titulares, ni tampoco se les otorga, en consecuencia, la facultad monopolística de su transformación, regulándose un procedimiento, jurídica y técnicamente muy complejo, para su incorporación al proceso urbanizador mediante concurso y posibilidad de intervención de terceros no propietarios.

Pues bien, volviendo al urbanizable programado, ¿tuvo éxito el procedimiento coercitivo establecido?. Lamentablemente, volvió a fracasar la reforma y si lo analizamos con lucidez, se concluye, que no podía haber ocurrido otra cosa. Téngase en cuenta que la amenaza expropiatoria (en caso de incumplimiento) en cuya capacidad incentivadora se confiaba, no ejerció impulso alguno a la actividad de urbanizar y ello no podía ser de otro modo, pues el valor del justiprecio expropiatorio se determinaba por el equivalente al beneficio empresarial anticipado del proceso de urbanización (metodología residual) y ello, sin proceder a realizar actuación ni inversión alguna. Es decir, se le estaba diciendo a los propietarios de suelo urbanizable programado que tenían que proceder a conformarse en Junta de Compensación y dedicarse a la actividad inmobiliaria que el planeamiento preveía, tras la cual, si la operación les salía rentable obtendría unos pingües beneficios. Pero si no lo hacían en el plazo establecido (cuatro u ocho años), deberían ser expropiados por la Administración pero valorándose su suelo exactamente por el mismo valor del beneficio potencial. Obviamente, difícilmente podremos diseñar una situación más desincentivadora para animar a los titulares de suelo a su ejecución ni para vencer las dificultades

que la ejecución del suelo por los propios propietarios comporta.

El fracaso de la reforma del 75, conllevó a que el legislador del noventa procediera a una nueva reforma en la que planteó que la expropiación del suelo (en caso del incumplimiento) se realizaría a un valor mucho menor que el residual derivado del aprovechamiento atribuido inicialmente, con la finalidad de producir eficacia en la amenaza coercitiva que comportaba el incumplimiento de urbanizar en plazo. Es decir, el planeamiento atribuía el aprovechamiento urbanístico a los propietarios del suelo urbanizable programado, pero “condicionado” a que lo desarrollaran en un plazo concreto de 4-8 años; pero si no lo realizaban, se les “retiraba” ese aprovechamiento, y se les expropiaba a valor cercano al valor objetivo correspondiente al suelo rústico.

Obviamente, la nueva regulación respondía a una lógica “más inteligente” dentro del marco tradicional español de seguir confiando en el propietario de suelo como protagonista hegemónico del proceso privado de producción de ciudad. Sin embargo, tampoco tuvo éxito el sistema. Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional en 1997 anuló estas disposiciones, aunque sólo por razones de falta de competencia estatal para legislar en una materia, como es la urbanística, para la cual la Constitución del 78 la atribuía con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, también es cierto que durante los siete años que transcurrieron desde la promulgación de la nueva reforma, se mantuvo el escenario de ineficacia transformadora del suelo urbanizable por la iniciativa privada que venía siendo constante desde 1956.

De la singular característica del sistema tradicional español de identificar al productor privado de ciudad con el propietario de suelo que venimos analizando sobre la base del principio de reparto de beneficios y

cargas, se deduce el papel marginal que en dicho proceso tiene el sector empresarial inmobiliario, tanto público como privado. Dentro de este proceso, “el empresario como tal no tiene cabida”. Solo a través de su “transformación en propietario” podrá acceder directamente a la actividad económica de producir ciudad, lo cual comporta una gran capacidad financiera para obtener, en primer lugar, el suelo y luego importantes recursos para urbanizarlo y edificarlo, capacidad de la que no dispone la gran mayoría de las empresas inmobiliarias españolas, lo que conlleva como ya hemos señalado con anterioridad, a la ineficacia del sistema.

Excepcionalmente, el sistema posibilitaba la intervención empresarial sin ser propietario, en el urbanizable no programado, pero la enorme complejidad de su regulación produjo que, en la práctica, solo se desarrollasen unas pocas actuaciones singulares a lo largo y ancho del territorio español hasta mediados de los 90.

Con respecto a la Administración, también su papel se ve mermado ante el protagonismo otorgado a los propietarios de suelo, aunque en contraprestación, la consecuencia del sistema es la obtención gratuita para la comunidad de los servicios y dotaciones públicas, sin que la Administración tenga que asumir coste económico alguno.

No obstante, a partir de 1975 se entiende que la Administración debe quedarse con parte de las plusvalías que se otorgan, desde el principio, al propietario de suelo, para que con ellas, pueda promover suelo para usos de vivienda protegida u otros usos de interés público y para con ello, proceder a regular, aunque sea mínimamente, el mercado de vivienda.

De hecho, en la Ley de 1956 el total de las plusvalías se entregaba a los propietarios de suelo reclasificado al

atribuirles el 100 por ciento aprovechamiento urbanístico completo. Es a partir de la Ley de 1975, cuando la Administración mantuvo un 10 por ciento del aprovechamiento en el urbanizable y nada en el urbano, para aumentarlo en la Ley de 1990 al 15 por ciento, tanto en el urbanizable como en el urbano, y volver a disminuirlo al 10 por ciento en la Ley de 1998, hasta que entra en vigor la reciente Ley 8/2007 de suelo, tal como veremos en el próximo apartado, que viene a incrementarlo hasta el 20 por ciento como máximo.

No obstante, el largo y proceloso proceso legislativo que se inició en 1956, se culminó en la última Ley estatal 6/1998 y su reforma 10/2003, reguladoras del régimen del suelo y de valoraciones y que ha venido a ser sustituida, recientemente, por la Ley 8/2007, de suelo.

Previamente a proceder a su análisis, conviene recordar que en nuestro marco constitucional, las Comunidades Autónomas tienen atribuida la competencia legislativa, con carácter exclusivo, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, según establece el artículo 148 de la Constitución.

No obstante, el Estado, sobre la base de su competencia constitucional (artículo 149) en materia de regulación de las condiciones básicas para garantizar el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales de todos los españoles y del procedimiento para la expropiación forzosa, dispone de una cierta competencia “transversal” o “colateral” al urbanismo, que le permite legislar en esta materia con clara incidencia en la ordenación y ejecución urbanas. Obviamente “las fronteras” nunca han sido pacíficas y la confrontación entre Comunidades Autónomas y Estado han sido continuas en el Tribunal Constitucional, manteniéndose un dilatado escenario móvil, nada aconsejable para la seguridad jurídica del sector y del desarrollo urbano.

Señalado, aún someramente, el escenario que define la situación actual, pasemos a analizar el contenido esencial de la legislación estatal vigente.

Debe señalarse, en primer lugar, que las bases conceptuales sobre las que se apoyaba la Ley 6/1998 son prácticamente idénticas a las que caracterizan el sistema urbanístico tradicional. De hecho, se seguía otorgando el papel preponderante a la propiedad del suelo, al atribuirle el aprovechamiento urbanístico desde el planeamiento, estableciéndose que como mínimo era del 90 por ciento, correspondiéndole a las Comunidades Autónomas la posibilidad de su incremento y en consecuencia la disminución del 10 por ciento de participación pública en las plusvalías de la Administración, pudiendo llegar, incluso, a su supresión.

Asimismo, mantenía la hiper-valoración del suelo reclasificado, determinándose por el método residual y, en consecuencia, por el valor equivalente al beneficio empresarial anticipado de la virtual actuación no desarrollada. Esta sobrevaloración se llevaba, incluso, al caso de la expropiación de terrenos rústicos o no programados con destino a patrimonios públicos de suelo para acometer una promoción pública de vivienda con destino, por ejemplo, a damnificados de una catástrofe natural.

Por último, la consideración legal de que todo el suelo patrio era susceptible de ser urbanizado (salvo el especialmente protegido) extendió las tensiones especulativas a todo el territorio, produciéndose un “escenario de desregulación” muy propicio al desarrollo ocasionado.

Las consecuencias de la aplicación del modelo en estos años ya lo hemos apuntado anteriormente. Obviamente, el escenario económico expansivo que caracterizó los últimos diez años en España, junto a las disposiciones legales desreguladoras que comportaba

la Ley 6/1998, produjo el exacerbado desarrollo de los 90 y primera mitad de los 2000, con el desproporcionado incremento de los precios acaecido.

Pero ese escenario, llegó a producir, lamentablemente, otros efectos indeseables. La desregulación puesta de manifiesto, las tensiones especulativas y las altísimas plusvalías que la producción urbana conllevaba, acabó quebrando algunas barreras de responsabilidad pública, generándose escandalosos escenarios de corrupción apoyados, en ocasiones, en la aplicación espuria de los denominados “convenios urbanísticos”, que vinieron a ocasionar gran alarma social de gran calado extendidos a través de los medios de comunicación.

De nuevo, la tan demandada financiación local, sería el falso reclamo para actuaciones impropias, cuando no explícitamente delictivas, por algunos irresponsables de diversas Administraciones Locales.

Todo ello, junto al cambio de signo económico establecido por el Banco Central Europeo, vino a poner en crisis el modelo a mediados del año 2007 desvelándose, con explícita urgencia, la necesaria reformulación y regeneración del Sistema, hasta entonces vigente.

5. Marco legislativo estatal vigente: la Ley del suelo 8/2007 y el Texto refundido 2/2008

Afortunadamente, la nueva Ley de suelo vigente desde el 1 de julio de 2007, viene a reconducir a la racionalidad el viejo e insuficiente sistema urbanístico español, desde el estricto cumplimiento de los mandatos constitucionales.

Así, con respecto al Reparto de Plusvalías, la Ley 8/2007 se acomoda adecuada y voluntariamente a la realidad del mercado.

Es decir, donde el planeamiento genere sustanciosas plusvalías, el reparto público-privado de las mismas puede y debe ser más equilibrado que en donde éstas son escasas o nulas.

Por lo tanto, previa determinación de la rentabilidad de las actuaciones urbanizadoras identificadas por el planeamiento y de acuerdo con ella, procede la definición con racionalidad, del reparto de las plusvalías entre Administración y particulares, debiendo destinarse el aprovechamiento público, como es obvio, a la regulación del mercado inmobiliario y, sobre todo a garantizar el derecho a la vivienda (artículo 47 de la Constitución).

En este sentido, se establece en una horquilla de un 5-15 por ciento del aprovechamiento urbanístico materializable en parcelas urbanizadas, modulable hasta el 20 por ciento por la legislación autonómica, y acotando el destino de los Patrimonios Públicos de Suelo.

Con respecto al protagonismo en la Producción de Ciudad, la nueva Ley establece con toda claridad, la característica de función pública (de servicio público) que constituye la actividad de urbanizar y, en consecuencia, puede asumir la iniciativa en la producción urbana, de manera “catalizadora”, mediante la gestión directa a través de entes públicos *ad hoc*.

De hecho, el poder público ya podrá acometer fácilmente, aquellas actuaciones estratégicas necesarias para poner en el mercado suelo productivo, en su caso y siempre de suelo residencial, propiciando la promoción de suficiente número de viviendas a precio tasado que puedan satisfacer las demandas sociales de ciudadanos de rentas familiares medias o bajas y que ni el mercado libre ni la promoción privada de vivienda protegida es capaz de realizar.

La disposición de suelo para ello provendrá a través de tres sistemas: mediante la participación pública en las plusvalías ya comentada en el párrafo anterior o mediante la intervención pública “concertada” a través de la asunción de los costes relativos a las obras de urbanización a cambio de la obtención de parcelas urbanizadas de valor equivalente con destino a vivienda protegida o, para casos singulares de necesidad de obtención de la totalidad del suelo, mediante la expropiación finalista, para lo cual, dispone del nuevo sistema de valoraciones.

Pero si la Administración prefiere apoyarse en la iniciativa privada, teniendo en cuenta el carácter de función pública de la actividad y el régimen de libre empresa establecido en el artículo 38 de la Constitución, podrá seleccionar para ello a un particular, propietario o no de los suelos a urbanizar, en régimen de concurrencia (gestión indirecta).

De esta forma, se quiebra el bloqueo oligopolista que “blindaba” el mercado de suelo, abriéndolo a la concurrencia, es decir, a la competencia bajo control público, compaginando de manera inteligente la actividad empresarial más emprendedora con la función pública más inteligente. La Ley no impide que las legislaciones autonómicas prevean regímenes propios para los propietarios, si manifiestan fehacientemente su voluntad de asumir la urbanización de los terrenos. Pero si su voluntad es de no actuar, o no saben o no pueden realizarlo, nada debe impedir que un tercero, sin tener la obligación de disponer de la propiedad del suelo en la actuación, pueda resultar adjudicatario de la urbanización de la misma mediante designación como delegado público del tipo concursal de la Administración actuante en el concurso procedente.

En este caso, este “urbanizador” ejecutará las obras de urbanización y les trasladará los costes a los propietarios originales, al ser éstos los beneficiarios finales de los solares edificables resultantes de la urbanización. Estos costes podrán materializarse bien en metálico, bien en aprovechamiento (solares edificables) de valor equivalente, mediante la institucionalización de la reparcelación (voluntaria o forzosa, en su caso). Consecuencia de ello, por el primer modo de retribución, el Urbanizador habrá obtenido un beneficio empresarial en la gestión de producir el suelo urbanizado, los propietarios habrán costado las obras y obtenido todo el aprovechamiento susceptible de apropiación y la Administración actuante la parte de las plusvalías que le corresponda en el proceso urbanizador, mientras que en el caso del cobro en aprovechamiento, el Urbanizador habrá obtenido solares edificables “al coste de los factores”, los propietarios, solares disminuidos en la parte que hubieran retribuido al Urbanizador y la Administración seguirá recibiendo su cuota parte.

Como vemos, la aplicación del sistema ofrece muchas posibilidades:

1. La Administración, actuando como Urbanizador, puede obtener importantes paquetes de suelo urbanizado para vivienda protegida sin tener que recurrir a la tramitación expropiatoria y, así, aumentar su siempre escaso Patrimonio Público de Suelo.
2. Los propietarios disponen de un operador-gestor que va a transformar su suelo en solares, en el caso en que ellos no quieran o no puedan ejercitar el eventual régimen preferencial que la legislación autonómica haya regulado.
3. Los empresarios pueden desarrollar un nuevo nicho de actividad, la producción de suelo urbanizado, pu-

diendo ser retribuidos en metálico o en solares edificables en régimen de competencia bajo control público.

Finalmente, como conclusión mas importante, se destaca la apertura del procedimiento a la concurrencia, quebrando criterios monopolísticos, hoy totalmente obsoletos y rechazables en una economía social de mercado, como resulta ser la española en la actualidad.

Por otro lado, desde la competencia constitucional de regular las condiciones básicas del principio de igualdad el Estado no puede abdicar de la obligación de regular, al menos en términos mínimos, una previsión de suelo para destinarlo a vivienda protegida en todas las actuaciones residenciales previstas por el planeamiento.

Por ello, la Ley establece un umbral mínimo del 30 por ciento de edificabilidad residencial, modulable por las legislaciones autonómicas competentes en la materia en función de sus criterios ideológicos y del análisis de la realidad socio-económica de su territorio.

Por último, con respecto al régimen de valoración del suelo se abandona, al fin, el sorprendente sistema de hiper-valoración anterior. La nueva Ley 8/2007 establece que la valoración legal del suelo se lleve a cabo “por lo que es” y no “por lo que pueda ser”. Que reconozca, legalmente el valor “fáctico” del suelo, valorando, asimismo, el “lucro cesante” cuando se coarta una actuación empresarial transformadora que se encuentra en marcha en el momento de la valoración, pero nunca considerar valores expectantes no derivados del esfuerzo inversor de su titular.

6. La gestión del urbanismo en el actual marco de recesión

Pues bien, en el actual marco de recesión inmobiliaria que hemos contemplado al comienzo del segundo

apartado de esta Ponencia, ¿cómo actuar, con razonable solvencia, teniendo en cuenta la distribución competencial señalada y las dificultades que comporta la gestión y, más aún, en un escenario de crisis?.

Pues bien en la situación de recesión actual, parece conveniente adoptar la decisión del quien debe asumir la iniciativa urbanizadora, si la Administración o los particulares, en función no solo del interés general como es obligado sino ahora, más que nunca, en función de la eficiencia de la misma.

En este sentido, parece lógico apostar, al menos a corto-medio plazo, por la iniciativa pública para desarrollar aquellas actuaciones estratégicas que dinamicen la actividad y el sector, pero siempre, a ser posible, de manera concertada con la iniciativa privada más emprendedora.

Un sistema muy adecuado sería el que podríamos denominar “reparcelación concertada”, consistente en una especie de “cooperación”, pero en el que la Administración asume la iniciativa y los costes de producción del suelo urbanizado, recibiendo a cambio solares edificables para Vivienda Protegida (o suelos industriales y productivos de interés general para dinamizar la actividad y siempre de precio tasado oficialmente) de valor equivalente a dichos costes.

De esta forma, la Administración lidera y “cataliza” la gestión (en un momento de paralización de la iniciativa privada), asumiendo solo los costes de producción (y liberando, por tanto, la inversión de los eventuales costes de expropiación para otros usos) y, obteniendo suelo urbanizado al “coste de los factores”. Los propietarios de suelo, reciben parcelas edificables, para su venta o promoción, sin invertir un euro y solo por la aportación del suelo bruto. Asimismo, nada impide que la Administración lo ejecute apoyada en un concesiona-

rio privado seleccionado mediante concurso (agente urbanizador) que asuma toda la carga técnico-jurídica, incluida la empresarial y, en su caso, de parte de la financiera, liberando a la Administración de todo “el peso” de la gestión. Como se ve, de esta forma se puede conseguir, fácilmente, incorporar a los tres operadores que intervienen en el proceso, Administración, propietarios y empresarios de manera concertada, participando todos en la producción urbana y satisfaciéndose, razonablemente, los legítimos intereses de cada uno: la Administración controlando el proceso y obteniendo suelo para patrimonio público con destino a VPP u otros usos de interés social de valor equivalente a la inversión que realice en obras de urbanización (además del porcentaje de aprovechamiento que legalmente le “corresponda”), los propietarios parcelas edificables para usos de renta libre sin invertir ni asumir compromiso ni labor de gestión alguna y los empresarios-urbanizadores, también parcelas de valor equivalente a los gastos de gestión y de inversión en obras que realice en sustitución —parcial— de las de la Administración.

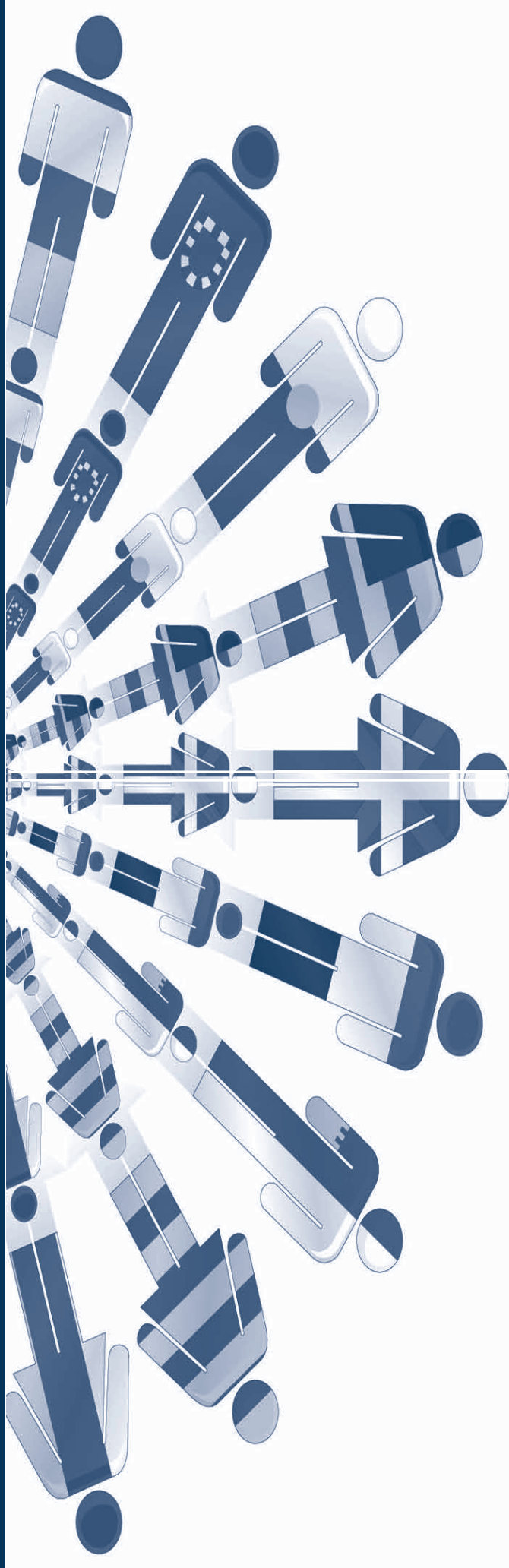
Si este sistema “concertado”, lo extendemos a la rehabilitación urbana a través de la incorporación del “agente edificador” y del “agente rehabilitador”, completaremos la formalización de una metodología muy acorde al actual marco de recesión inmobiliaria y que puede servir de base para una gestión más inteligente y concertada, para futuros escenarios de recuperación del sector.

Finalmente, debemos señalar que tal como hemos señalado, el nuevo marco legal establecido por la Ley de suelo 8/2007, contribuye muy adecuadamente, a conseguir los objetivos y técnicas expresadas anteriormente. La regulación que comporta relativa a la facultad de participar de los propietarios, a la ejecución concurrencial de los empresarios junto a la Administración,

al más equilibrado reparto de las plusvalías generadas, etc., apoyan, claramente, la aseveración realizada.

Confiemos que las legislaciones autonómicas y los planes municipales se adapten rápidamente a las nuevas

virtualidades ofrecidas, por la nueva Ley y acometan, con rigor, la gestión concertada que se defiende en esta Ponencia.



> ¿Supervivencia de los pequeños y medianos Ayuntamientos?

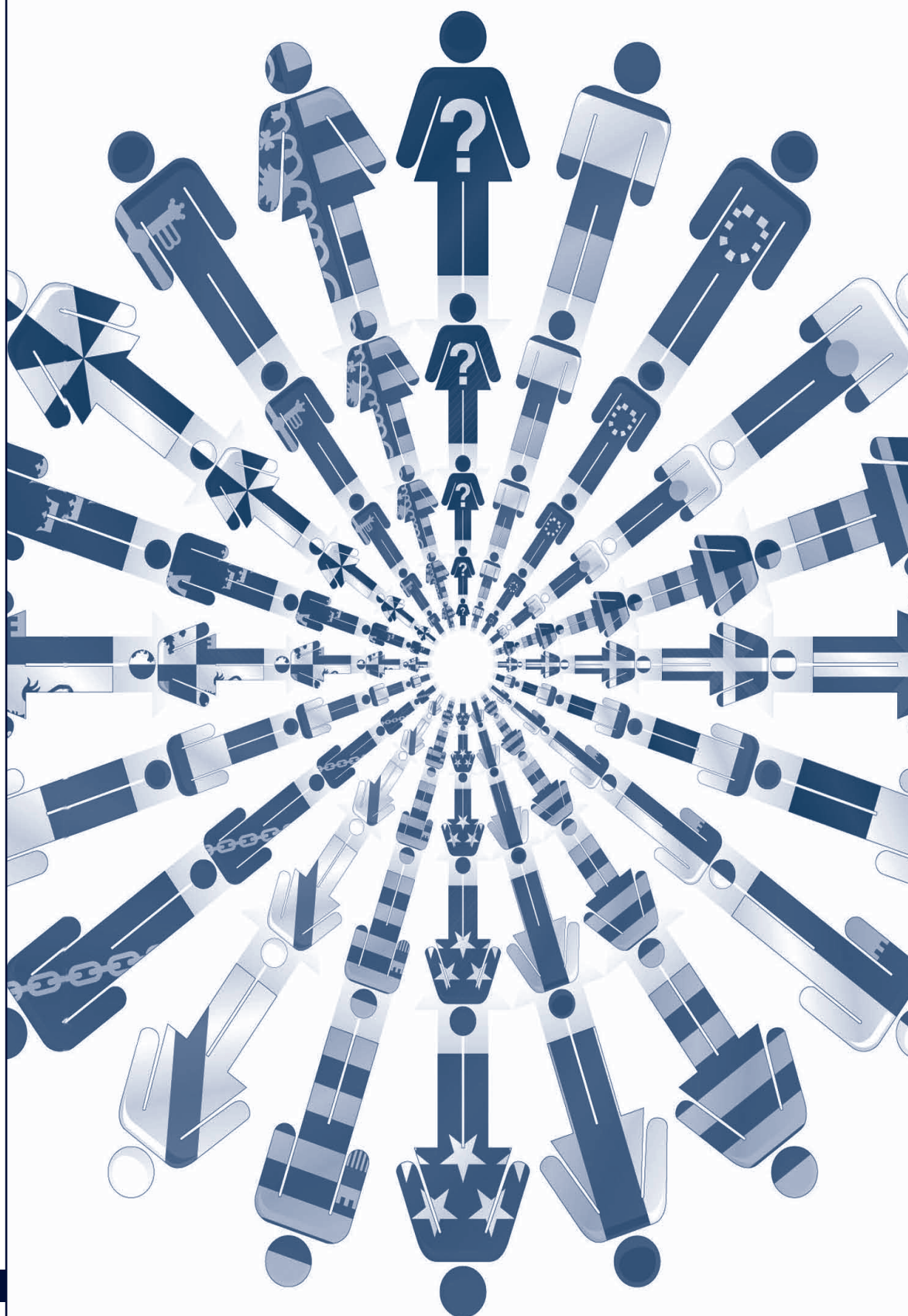
Mesa Redonda

Moderador: D. Juan Fernández Pereiro, Presidente de la Federación Asturiana de Concejos, Alcalde del Ayuntamiento de Valdés y vocal del CES de Asturias

D. Crescencio Martín Pascual, Alcalde de Medina del Campo

D. Luís Recoder i Miralles, Alcalde de San Cugat del Vallés

D. Jesús Martín Rodríguez, Alcalde de Valdepeñas



Como ya dije ayer durante el acto inaugural de estas Jornadas, la Federación Asturiana de Concejos (FACC) entiende que reflexionar sobre nuestro modelo territorial es hacerlo sobre los pilares mismos de nuestra convivencia; una convivencia que tiene como primer referente a nuestros pueblos y ciudades, lugares donde la sociedad adquiere su verdadero estatus como tal.

Y en este contexto, me gustaría resaltar la relevancia que tiene para la FACC nuestra participación en esta Mesa Redonda titulada *¿Supervivencia de los pequeños y medianos Ayuntamientos?*, puesto que el futuro de nuestros concejos ocupa y preocupa al municipalismo asturiano, no ya por nuestro trabajo del día a día, que también, sino desde esa visión de integración territorial y social que nuestra Constitución nos tiene encomendada junto a la Administración Central del Estado y a las Comunidades Autónomas.

Para reflexionar sobre estas cuestiones, hoy tenemos la suerte de contar en este foro con los Alcaldes de Valdepeñas, Jesús Martín Rodríguez; de Medina del Campo, Crescencio Martín Pascual; y de San Cugat del Vallés, Lluís Recoder i Miralles; profundos conocedores de la realidad municipal española, y que —seguro— nos ofrecerán interesantes y oportunas reflexiones que den respuesta a la pregunta genérica que titula este coloquio.

Creo que como moderador de esta Mesa, mi papel debe centrarse en facilitar las reflexiones y el debate. Sin embargo, antes de dar la palabra a los Alcaldes que hoy aquí nos acompañan, sí me gustaría realizar algunas consideraciones sobre el papel relevante que los municipios han jugado, juegan y están llamados a jugar en nuestro Estado de Bienestar; una contribución que es especialmente notable en el caso de los pequeños y medianos Ayuntamientos, como los garantes de la convivencia que son hasta —digamos— en los más recónditos lugares de nuestro territorio.

La primera de las cuestiones que me gustaría exponer no es otra que responder a la pregunta con la que se ha titulado esta Mesa: *¿Supervivencia de los pequeños y medianos Ayuntamientos?*. Y la respuesta no es otra que sí. Sí a la supervivencia de los pequeños y medianos municipios.

Como bien saben todos ustedes, las instituciones municipales tienen una larga tradición en España que se consolida a partir del siglo XIX, cuando la municipalidad deja de ser una dádiva real para adquirir carácter de institución necesaria. La Constitución de Cádiz lo proclama así en su artículo 310, que dice: “Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya”.

Esta arraigada vinculación entre municipio y territorio, que en el caso asturiano tiene incluso raíces bajo medievales, se fortaleció sobremanera a partir de 1978 con la democratización de los Ayuntamientos, llegando a ser en la actualidad nuestra primera seña de identidad territorial. Porque en España, tal como defiende José Luis García García, Catedrático de Antropología Social de la Universidad Complutense, “resulta evidente el sentido de pertenencia que los individuos experimentan con relación al municipio que, salvo raras excepciones, actúa como una unidad efectiva”.

Al menos en la experiencia asturiana es palpable el fuerte arraigo que nuestros concejos tienen entre la población, convirtiéndose así en el espacio referencial con el que identificamos nuestros orígenes, independientemente del lugar en donde residamos. El profesor Eloy Gómez Pellón considera a nuestros concejos “verdaderas unidades de identidad”.

No podemos obviar esta circunstancia, pues es precisamente este enrizamiento al que aludo el que confiere valor y personalidad a unas tierras que, de no ser así,

podrían caer pasto del desarraigo, que es la antesala del olvido.

Pero los pequeños y medianos municipios no tienen sólo por aval a la tradición y su valor como unidad de identidad. Durante los últimos años hemos venido observando cómo nuestros Ayuntamientos se han convertido además en agentes principales de la dinamización de nuestros territorios. Al respecto, resulta interesante la reflexión recogida por el *Libro Blanco para la Reforma Local en España*, donde se advierte que lo que ubica a un territorio en el mapa de la globalización no es la posesión de un recurso escaso ni una situación geoestratégica de privilegio. Lo que verdaderamente evita la globalización por la puerta trasera es la ventaja comparativa y el liderazgo político del gobierno local para que los actores públicos y privados tomen conciencia de sus interdependencias y formen una red capaz de hacer competitivo el territorio.

En este contexto, cabe recordar que el municipalismo alumbrado en España durante las últimas décadas ya no se limita exclusivamente al papel de proveedor de servicios públicos e infraestructuras básicas, sino que también ha tomado conciencia del liderazgo político local que le corresponde encabezar; un liderazgo que es especialmente necesario allí donde mayor es el despoblamiento, la dispersión de la población o el alejamiento de los grandes núcleos urbanos o de los principales ejes de comunicación, puesto que su aportación contribuye de forma decisiva a la cohesión social y al equilibrio territorial con respuestas directas a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos.

Sin embargo, y como recoge el informe "La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro", elaborado para la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) por el coordinador de estas Jornadas, en España sufrimos en la actualidad

una serie de carencias institucionales, políticas y económicas que impiden el correcto funcionamiento de nuestros Ayuntamientos; un déficit que según viene denunciando la propia FEMP desde hace varios lustros, es fruto del escaso reconocimiento que las Entidades Locales tienen como pilar básico en la provisión pública de servicios en nuestro moderno Estado de Bienestar.

Como a primeros de este año recordó el Presidente de la FEMP, Pedro Castro, durante una intervención en el Club Siglo XXI, los Gobiernos Locales hemos quedado relegados a un segundo plano del desarrollo constitucional, "olvidando que el Estado es cosa de tres". La consecuencia directa de esta postergación es de dominio público y la resume perfectamente Suárez Pandiello cuando alude a "la falta de una planificación concertada de recursos entre los tres niveles de organización territorial del Estado en el proceso histórico de descentralización".

Todo cuanto acabo de relatar se traduce en una situación extrema para nuestros Ayuntamientos en general y especialmente para los pequeños y medianos, que son quienes con mayor rigor sufrimos un modelo administrativo local caducado, incapaz de responder ya a las necesidades y problemáticas de la gestión municipal ni tampoco de preservar la diversidad tipológica de nuestros concejos.

Por este motivo, analizar la supervivencia de nuestros pequeños y medianos concejos es, en definitiva, plantearnos la obligación de establecer un nuevo marco jurídico acorde con la realidad del servicio a los ciudadanos; un escenario nuevo que cumpla con rigor el principio constitucional de suficiencia financiera y que establezca una reglamentación competencial y económica que garantice la igualdad entre los ciudadanos, independientemente de que vivan en una gran área metropolitana o en el menos habitado de los municipios. Porque tal

como siempre ha defendido la Federación Asturiana de Concejos, nuestros vecinos tienen los mismos derechos sin importar el concejo en el que vivan.

En este sentido, creo pertinente citar de nuevo el trabajo del coordinador de estas Jornadas cuando propone un sistema de financiación simple para los pequeños municipios cuyas competencias se restrinjan a la prestación de servicios básicos de índole territorial; un modelo cuyo contenido vendría determinado por los tributos actualmente en vigor junto a unas transferencias incondicionadas con base en la población y suficientes para garantizar las necesidades emanadas de las competencias legalmente asumidas. Por lo que respecta a los municipios medianos que además son responsables de la prestación de servicios de naturaleza más personal, como por ejemplo los sociales, el trabajo de la FEMP recomienda un sistema que refuerce su participación en las figuras tributarias más fácilmente territorializables, flexibles y vinculadas a la capacidad económica de los ciudadanos.

Llegados a este punto, permítanme que me detenga un instante en el aspecto competencial al que acabo de referirme. Porque ese ámbito competencial, y más concretamente las competencias impropias o de sustitución que tenemos hoy asumidas los Ayuntamientos, son precisamente la causa y motivo de la situación económica límite de nuestras Haciendas Locales. Debido a esta situación, hace una semana el Alcalde de una importante ciudad española anunció que no piensa asumir ni una competencia impropia más de su Comunidad ni del Estado. Por tanto, siempre que hablemos de competencias transferidas tenemos obligatoriamente que hablar también de eficiencia en la gestión y del acompañamiento de una financiación suficiente.

A la espera de las actuaciones legislativas de ámbito nacional que deben ofrecer respuestas a estas exigen-

cias del municipalismo, sí me gustaría resaltar que en Asturias estamos actualmente en un proceso de reconocimiento del valor intrínseco de los concejos como elementos imprescindibles para el desarrollo armonizado de nuestra región.

Entre los hechos apreciables en este aspecto destaca que la reforma del Estatuto de Autonomía actualmente en marcha refuerza la realidad municipal en el Principado y la relevancia de la acción local. En concreto, el texto reformado del Estatuto de Autonomía prevé incorporar avances tan notables para la financiación local como la participación de los municipios en los tributos autonómicos o la dotación de un Fondo de Cooperación Municipal incondicionado. Por eso los Ayuntamientos asturianos tenemos depositadas muchas esperanzas en ese nuevo texto estatutario, que confiamos no termine siendo una frustración.

Precisamente, y sin necesidad de esperar a la aprobación de nuestro nuevo Estatuto de Autonomía, y tal como recordó ayer en estas mismas Jornadas, la Consejera de Administraciones Públicas, Ana Rosa Migoya, el Gobierno del Principado y la FACC acordamos recientemente las bases para poner en marcha ya en 2009 un Fondo de Cooperación incondicionado, que con un importe global de 8,5 millones de euros, beneficiará a los 72 municipios asturianos con menos de 40.000 habitantes.

En la FACC entendemos además que la articulación del nuevo fondo se inspira en tres principios muy queridos por el municipalismo: la solidaridad, la equidad y la autonomía municipal. Por este motivo, la importancia de esta nueva fórmula es máxima para los pequeños y medianos concejos asturianos, porque más allá de la cuantía global prevista para su primer año de ejecución, este nuevo modelo de gestión de los recursos públicos nos permitirá avanzar, sin duda, en otros ámbi-

tos de colaboración con el Gobierno del Principado de Asturias.

No me gustaría terminar mi intervención sin abordar otro aspecto. En España hemos venido apostando con desigual éxito por la búsqueda de fórmulas de cooperación entre las Entidades Locales. De hecho, la legislación española ha ido incorporando durante las últimas décadas figuras diversas que ahondan en esta dirección, como son las mancomunidades, las comarcas, los consorcios o las áreas metropolitanas. Sin embargo, las posibilidades que ofrece la intermunicipalidad no han sido explotadas en todas sus posibilidades, tal como dejó diagnosticado el *Libro Blanco de la Administración Local*.

Estas figuras de cooperación intermunicipal son de especial interés para los pequeños y medianos municipios. Las virtudes de la economía de escala que estas fórmulas nos proporcionan son notorias y en Asturias tenemos excelentes ejemplos como el Consorcio de Gestión de Residuos Sólidos de Asturias (COGERSA) o el Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Sa-

neamiento en el Principado de Asturias (CADASA), así como otras mancomunidades y organizaciones de inspiración comarcal con una brillante trayectoria. En la FACC creemos que éste es uno de los caminos que no podemos renunciar a recorrer, porque la fortaleza de la acción local en el futuro dependerá en gran medida de la capacidad de coordinación y colaboración que demostremos los municipios.

Finalizo, y quiero hacerlo reiterando la importancia del ámbito municipal en la construcción de una sociedad solidaria, equitativa y que sepa atender las necesidades de las personas a pie de calle. Porque como ya nos dejó dicho Alexis de Tocqueville hace más de dos siglos, "la administración local tiene un contacto diario con los ciudadanos; toca constantemente sus puntos más sensibles, influye en todos los pequeños intereses que forman el gran interés general que se pone en la vida".

Disculpándome ante ustedes por haberme quizás excedido en mi intervención, pasamos ya a las intervenciones de nuestros invitados, los alcaldes de Valdepeñas, Medina del Campo y San Cugat del Vallés.

Para iniciar esta intervención, que en absoluto pretendo ponderar una realidad que todos conocemos y creo que conocemos sus soluciones, me gustaría servirme de una serie de consideraciones que por obvias pueden parecer capciosas, pero que son la realidad que hoy preside la financiación de las Administraciones Locales.

Así es que renunciando a la elocuencia del discurso, creo que a estas alturas del déficit, se podría acudir a la máxima de Ortega cuando afirmaba que “en España eran famosos los escritores cuando hablaban de ellos quienes no los habían leído ni tampoco pensaban hacerlo”, esto ocurre con el déficit de las Administraciones Locales; que lo estudian y legislan quienes no lo gestionan, o por mejor decir, lo sufren. Con estas consideraciones iniciales permítaseme exponer una serie de reflexiones:

Reflexión 1ª

España, después de Francia, es el país más atomizado y minifundista de Europa. Más de 8.000 municipios de los que el 86 por ciento son menores de 5.000 habitantes, agrupan al 15,4 por ciento de la población. Si no cuento mal, sólo hay 6 municipios con más de 500.000 habitantes que, a su vez, suman el 17,5 por ciento demográfico. Por extensa que sea la tabla, para el caso sirve, 130 municipios entre 50.000 y 500.000 habitantes agrupan al 35 por ciento de la población. Con estos porcentajes, el 32 por ciento restante de la demografía española reside en municipios de entre 5.000 y 50.000 habitantes, o lo que es igual, 15.000.000 de españoles residen en núcleos considerados “pequeños y medianos municipios”.

Me permito hacer la reflexión de que hay países europeos que tienen menos demografía de la que suman los pequeños y medianos municipios. Y que globalmen-

te los Ayuntamientos españoles gestionan en estos momentos algo más del 16 por ciento del gasto público total, lo que contrasta con porcentajes superiores al 20 por ciento en Francia, el 31 por ciento en Italia o el 29 por ciento del Reino Unido. El resto queda en manos del Estado y las Comunidades Autónomas.

Reflexión 2ª

Desde el artículo 157 de la Constitución, que como sabemos data del 29/12/1978, hasta el 12/03/2008 esto es, en 30 años, se han publicado 43 leyes o reales decretos y más 10 normas complementarias, que han pretendido o pretenden regularizar la financiación de las Administraciones Públicas.

Estas cifras en tan breve plazo de tiempo lo que ponen en evidencia es el *déficit intelectual* del legislador y el *déficit económico* de las Administraciones Públicas, donde más parece, y es que se ha ido a *salto de mata*, a *parchear* y no a *coger la realidad por los cuernos*, si se me permite el lenguaje coloquial de la calle.

Reflexión 3ª

En la mayoría de los casos, en los pequeños y medianos municipios que yo conozco, por mucha legislación que los audite, el Estado de Gastos de las operaciones corrientes más los pasivos financieros de las operaciones de capital es igual al Estado de Ingresos Corrientes. Que trasladado a una economía doméstica supondría que a corto plazo, el ahorro bruto es igual al neto, que a su vez es igual a cero.

Si fuéramos empresas privadas, la auditoría pasaría por reducir drásticamente los capítulos 1, 2 y 4, con una privación o recorte de servicios que desde la Administración Pública es, sencillamente imposible. Consecuencia de la realidad, ya que muchos de nues-

tros municipios tienen que hacer frente día a día a una serie de servicios, que pese a estar en origen en manos de las Autonomías o el Estado, les han sido cedidos para su desarrollo. La educación, los servicios sociales, la sanidad, la seguridad ciudadana, la atención a los inmigrantes o la protección civil, son un buen ejemplo de ello, constituyendo las llamadas “competencias impropias”, que se acentúa más gravemente en los pequeños y medianos Ayuntamientos.

Reflexión 4ª

La situación de nuestra tesorería es paupérrima y no por una mala gestión de adecuar el gasto al ingreso, sino por una situación *endemoniada* y endogámica de convenios para servicios a los que nos obligan u obligamos por demanda ciudadana, así como los convenios de inversiones al porcentaje que en unos casos como otros, la Administración Periférica abona una vez justificado el gasto. Sin embargo, el gasto se contrae con el servicio mes a mes, y en el caso de las inversiones demandan del acreedor, el pago en el momento del devengo con su certificación de obra, creando un desfase temporal y económico entre el gasto y el ingreso en la tesorería municipal, que llega hasta los seis meses en no pocos casos.

Esto es mi ciudad, Valdepeñas, llega a un déficit de tesorería del 30 por ciento en cada cierre de ejercicio y un 50 por ciento en el diario. Tenemos papel, si, —con ello cumplimos el equilibrio legal—, pero carecemos del efectivo, con la consiguiente presión ciudadana por parte del acreedor.

Reflexión 5ª

Históricamente en España han sido los Ayuntamientos los que han abolido monarquías y han proclamado repúblicas.

Sirva esta licencia histórica para reflexionar sobre la influencia de las sociedades municipales en nuestro país.

Reflexión 6ª

¿De dónde viene el déficit de las Administraciones Públicas?. Simplificando:

a) Histórica

Cuando se hizo el reparto económico de corresponsabilidad entre las diferentes Administraciones Públicas, el 13 por ciento asignado a la Administración Local partía del compromiso de que las grandes infraestructuras (escuelas, centros de salud, instalaciones deportivas, guarderías, etc. correrían a cargo de la Administración Periférica (la que fuera en su caso). En el devenir del tiempo, en líneas generales, el compromiso se ha cumplido, pero en el devenir del tiempo, las nuevas infraestructuras han pasado a convenios al porcentaje que obligan a una deuda necesaria, y más a más, una vez ejecutadas al incremento galopante del gasto corriente totalmente desajustado con ese inicial 13 por ciento asignado.

b) Endogámica

Ese vicio tan extendido a lo largo de los últimos años en los que una política de impacto lleva al Estado a legislar a consta de nuestro bolsillo (sirva de ejemplo las deducciones a familias numerosas, el 33 por ciento de minusvalías que exime al sujeto de pagar el Impuesto de Circulación, etc.), políticas que, o nunca son justamente indemnizadas a la Administración Local, o sencillamente no se indemnizan.

c) Desconfianza

El férreo control en la fiscalización y justificación del gasto municipal que nos lleva a un incremento de per-

sonal sólo para certificados, facturas, visados, adjudicaciones de concursos, etc. Para poder recibir el dinero ya devengado de convenios o subvenciones, sean éstas de servicios o inversiones, para cada una de las Consejerías, cuando después hay que duplicar o triplicar la documentación para la Sindicatura de Cuentas del Gobierno Autónomo y el Tribunal de Cuentas del Estado.

d) No corresponsabilidad

La falta de corresponsabilidad de los convenios de servicios con otras Administraciones, toda vez que cuando se firman se hacen sobre módulos en el gasto de personal que con el tiempo se convierte en estructural para el municipio sobre la misma base salarial del convenio. Cuando la realidad es que en el tiempo, el trabajador/a se suma al Convenio Colectivo del personal laboral o funcionario con un incremento sustancial anual en el gasto salarial o posible indemnización por despido del que el convenio inicial ni reconoce ni acepta. Sirvan como ejemplos los convenios de “Ayuda a Domicilio”, “Mujer”, “Plan Concertado”, etc.

Otro tanto se podría decir de los convenios por inversiones, una vez asumidos por ambas Administraciones sobre el coste del proyecto, si la obra sufre —que siempre sufre— un modificado por encima del acta de liquidación, el convenio inicial obvia o niega el incremento, que por regla general se acerca al 20% del costo inicial, con lo que la aportación del Ayuntamiento es muy superior al obligado en el convenio.

e) Intervencionismo

Al margen de la legislación ya señalada sobre beneficios fiscales al ciudadano, el intervencionismo de la Administración mayor, que en muchos casos cercena la autonomía del Ayuntamiento a la hora de fijar sus tasas,

como ocurre este año con el convenio del “Plan Concertado”, fijando el precio máximo a cobrar al beneficiario, que en absoluto cubre el déficit que le crea a la Administración Local el servicio que presta. Este caso se podría aplicar a la escuela de música, la guardería, albergue, etc.

f) Eventualidad

La eventualidad de que la financiación local se sustente en un porcentaje notable sobre ingresos no consolidados ni estructurales, dejándolo al albur de un mercado como el del urbanismo donde los ingresos extraordinarios provenientes del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras o sus plusvalías, que deberían ir destinados a la capitalización de la Hacienda Local, se llevan al gasto corriente y se suplen en tiempo de vacas flacas con deuda pública que, a su vez, tiene horizonte por la Ley de equilibrio presupuestario.

g) Censal

La temporalidad insolidaria de la evaluación del censo, en España se realiza junto al censo de viviendas con una periodicidad de diez años, por imperativo legal. El último Censo de Población y Vivienda fue realizado en 2001, que para un caso como el de Valdepeñas, arrojó una población de 28.183 habitantes, cuando al día de hoy (2008) el censo oficial es de 31.290 y el real de 39.825. Teniendo en cuenta nuestra participación en los tributos del Estado con referencia a la población, hoy Valdepeñas arroja un déficit oficial en la participación de 3.107 habitantes, o lo que es igual, un 11 por ciento oficial y un 40 por ciento real.

Podríamos seguir enumerando apartados, que obvio, por razones de espacio y por estar en la mente de cualquier persona que tenga la responsabilidad de gestionar un municipio.

Reflexión 7ª

En un Ayuntamiento como el que me honro presidir de 32.200 habitantes de censo oficial y 40.000 habitantes de censo real, como queda dicho, para el presupuesto de 2009, el gasto medio por habitante de acuerdo al censo "oficial reconocido" en el estado de gasto por operaciones corrientes es de 852 euros, mientras que el ingreso por transferencia corriente de acuerdo al censo "oficial reconocido" es de 317 euros. A *sensu contrario* la realidad es que el gasto medio REAL por habitante es de 603 euros y el ingreso por transferencia corriente de 224 euros, frente a los 396 euros de Madrid o los 502 euros de Barcelona (según datos del ejercicio 2006).

Reflexión última

A. Discriminación de las pequeñas y medianas entidades en relación con las Corporaciones comprendidas en el artículo 111 del Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto refundido de la Ley de haciendas locales, esto es, las capitales de provincia o de Comunidad Autónoma o con población superior a 75.000 habitantes, a las que se les cede parte de la cuota líquida de los siguientes tributos:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)
- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)
- Impuestos Especiales

B. Establecimiento de exenciones y/o bonificaciones fiscales por parte de los órganos legislativos pero a propuesta de la Administración General del Estado, en tributos municipales, bien de modo obligatorio o con carácter potestativo, pero que en todo caso incita, estimula y provoca al vecino para reclamar su aplicación. Y

todo ello, sin las oportunas compensaciones en la mayor parte de los casos, a pesar de que dicha posible compensación se recoge explícitamente en el artículo 9.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, antes citado.

C. Muy baja participación de las Entidades Locales medianas y pequeñas en los tributos generales del Estado. Así, en esta ciudad de Valdepeñas, en el presente año 2008 tal participación representa, en términos aproximados, sólo el 20,63 por ciento de todos sus recursos ordinarios previstos.

D. Aumento creciente de los servicios, por ampliación de los existentes o por creación de otros nuevos, tales como depuración de aguas, tratamiento de residuos sólidos urbanos, nuevos recintos e instalaciones deportivas, servicios culturales, servicios sociales (guardería, atención a mujeres, a mayores, inmigrantes, etc.) y otros muchos.

E. El aumento constante del gasto por nuevos requerimientos legislativos. Sólo a título de ejemplo podemos citar los dos siguientes:

- Los derivados de la aplicación de la Ley 38/2003, general de subvenciones, cuya gestión ha precisado y precisa de más medios, no sólo para las subvenciones que concede esta Administración, sino para las que nos son concedidas por otras Administraciones, particularmente la Comunidad Autónoma y la Diputación Provincial, habiendo sido muy notable el aumento de documentación, aportación de justificantes, relaciones interminables de datos, emisiones de certificados e informes sobre tales documentos y justificantes, etc., que duplica innecesariamente los sistemas de control, amen de los que luego se producen a instancias del Tribunal de Cuentas y de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma.

- Los derivados de la aplicación de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, cuya puesta en marcha, por razones obvias, se hace necesaria, conveniente y casi ineludible aún cuando en el ámbito de las Entidades Locales la propia Ley, en su disposición final tercera establece que los derechos reconocidos en la misma los serán “a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias...”.

F. En general, resulta evidente que se produce una constante demanda de mayor gasto público, y ello por dos razones fundamentales:

- Los efectos de la que los hacendistas denominan “Ley de Wagner”, que viene a decir que la elasticidad de la demanda de gasto público en relación con la renta es superior a la unidad, esto es, que cuando aumenta la renta de los ciudadanos, sus peticiones de más y mejores servicios públicos también aumenta pero en mayor proporción en que han crecido sus propias rentas.

- La segunda razón, muy propia de nuestra idiosincrasia, es la que se denomina “ilusión financiera”, esto es, la incesante petición de nuevos y mejores servicios, en definitiva de mayor gasto público, en la creencia o esperanza de que “otros”, no se sabe quién, los pagarán. No se da la deseada corresponsabilidad fiscal que nos haría sentir que el mayor gasto público que demandamos ha de ser necesariamente financiado por nosotros mismos.

G. Consecuentemente con lo anterior, todo ello deriva en aumento del personal, mayores presiones de sindicatos en pro de mejoras retributivas, reducciones de jornadas, mejoras sociales, etc., que al final tienen su traducción en unos mayores costes.

H. Además, tenemos que ir a remolque del permanente “empuje” de la Comunidad Autónoma y/o de la Diputación Provincial que, por su política y fines, se valen en buena parte de la actividad de los Ayuntamientos para el desarrollo de los mismos.

Ello conduce a un estímulo casi permanente para incurrir en nuevos y mayores gastos a cambio de una subvención inicial para financiar parte de su coste. La reflexión y decisión subsiguiente para el Alcalde de turno, alimentada por la posible crítica de la oposición a que *el Gobierno deja perder servicios*, es no renunciar a la subvención aunque haya que añadir un determinado porcentaje. El final es fácil de adivinar: se instala el nuevo gasto, se convierte con el tiempo en estructural, la subvención se mantiene casi en sus cuantías iniciales pero los notables aumentos de gastos (que se producen en la realidad), además del porcentaje de participación, ha de soportarlos el Ayuntamiento. Y así ocurre no en uno, sino en muchos servicios.

I. Para cubrir tales aumentos de costes, el único instrumento de que disponen las Corporaciones es incrementar la presión fiscal, dentro de los límites legales, de los impuestos y tasas que gestionan y esto al final se resume en:

- Un aumento de recaudación insignificante, que no llega ni con mucho a cubrir el aumento vegetativo que cada año experimentan los diferentes gastos.

- En términos relativos, un aumento de la presión fiscal local, que en todas las ciudades pero particularmente en las de mediana y baja población, su incidencia psicológica y de toda índole es mayor por la cercanía del ciudadano a su Ayuntamiento, que siente con espe-

cial virulencia cualquier aumento impositivo, y su rechazo e intolerancia hacia el mismo es mucho mayor que cuando la medida la adopta una Administración "mas lejana", como sucede en el caso de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma.

J. Como ejemplo práctico de la argumentación anterior podríamos tomar el de este Ayuntamiento de Valdepeñas, con los datos del Presupuesto Municipal del presente año 2008. En la hipótesis de que se incrementarían todos, absolutamente todos, los tributos, tasas, contribuciones especiales, precios públicos y otros recursos, con la aplicación de un IPC medio del 3,5 por ciento, obtendríamos un aumento de recaudación de aproximadamente sólo el 1,83 por ciento del total de gastos del Presupuesto, cuando, como cabe suponer, estos gastos, sin contar otros nuevos que puedan surgir, se

incrementan en un porcentaje mucho mayor, al menos una media entre el 5 por ciento y el 8 por ciento.

K. Pero además de todas estas manifiestas insuficiencias financieras, de este permanente jugar a lo imposible, de no poder conseguir recursos ni aún cargándonos de impopularidad y quejas por injustificados y casi imposibles aumentos tributarios, que por cierto no sufren directamente "en sus carnes" la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Mancomunidades y otros, sino sólo los Ayuntamientos y más en particular los medianos y pequeños, como decimos, además tenemos que sufrir el encorsetamiento que nos imponen con la Ley de estabilidad presupuestaria y otras normas, teniendo que salvar infinidad de trámites y trabas para poder acudir a operaciones de crédito con las que financiar necesarias inversiones.

1. Introducción

Durante los últimos años los Ayuntamientos en España estamos pasando por una compleja fase de adaptación a un modelo de Estado descentralizado en el que debemos jugar un papel fundamental de cara a la prestación de servicios al ciudadano.

Se trata de un tema complicado, pero apasionante a la vez, que a los pequeños y medianos Ayuntamientos nos está generando muchos problemas.

En esta situación, me gustaría iniciar mi intervención contextualizando la realidad socioeconómica de la Comunidad Autónoma a la que pertenezco, y del propio municipio de Medina del Campo, para pasar a continuación a realizar una serie de reflexiones sobre la financiación local en el actual marco político y la necesaria nueva descentralización, para finalizar esbozando una serie de propuestas.

2. Medina del Campo, en el corazón de Castilla y León

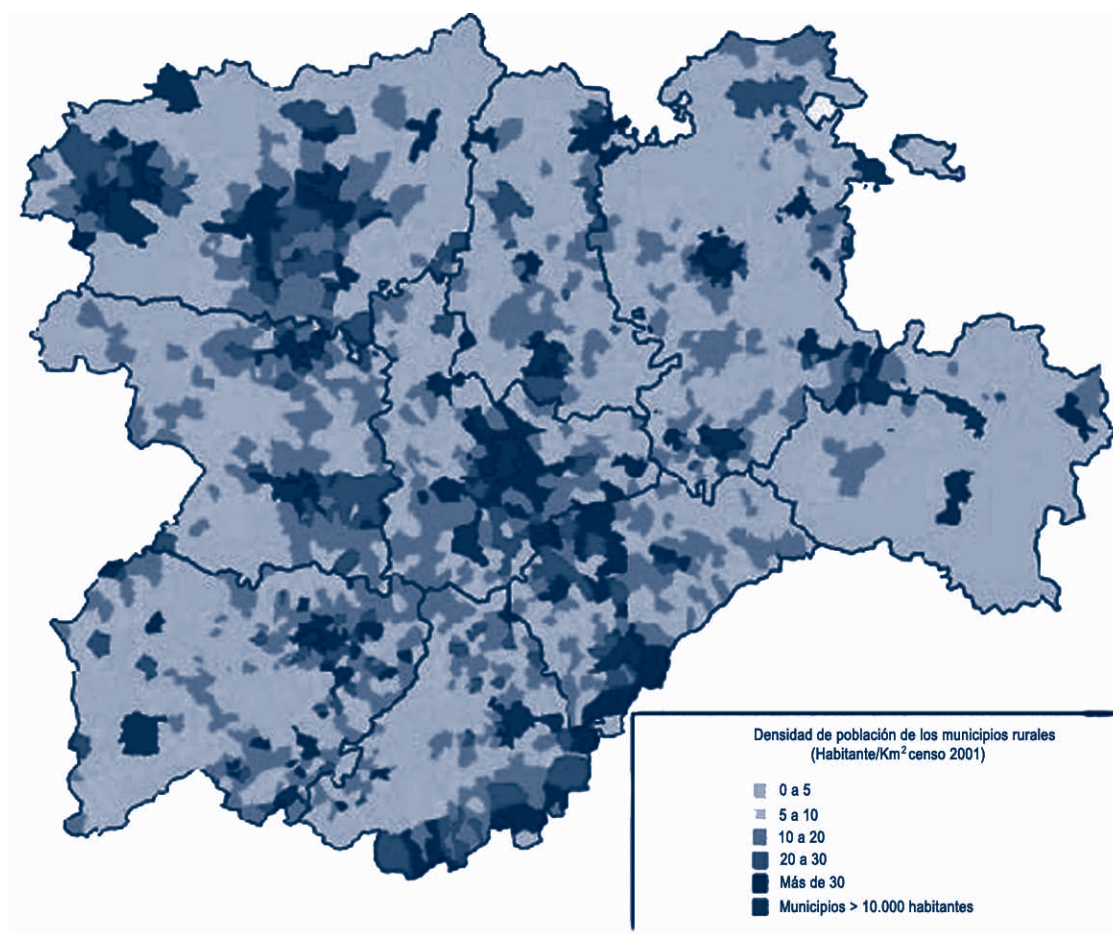
2.1 La realidad socioeconómica de nuestra región

La Comunidad Autónoma de Castilla y León cuenta con una superficie de 94.224 km², representando el 18,6 por ciento del territorio nacional, siendo la región más extensa de España. Está situada al Noroeste de la Península y limita con otras nueve Comunidades Autónomas españolas y con Portugal, lo que la convierte en un enclave de comunicaciones con el Noroeste y Norte de la Península Ibérica, las regiones Centro y Norte de Portugal, teniendo a su vez un contacto muy fluido con las Comunidades de Madrid, Asturias, Cantabria, Aragón y País Vasco.

Según el Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2007–2013, el 46,6 por ciento del territorio se encuentra en zonas predominantemente rurales y el 53,4 por ciento en zonas intermedias. En lo referente a población, el 31,5 por ciento se encuentra en zonas predominantemente rurales (el doble de los valores nacionales) y casi 13 puntos porcentuales por encima de los comunitarios.

Según el Censo de Población de 2001, la población de Castilla y León, ascendía a 2.456.474 habitantes y posteriormente, la revisión del padrón a 1 de enero de 2006 presenta 2.523.020 habitantes, por lo que se ha producido un ligero aumento del 2,64 por ciento a lo largo de este periodo. La región representa solamente el 5,6 por ciento de la población española. Su densidad en 2003 es de 26,1 habitantes/km², frente a los 83 habitantes/km² de España y los 117,5 de la UE-25, lo que supone una densidad media de un tercio con relación a la media nacional y más de cuatro veces inferior a la comunitaria. Si se toma como criterio de ruralidad, los municipios de menos de 10.000 habitantes, los datos demográficos del Censo de Población de 2001 muestran, además, otra realidad. Existe un elevado número de municipios de escaso tamaño, con una densidad media de 12,08 habitantes/km², considerablemente inferior a la media de la región, un dato preocupante si se estima que es necesaria una población superior a 20 habitantes/km² para mantener el tejido económico y social de una zona. Además, el 98,9 por ciento de los municipios tienen menos de 10.000 habitantes y el 74,7 por ciento de ellos no supera los 500.

Un dato significativo, según el último Censo de Población, el número de municipios en Castilla y León es de 2.248; por lo tanto sobran comentarios.



2.2 Medina del Campo, entre el mundo rural y urbano

La Villa de las Ferias, también llamada Ciudad del Mueble, con unos 21.600 habitantes, se configura hoy en día como uno de los principales núcleos urbanos castellano y leoneses. Medina ha experimentado en los últimos 50 años una evolución permanente y positiva, apreciándose un proceso de crecimiento poblacional que es superior al nivel medio alcanzado por el resto de cabeceras comarcales de Castilla y León si no tenemos en cuenta las capitales de provincia, concentrando actualmente el 55% de la población total de la comarca, que asciende a unos 40.000 habitantes, distribuidos en 33 municipios de los cuales 25 no superan los 1.000 habitantes.

La agricultura es el sector dominante en la comarca, donde se dan algunas peculiaridades productivas. El aprovechamiento principal son los herbáceos extensivos, fundamentalmente los cereales y en menor medida el girasol, en secano; aunque existe un porcentaje significativo de superficie agraria en regadío, donde la patata, remolacha o el maíz tienen cierta relevancia económica. En el Norte de la Tierra de Medina tiene gran importancia el viñedo, que abastece a las numerosas bodegas existentes y que se comercializa mayoritariamente a través de la Denominación de Origen Rueda, caldos blancos, también tintos y rosados recientemente, de gran calidad y cuya demanda sigue creciendo.

El sector industrial es, sin duda, uno de los grandes activos de Medina del Campo. La llegada del ferrocarril a finales del siglo XIX y la conversión de Medina en un nudo ferroviario de primer orden a nivel estatal, impulsó el desarrollo de la industria, fundamentalmente de transformados metálicos. Junto a este subsector, hoy en día, la industria de la madera y el mueble, desarrollada en los años sesenta, y la industria agroalimentaria, de más reciente evolución, definen el sector secundario medinense.

Finalmente debemos destacar la trascendencia e importancia histórica del sector terciario. La tradición comercial de la Villa de las Ferias tuvo en su día una relevancia internacional que hoy se circunscribe a un ámbito más reducido pero que mantiene un dinamismo singular dentro del contexto regional. Servicios administrativos públicos y privados, y actividades comerciales se concentran en un centro histórico definido por su marcado carácter comercial y que abre sus puertas todos los domingos del año.

2.3 La competencias impropias municipales en la Villa de las Ferias

Durante la última década, el número de servicios municipales ha venido experimentando un paulatino crecimiento tanto cuantitativo como cualitativo, en función de programas de ayudas y subvenciones procedentes fundamentalmente de la Junta de Castilla y León. De este modo se han creado la Escuela de Educación Infantil, el Comedor Escolar, las Escuelas de Teatro, Artes Escénicas y Medios Audiovisuales, los Servicios de Juventud, de Desarrollo Local, de Atención a la Infancia, el Programa de Orientación Laboral, etc.

Igualmente el Consistorio pertenece a dos entidades locales bajo la figura de Mancomunidades. Éstas prestan los servicios de abastecimiento, tratamiento y depu-

ración de aguas por un lado, y por otro la gestión de residuos y actividades de turismo, ocio, cultura y empleo para toda la comarca de la Tierra de Medina.

En definitiva, y sin ser competencias directas del Consistorio, se han venido creando y ampliando servicios de ámbito municipal o incluso comarcal en algunos casos, que no han sido financiados en su totalidad por otras Administraciones y que suponen anualmente para las arcas municipales un esfuerzo económico muy importante.

En todos los casos, son servicios directos al ciudadano que deben estar adaptados a sus necesidades, y por ello es necesario que se presten desde las Administraciones Locales, pero el problema competencial existente y el condicionamiento que supone que la financiación se supedite a convocatorias de ayudas y subvenciones, o en el mejor de los casos a convenios de colaboración, limitan las capacidades de estos servicios.

3. Reflexiones sobre la financiación local en el contexto político actual

Ante la duda, o simple pregunta de ¿supervivencia de los pequeños y medianos Ayuntamientos? La respuesta es: tajante, irremediable e inexorablemente. SI

El Ayuntamiento es el punto de contacto más cercano entre la Administración y la ciudadanía. Es como el sistema de vasos capilares del organismo que lleva la sangre hasta el más recóndito lugar del cuerpo, vivificándolo y purificándolo.

Y por esa proximidad tiene que darse respuesta rápida e inmediata a todas las demandas de la sociedad, sean o no de su competencia, pues muchas de ellas son responsabilidad del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Y ocurre también que el actual modelo de financiación no permite a las Haciendas Locales ni planificar ni cubrir adecuadamente esos gastos que les vienen endosados.

Ante esta situación se va a solicitar en el Senado, la creación de una ponencia dentro de la comisión de Entes Locales, para estudiar el tema de las “competencias impropias” que prestan los Ayuntamientos, ya que es el nudo gordiano del problema de financiación que tienen las Administraciones más cercanas al ciudadano.

Se apuesta por una autentica refundación de las Entidades Locales, con una completa reforma de sus competencias y una reforma total de su financiación.

Se hace necesario el establecimiento de mecanismos estables y eficaces para la financiación de las Entidades Locales pues sigue siendo una de las grandes asignaturas pendientes de nuestro sistema democrático, 30 años después de su puesta en marcha.

Lo que está en juego, no es la propia supervivencia financiera de nuestras entidades locales sino la propia sostenibilidad de los servicios públicos esenciales que estas Administraciones prestan a los ciudadanos.

Es verdaderamente lamentable que el intenso desarrollo del Estado Autonómico en las últimas décadas, tanto en el soporte jurídico como en el financiero, no haya tenido una correlación equivalente en la Administración Local.

Por ello, nuestros Ayuntamientos y también las Diputaciones Provinciales necesitan que, de una vez por todas, se aborde la delimitación jurídica precisa de las competencias; no es razonable el elevado porcentaje de competencias legalmente impropias que en la práctica están asumiendo los Ayuntamientos, pues además

viene ejerciéndose sin el correspondiente soporte financiero.

Nuestras Entidades Locales, no pueden seguir viviendo al día, en una situación de dependencia crónica de los Presupuestos Generales del Estado o de la voluntad discrecional del Gobierno de turno.

No se puede debatir el futuro de los municipios y de los gobiernos locales, ni incrementar la calidad en la prestación de los servicios y aumentar la competitividad del sector público local, sin haber debatido antes sobre el modelo de financiación actual.

El modelo actual arranca de la Constitución Española de 1978 y se configura de forma integral en 1988, con la Ley reguladora de las Haciendas Locales que según su exposición de motivos, pretendía la efectiva realización de los principios constitucionales de suficiencia y autonomía:

- Suficiencia que no solo habría de lograrse con recursos propios, sino también con la participación en los tributos del Estado y en los de las Comunidades Autónomas.

- Autonomía. La Ley incluía como novedad en el ámbito municipal, la libertad de los Ayuntamientos para fijar discrecionalmente los tipos impositivos de sus impuestos dentro de unos topes máximos, y también introdujo el automatismo en la principal fuente de transferencias, la participación en ingresos del Estado, con unas reglas similares a las utilizadas en la financiación autonómica, que supuso dar una mayor certidumbre a los gobiernos locales, en cuanto a su nivel de ingresos frente a la situación anterior en que el montante global de la misma debía ser negociado anualmente.

No obstante hay que señalar la actitud timorata de, no pocos municipios, a la hora de aplicar dentro de los

límites legales todas las posibilidades tributarias contenidas en la ley. Han sido pocos los municipios que se han acercado a los límites máximos por ella permitidos, en la regulación de los tipos impositivos de los distintos tributos.

Un inconveniente o desacierto de la Ley es el hecho de que los recursos tributarios municipales se centran en exceso en la propiedad inmueble, basada en el patrimonio, con la rigidez y petrificación que ello supone. La Ley olvida incorporar figuras tributarias relevantes, más flexibles, que permitan participar del crecimiento económico del territorio. Por el contrario, la tributación local descansa sobre hechos impositivos rígidos, no siempre vinculados en la realidad con la capacidad de pago.

La falta de conexión entre los modelos de financiación autonómica y local y algunos defectos importantes en la gestión tributaria, culminó con la aprobación de la reforma de 2002. Dicha Ley permitió ampliar los márgenes de autonomía de los municipios en los 5 impuestos preexistentes, así se unificaron los límites superior e inferior entre los que elegir los tipos impositivos independientemente del tamaño de la población y se introdujeran nuevas posibilidades de incorporar discrecionalmente bonificaciones por motivos diversos, transportes o medioambientales.

El modelo de financiación establecido por la Ley reguladora de las Haciendas Locales y la Ley 51/2002, desembocaron en el Texto refundido de la LRHL para dotar de mayor eficacia la gestión del sistema impositivo, en términos de recaudación y en adecuar el funcionamiento de la Administración a las nuevas tecnologías y a modernizar los procedimientos tributarios, así como dotar de mayor claridad al sistema financiero local.

Bien, pues todo ello no ha resuelto el problema de la insuficiencia financiera endémica. Son muchos los fac-

tores que inciden y contribuyen a la misma. Podemos citar una cierta confusión en materia competencial, agravada si cabe por el inframunicipalismo.

4. Hacia una nueva descentralización

España es el país europeo que ha realizado un proceso de descentralización más rápido e intenso en estas últimas décadas. Hemos pasado de ser un Estado centralizado, a un Estado de las Autonomías que en algunos aspectos supera incluso a los estados federales.

Si en 1978 las Administraciones Centrales ejercían el 91% del gasto público, hoy apenas alcanzan el 50,7%. El Estado es hoy la tercera Administración por volumen de gasto, el 22% del total; superado por la Seguridad Social con un 28,7%; siendo las primeras, las Comunidades Autónomas, con un 35,9%. Las Administraciones con menor peso en el gasto público total son las Corporaciones Locales con un 13,4%.

En comparación con otros países, la Administración Central en España tiene un peso en el gasto total reducido, incluso comparado con algunos países federales como Alemania con un 63,5% (frente al 50,7% de España), Austria con un 67,2%, o incluso los EEUU con un 53,5%.

En cuanto a las Corporaciones Locales españolas, éstas son las que menos parte del gasto público gestionan en comparación con cualquier país, ya sea federal o unitario, con un 13,4% frente al 16% en Alemania, el 24% en EEUU o el 21% en Suiza.

Es indudable que cualquier reforma del gobierno y la administración local en España ha de inspirarse en el acervo europeo en la materia, recogido sustancialmente en el conjunto de Recomendaciones y Convenios del Consejo de Europa sobre la democracia local, y espe-

cialmente en la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España, como “constitución” europea del régimen local, así como en el principio de subsidiariedad y de proporcionalidad, consagrado en el derecho de la Unión Europea y en el proyecto de Constitución Europea.

Es de observar que la Carta Europea de Autonomía Local, en su artículo 3.1 contiene un concepto de autonomía local avanzado y ambicioso, cuando dispone que por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Por centrarnos en un ejemplo concreto, en lo que se refiere al empleo en la UE, el aumento de la implicación de las autoridades locales fue resultado de la crisis en la economía europea que llevó a un aumento del desempleo en los años 90. Quedó claro entonces que el gobierno central no siempre tenía las soluciones para los problemas y los ciudadanos empezaron a pedir que se les implicara en el desarrollo de las medidas que les conciernen. Los agentes locales comenzaron a desarrollar estrategias de negocio basadas en las fortalezas regionales y las pequeñas y medianas empresas (pymes) se convirtieron en una valiosa fuente de empleos. El envejecimiento demográfico y los cambios en los estilos de vida han hecho que las pautas de consumo evolucionen hacia la sanidad, el ocio, la cultura y otros bienes que a menudo se producen o proporcionan localmente.

En los últimos años, la presión creciente del desempleo ha llevado a que los programas de creación de empleo se desarrollen de una forma más experimental y descentralizada. Actualmente existe un amplio consenso sobre la importancia de la contribución de los actores

locales para alcanzar el éxito de las políticas para el empleo.

Acercando los niveles de decisión a los municipios y sus necesidades, según se recoge en un documento de la Comisión Europea del año 2000, los gobiernos nacionales de toda Europa han reconocido que el nivel local puede ofrecer a las iniciativas para el empleo enfoques innovadores, diferenciados y a medida.

Existen, sin embargo, retos importantes para poder llevar a cabo todo este potencial, entre los que se incluyen el desarrollo de capacidades para la cooperación estratégica entre los actores nacionales y locales, un claro y visible protagonismo para las políticas locales para el empleo, y la disponibilidad de financiación flexible a pequeña escala.

5. Algunas propuestas

La crisis económica que está sufriendo España ha situado a los Entes Locales en una posición insostenible. La importante pérdida de ingresos que están sufriendo los Ayuntamientos en lo que va de año, agrava aún más los problemas arrastrados por la asunción de un volumen cada vez mayor de competencias impropias y un modelo de financiación que, tal y como viene aplicándose, priva a las Corporaciones Locales de la autonomía financiera que les garantiza la Constitución.

La suma de estos tres factores —competencias impropias, crisis económica y deficiente aplicación del modelo de financiación— se ha convertido en una seria amenaza para el normal funcionamiento de los Ayuntamientos, que hace imprescindible y urgente la modificación del sistema de financiación local.

Los Ayuntamientos, como Administración más próxima al ciudadano, han ido asumiendo, paulatinamente,

un conjunto de competencias, fundamentalmente de carácter social, sin que de forma paralela se les hayan facilitado los recursos económicos necesarios para su financiación. La apuesta por mejorar estos servicios, tanto cuantitativa como cualitativamente, ha llevado a los Ayuntamientos a dedicar porcentajes cada vez más significativos de sus presupuestos a estas actuaciones.

Negar recursos a los Ayuntamientos es negar servicios a los ciudadanos. Continuar privando a los municipios de la financiación que por derecho les corresponde es privar a los ciudadanos de servicios fundamentales en su día a día. La negativa del Gobierno de España a modificar el sistema de financiación aboca a los Ayuntamientos a una reducción de su capacidad de gasto, en un momento en el que, paradójicamente, el esfuerzo debería incrementarse.

La evolución de la crisis económica, que está haciendo aumentar el desempleo de forma alarmante y reduciendo el crecimiento económico, obliga a tomar en consideración otra serie de medidas en el ámbito local que pueden estar en torno a las siguientes propuestas:

- La reforma urgente de la financiación local de forma que los Entes Locales puedan contar antes de que finalice este año con unas normas claras y precisas que se adecúen a sus necesidades reales de financiación, les doten de mayor capacidad normativa y solucionen el déficit arrastrado por la prestación de servicios impropios.
- Que en el supuesto de que el nuevo modelo de financiación local no entre en vigor en el ejercicio 2009, se adopten de manera extraordinaria y anticipada medidas que supongan adaptar el sistema tributario y financiero de las Entidades Locales a la realidad eco-

nómica actual, sin que ello suponga un aumento de la presión fiscal global que los ciudadanos soportan periódicamente.

- Que al igual que el Gobierno de España se ha comprometido a aportar recursos adicionales en la negociación de la financiación autonómica, haga lo mismo con las Corporaciones Locales. Para ello, ha de igualarse la participación en ingresos del Estado por habitante de las Entidades Locales a igualdad de competencias, sin que en ningún caso suponga una merma de recursos para ninguna de ellas.
- Modificación de la Ley de estabilidad, en la medida en que en ésta se ha consagrado un trato discriminatorio para las Corporaciones Locales en relación con el resto de Administraciones, y la de su Reglamento de desarrollo, a través del cual se ha constreñido, aún más, el ya de por sí estrecho margen de actuación de las Corporaciones Locales.
- Los presupuestos municipales han de elaborarse tomando en consideración la resolución sobre medidas de austeridad en los gobiernos locales aprobada por la comisión ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias el 30 de septiembre.
- Los Ayuntamientos, teniendo en cuenta la inflación actual que supone un importante incremento del coste de los innumerables servicios que prestan y a fin de garantizar el equilibrio presupuestario, debemos revisar los proyectos de inversión previstos.
- Ante la necesidad de salvaguardar la solvencia financiera de cada Corporación Local, en tanto el Gobierno de España no asuma la obligación de respaldar a los Ayuntamientos en su decidida apuesta por mejorar los servicios sociales, y en la medida en la que no se flexibilice el actual marco normativo, no se deberían asumir

nuevos compromisos de inversión o gasto derivados de las competencias impropias.

- Por último, los ajustes necesarios para garantizar el equilibrio entre ingresos y gastos darán, por tanto, prioridad al mantenimiento del gasto social. El anteproyecto de los Presupuestos Generales del Estado de 2009 impide que las Corporaciones Locales y especialmente los pequeños municipios, cuenten con los efectivos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones

que las Leyes les imponen y para la prestación de los servicios públicos esenciales.

El movimiento se demuestra andando, y de ello son ejemplo estas Jornadas sobre *La distribución territorial de España: Autonomías y Municipios. Reflexiones*, organizadas por el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, a cuyo Presidente, D. Nicolás Álvarez Álvarez, y a sus colaboradores, felicito, y doy las gracias por haberme ofrecido el honor de participar en ellas.

Muchas gracias.

Muy buenas tardes, quisiera agradecer en primer lugar y ante todo al Consejo Económico y Social del Principado de Asturias su invitación a participar en estas Jornadas y en esta Mesa Redonda. Es para mí un honor y pienso que es muy interesante, al menos para los que estamos en la mesa, poder compartir experiencias. Ver que desde ubicaciones en el territorio tan distintas y siendo Alcaldes de municipios con situaciones que no son exactamente coincidentes, somos ciudades medias esto es verdad, tenemos exactamente los mismos problemas. Ello quiere decir, ni más ni menos, y pongo encima de la mesa una primera conclusión que la financiación de los municipios es un problema, es un problema real y es un problema grave. No es un problema ficticio ni es un problema que se inventen cuatro Alcaldes malos gestores ni cuatro Alcaldes que quieren que otra Administración les saque las castañas del fuego y les resuelva sus problemas sino que es una realidad que existe. Es una reforma que se ha aplazado “*sine die*” y francamente mi opinión personal es que el problema a medio plazo, ya no digo a corto plazo, nadie nos lo va a arreglar. Estamos en un momento complicado y no acierto a ver en el horizonte ni voluntad política ni tan siquiera una capacidad real por parte del Gobierno del Estado para poder resolverlo. Porque como se decía esta mañana, y ahora lo repetía el Alcalde de Medina del Campo, cualquier nuevo modelo de financiación y en este caso el nuevo modelo de financiación municipal va a requerir una inyección de ingresos también por parte del Estado. Está claro que en un momento en que se está negociando la financiación autonómica, donde parece ser que nadie puede perder, van a tener que ponerse recursos adicionales y en un momento de crisis económica mucho me temo que la financiación municipal una vez más va a quedar absolutamente apartada. Por tanto, ante esta situación creo que el problema nos lo vamos a tener que arreglar nosotros mismos, no nos lo van a resolver.

¿Qué podemos hacer? Esto que ven ustedes a mis espaldas es ni más ni menos que escritura China. China es como saben ustedes, al menos presumen de ello y nos lo han recordado durante el mes de julio, la nación viva más antigua de la tierra, 2.500 años de existencia y hace 2.500 años escribían más o menos así. Ésta es la expresión que utilizan los chinos para describir algo que lamentablemente está muy de moda entre nosotros y es CRISIS. Estamos viviendo una crisis cuyas consecuencias finales todavía desconocemos pero que es evidente que está afectando a las familias, está afectando a los municipios, está afectando a las Comunidades Autónomas y esta afectando a las finanzas del Estado y no sabemos exactamente dónde va ir a parar. Pero los chinos que eran y son gente muy inteligente, escriben la palabra crisis utilizando dos conjuntos de signos y al final para ellos la crisis es, ni más ni menos, la suma de peligro y de oportunidad.

Volviendo al inicio de mi intervención como no tengo confianza en que nos vayan a poner una red salvavidas a los municipios, ya va a tener bastantes dificultades el Estado para salvarse, lo digo obviamente en sentido figurado, tenemos que aprovechar la realidad de la crisis para intentar hacer las cosas un poco mejor y ahora me explico. Sobre el tema de la financiación de los municipios, de los problemas que representa para tantas ciudades, villas y pueblos de nuestro país —ya han hablado y muy bien los tres Alcaldes que me han precedido en el uso de la palabra y suscribo casi al 100 por 100 lo que han dicho— simplemente quería hacer alguna referencia.

Obviamente nuestro sistema legal, la Ley de bases de régimen local, nos condena a la insuficiencia permanente. Seguramente para los Alcaldes vascos, navarros, canarios o sea los Alcaldes de régimen foral, como hemos podido ver esta mañana con la intervención

del Profesor Suárez, éste no es realmente su problema. Pero el resto de los Alcaldes —y les aseguro que yo me trato mucho con ellos— para todos, salvo que haya algún inconsciente, el tema de la financiación se convierte en una auténtica obsesión.

Hace 9 años que soy Alcalde de mi ciudad y hace tiempo me di cuenta que me estaba convirtiendo en una especie de ser peligroso que cuando entraba alguien por la puerta de mi despacho y llevaba corbata, automáticamente mi primer pensamiento era ¿Qué le podía sacar a aquella persona en beneficio de mi ciudad? ¿Qué nos podía pagar? ¿Qué nos podía financiar? ¿Nos podía pagar una esponsorización para el equipo de fútbol? ¿Me podía ayudar en la organización de las fiestas? ¿Me podía pagar una parte de la cabalgata de los Reyes? Y llego un momento que me dije frena y vamos a situar las cosas en su justo término porque no puede ser que el tema económico se convierta en una obsesión. Obviamente he tenido tiempo para hacer más cosas pero realmente es una grandísima preocupación y es una preocupación de la gran mayoría de Alcaldes. Un problema de financiación no resuelto que se une a una demanda creciente de servicios por parte de los ciudadanos. Vivimos en una sociedad desarrollada y cada vez la gente nos pide más. Mi ciudad tiene 78.000 habitantes, el 37% son titulados universitarios, todos están convencidos que en mi lugar lo harían mucho mejor que yo, yo también me lo creo pero lo que pasa es que no se atreven a intentarlo, pues esto de trabajar de lunes a domingo es un poco duro. Pero, claro, a mayor formación una mayor exigencia de servicios, además las personas que se mueven en el mundo privado, donde la competitividad es terrible y la exigencia es muy importante, son gente que se siente muy exigida y se convierte en gente muy exigente. Evidentemente, la crisis nos agrava este problema, este año los recursos públicos nos han bajado mucho y

el año que viene nos van a bajar mucho más y a ello hay que añadir el incremento de demanda de servicios.

Como se ha comentado, y permitan que ponga algún ejemplo para ilustrar, las becas que otorgamos a las familias con menos recursos para que puedan pagar el comedor de sus hijos en las escuelas y que está incluido en nuestro presupuesto lo agotamos en el mes de julio y habíamos previsto el mismo gasto que el año 2007 incrementado con el IPC. La demanda de servicios sociales es creciente y esto se va a agravar.

Nuestro sistema de financiación es un mal sistema y como les decía no se va a resolver y me temo mucho que este año las transferencias del Estado a través de la PIE, la participación en los ingresos del Estado, se nos va a congelar, ya se nos ha advertido que ello puede ser así. Esta mañana el Sr. Suárez decía que esto es fruto de un acuerdo en el cual durante unos cuantos años habíamos ganado y ahora quizás perderíamos. A nadie le gusta perder y menos en este momento en que todo es mucho más necesario.

Es un sistema que tiene cosas bastante absurdas, por ejemplo mi Ayuntamiento llevó al Estado al Tribunal de la Unión Europea por un tema de IVA, concretamente por el IVA que se cargaba a las sociedades municipales, lo ganamos y muchos Ayuntamientos se han añadido a esta demanda y en este momento el Estado tiene que devolver bastante dinero. Pero si cualquier Ayuntamiento español se gasta un millón de euros en una biblioteca, bien un millón de euros es un decir ya que sería una biblioteca muy pequeñita, tienes que añadir ciento sesenta mil euros para el Ministerio de Hacienda, ciento sesenta mil euros que no vas a recuperar porque no tienes posibilidad de recuperarlos, se nos aplica un sistema que es el mismo que se aplicaría a una empresa privada.

Y por último los atípicos, estos atípicos con los cuales se nos castiga a través de la legislación estatal o autonómica. Hasta el año 2006 fui Diputado en el Parlamento de Catalunya y recuerdo un día que estábamos debatiendo la reforma de la Ley de protección de los animales y mi compañero de escaño subió a defenderla. La tribuna estaba llena, estaban todas las entidades de protección de los animales y aplaudieron bárbaramente al ponente de mi grupo político que en este momento era el grupo mayoritario del Parlamento Catalán. Este hecho me preocupó mucho, le habían ovacionado porque el Parlamento Catalán aprobó que, a partir del 1 de Enero de 2007, no se podían sacrificar ni perros ni gatos en Catalunya. Rápidamente cogí la Ley y dije ¿Habéis aprobado alguna disposición de transferencia a los municipios? No, entonces un municipio como el mío que cada año capturamos 500 perros, ya que estamos en la falda de Collserola, la montaña que está detrás de Barcelona al otro lado del Tibidabo, y pasa lo que ocurre tantas veces: una familia barcelonesa que le compra al niño o a la niña el perrito, el perro se hace grande, no les cabe en el piso lo llevan al Tibidabo un domingo y lo sueltan, incívicos, si al perro le gusta el mar se va hacia Barcelona, si le gusta la montaña viene a nuestro municipio y al haberse aprobado esta reforma por parte del Parlamento de Catalunya ahora son 500 perros que tenemos que mantener y obviamente no nos transfieren ni un euro.

Les aseguro que dentro de las 50 prioridades estratégicas de mi Ayuntamiento no figura el convertirnos en una protectora de perros y gatos, estoy sensibilizado con este problema, pero tengo muchos problemas antes que éste y, en cualquier caso, si el Parlamento de Catalunya decide que en Catalunya no se pueden sacrificar ni perros ni gatos me parece muy bien, pero esto de invitar a cenar pagando un tercero digamos que es una práctica demasiado habitual y es una práctica terriblemente injusta hacia los municipios, que pasa en

Catalunya y en todas las Comunidades Autónomas. Entonces ¿qué opción nos queda para cuadrar el presupuesto del año que viene? Hay una opción que ya descarto y que es subir los impuestos, es el peor año de la historia reciente para subir los impuestos municipales. Cuando todas nuestras familias se están apretando el cinturón, cuando hay tanta gente para la que la hipoteca se le empieza a convertir en una carga desorbitante, cuando las tasas de paro están creciendo..., parece que es la opción que se nos ofrece pero creo que tenemos otra alternativa a esto y es ni más ni menos que intentar gestionar mejor.

Me vuelvo al aforismo chino: crisis es problema pero también es oportunidad. Los Ayuntamientos, tradicionalmente, hemos actuado en general de forma muy positiva y como alguien ha dicho, creo que ha sido el Alcalde de Valdepeñas, haciendo una comparación con los cambios de régimen en España, todo el mundo entiende que forma parte de un Ayuntamiento y todo el mundo sabe quién es el Alcalde o sabe que tiene un Alcalde y es una autoridad que todo el mundo reconoce, y más o menos respeta. Sabe la responsabilidad del Ayuntamiento e incluso le exige mucho más a su Ayuntamiento que aquellas competencias que realmente tiene.

Los Ayuntamientos nos hemos centrado mucho en la cultura del gasto, hemos vivido unos años donde cada año intentábamos gastar más, donde a los Alcaldes nos venían los Concejales con quince proyectos nuevos y con diez y seis proyectos que mejoraban algunos que tenían en marcha pero que querían hacer mucho mejor todavía, y venga a poner ideas.

En cincuenta mil foros que se han organizado en todo el territorio por parte de las Diputaciones, Comunidades, Cabildos para hablar de políticas sectoriales, políticas sociales, políticas culturales, siempre al final

los responsables de los diferentes departamentos del Ayuntamiento venían con nuevas ideas para aplicar en el Ayuntamiento, ideas que eran magníficas y maravillosas. Esto ha sido un poco la cultura que ha guiado el funcionamiento de nuestros Ayuntamientos y que está muy bien porque gracias a ello hemos transformado la imagen de nuestras ciudades, las hemos llenado de equipamientos, las hemos llenado de vida y el Ayuntamiento se ha convertido en un dinamizador de la vida cultural, de la vida económica, de la vida deportiva y de la vida social. Hemos reforzado la identidad de nuestros pueblos y ciudades y tantas y tantas cosas.

Pero hace ya algunos años que nos hemos empezado, unos más y otros menos, a fijar en la cultura de la gestión, no ver tanto lo que vamos a gastar sino ver si estamos gastando bien y poniéndonos los manguitos y la visera de chupatintas de aquellos de antes y empezando a sacar punta al lápiz e ir rascando en las cuentas y mirando si estamos gastando correctamente y si las cosas las podemos hacer un poco mejor.

Creo que la cultura de la gestión va a ser el reto de la crisis porque o nos aplicamos en la gestión o realmente ya respondo a esta pregunta que contiene tantas afirmaciones y que es el título de esta Mesa Redonda ¿podrán sobrevivir los pequeños y medianos municipios? Bueno sobrevivir sí, pero ya veremos las facturas que van a dejar pendientes y, por lo tanto, no tendremos mas remedio que aplicarnos en la cultura de la gestión.

Rápidamente enunciaré un sistema que nosotros estamos aplicando en Sant Cugat del Vallès que ha tenido su concreción en el presupuesto para el año 2008 y que actualmente está vigente. Ha sido el primer ejercicio que lo hemos puesto en práctica pero ya lo estamos trabajando para el año 2009. Es más o menos trasladar a la Administración Pública lo que es el sistema de cua-

dros de mando que están aplicando muchas empresas para rentabilizar su gestión.

Aquí les he enunciado cinco elementos, podría haber puesto más, pero son los cinco que me parecen más importantes para contextualizar dónde estamos actualmente. Vivimos en un mundo donde la Administración Local tiene una demanda urgente de servicios, ya me he referido ello, hemos de ser mejores y más ágiles prestando estos servicios, las fórmulas de externalización son cada vez más corrientes como es la colaboración pública y privada en determinados ámbitos de gestión, es decir, los Ayuntamientos cada vez hemos de contar más con los actores privados de la ciudad para prestar servicios en diversos ámbitos. Por último un elemento, que por lo que me comentaban ayer el Alcalde de Vitoria en otro orden de cosas puso encima de la mesa y que está vinculado a la sostenibilidad económica. Los Ayuntamientos no hemos de ser tampoco los mejores en todo sino que nos podemos especializar y hemos de intentar trabajar más en red y colaborar de una forma más estrecha con otros Ayuntamientos para, de esta forma, reducir gastos en algunos servicios que pueden ser prestados por otros municipios de nuestro entorno. Éste es nuestro modelo que les intento explicar.

Nuestro Ayuntamiento, como cualquier Ayuntamiento, tiene un equipo de gobierno que es el que fija la estrategia política. La estrategia política que surge del contrato con los ciudadanos representa el programa electoral que después se convierte en objetivos que denominamos estratégicos y que en nuestro caso al empezar el mandato fijamos en cincuenta principios estratégicos y los enumeramos del uno al cincuenta, entre los cuales no estaba el de convertirnos en un Ayuntamiento que cada año mantendría quinientos gatos o quinientos perros, éste no estaba ahí, nos lo ha impuesto el Gobierno. Estos objetivos se trasladan al Consejo de Dirección, el Consejo de Dirección del Ayuntamiento lo

integra el Gerente Municipal y los Directores de Ambiente, que son cargos de confianza del Equipo de Gobierno pero que en muchos casos son funcionarios municipales que han asumido esta responsabilidad y este compromiso. Ellos tienen la obligación, en primer lugar, de asignar a cada uno de estos objetivos estratégicos un conjunto de indicadores porque los objetivos estratégicos se publicitan, los conocen la ciudad, si ustedes entran en la web del Ayuntamiento de Sant Cugat encontrarán estos objetivos detallados y verán que cada objetivo tiene asignado un conjunto de indicadores, que son los que nos permiten a nosotros, pero también a la ciudadanía, ver exactamente el grado de consecución de estos objetivos. A la vez también nos permiten, dentro de nuestro propio ejercicio, saber si estos objetivos estratégicos se corresponden con las políticas que está desarrollando nuestro Ayuntamiento.

Lo primero que nos surgió cuando fijamos los objetivos es algo que nos pasa en todos los Ayuntamientos pero a partir de ahí sale a flote y es que constantemente intentamos prestar nuevos servicios pero, en cambio, no dejamos de prestar aquellos servicios que ya veníamos prestando. Esto se corresponde como les decía antes con la cultura del gasto y no con la cultura de la gestión. Porque una sociedad que demanda unos nuevos servicios posiblemente ha dejado de demandar otros, bien porque haya otros que los prestan o quizá porque el número de ciudadanos a los cuales está afectando es mínimo y la ciudad puede prescindir perfectamente de ellos ya que no se corresponden a un objetivo estratégico.

A partir de ahí, la estructura interna del Ayuntamiento, de acuerdo con este Consejo de Dirección y de acuerdo con el Equipo de Gobierno, es el que tiene la responsabilidad de ponerlos en práctica.

Ahora les enuncio un poco más lo que hasta este momento he intentado describirles. En definitiva es toda

la organización que se organiza (valga la reabundancia) con los objetivos estratégicos que fija el Equipo de Gobierno, es el presupuesto que se elabora en base a estos objetivos estratégicos y ello también, para los que tenemos la máxima responsabilidad en los municipios nos ha liberado. Bien, en mi caso me ha liberado de una gran responsabilidad, que es la siguiente: normalmente el debate presupuestario municipal se basa en una especie de tira y afloja entre el Alcalde y los diferentes responsables municipales. Todos quieren más dinero, de entrada todos nos intentan convencer de aquello que nos intentaban convencer los profesores al inicio de curso de modo que todos llegaban a clase el primer día y nos contaban que su asignatura era la más importante y que seguro que ellos estaban convencidos que era la más importante. Los Concejales también están convencidos que la suya es la más importante, el Concejale de Cultura sabe que la Cultura es identidad y que crear una identidad colectiva alrededor de la Cultura es un elemento cohesionador y el Concejale de Políticas Sociales sabe que en un momento como el actual las Políticas Sociales todavía tienen que ser más potentes y que hay que dotarlas de mayor recursos, pero el Concejale de Medio Ambiente que se cree el tema de la sostenibilidad y que sabe que su Alcalde también se lo cree, en ninguna forma puede renunciar a un euro que tenía el año pasado al contrario, como tiene tantas ideas porque ha asistido a muchos foros, algunos de ellos internacionales, quiere hacer muchas cosas más y así vamos sumando.

Bien, ahora el debate presupuestario es de otra forma, se asignan los recursos en función del valor que le damos a cada uno de los valores estratégicos y a partir de aquí cada ámbito se tiene que apañar. Lo que les digo a mis Concejales es: ¿Quieres hacer cosas nuevas? Deja de hacer algo, tú tienes este montante de recursos que surge de la valoración de cada uno de los objetivos estratégicos que a ti te corresponden la de los objetivos secundarios, que también están dotados pre-

supuestariamente, y tú te los repartes como quieras, tú té organizas y tú tienes la idea, y también tienes el problema de recordarlo. Me eximes a mí de este problema pero sepas que este problema que pones en la mesa del Consejo de Dirección luego será evaluado por el Gobierno Municipal. Por tanto, la organización se alinea en la consecución de estos objetivos, todos somos responsables de la gestión, todos somos responsables del gasto y todos somos corresponsables de la correcta ejecución del presupuesto.

Bien, no llevamos ni un año de práctica con este proyecto. Ahora estamos elaborando el siguiente, el del año que viene, y la situación nos obliga a variar la ordenación de los objetivos ya que la situación de crisis nos hace cambiar las prioridades a todos.

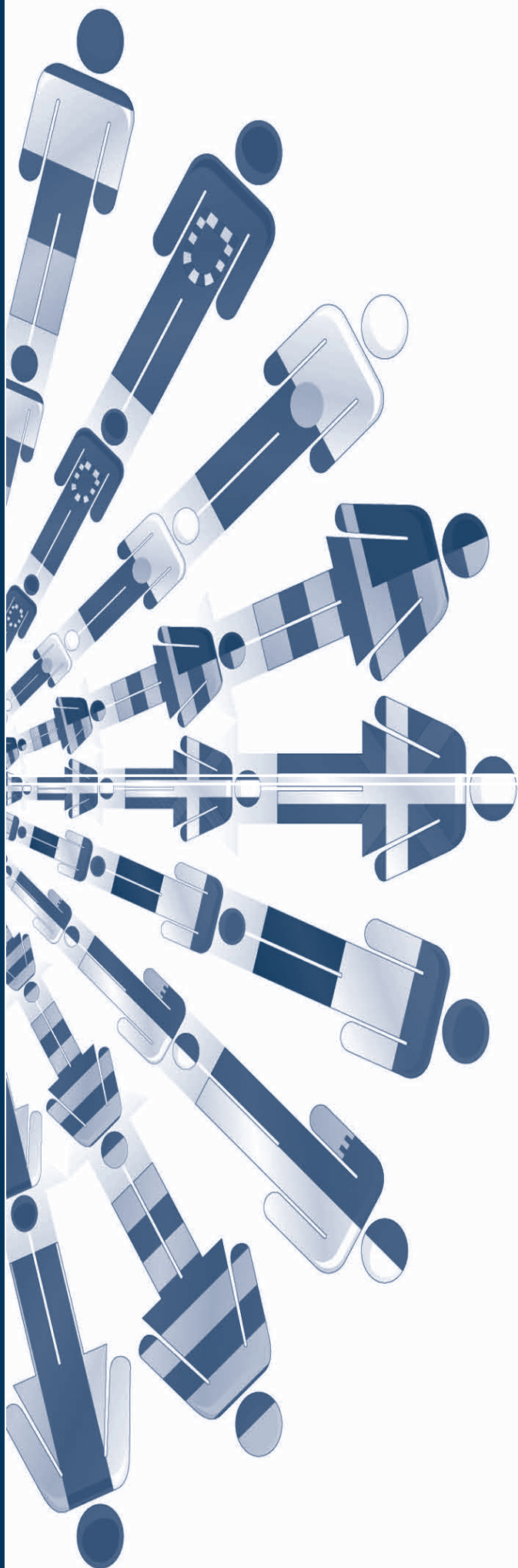
Creo que es un sistema que no nos puede producir ningún daño y, al contrario, es bueno que toda la organización tenga muy claro en que dirección trabaja, que se sienta corresponsable de gastar bien, es una receta que en los momentos en los cuales nos movemos y con la convicción, como les decía al principio, de que nadie nos va a resolver este problema al menos a corto plazo y ya veremos a medio plazo, nos irá bien y mejor que empecemos a espabilarnos.

Bien, acabo con esta transparencia dónde fijense exclusivamente en la última frase, *“un país de calidad necesita una administración de calidad”* y yo creo mucho en ello. Vivimos en un entorno de competitividad global, nuestras empresas tienen que luchar en un mundo abierto, han tenido que hacer un ejercicio muy rápido de ponerse al día y la integración europea pienso nos ha ido muy bien en todos los niveles, también en el económico.

Lo que en ninguna forma podemos permitir es que en nuestro país se funcione a dos velocidades: una de ellas para las empresas, para los profesionales a quien las reglas del mercado y la competencia les ponen en su sitio cada día y, al lado, las Administraciones Públicas que nos movemos con otras reglas y con otro ritmo.

Las Administraciones Públicas ya hemos hecho un gran esfuerzo para ponernos a nivel de la sociedad a la cual servimos, pero supongo que esta crisis económica puede ser la ocasión definitiva para ponernos al día. Entre tanto continuaremos esperando que nos arreglen la financiación local, pero si no nos la arreglan sobreviviremos porque tenemos la obligación.

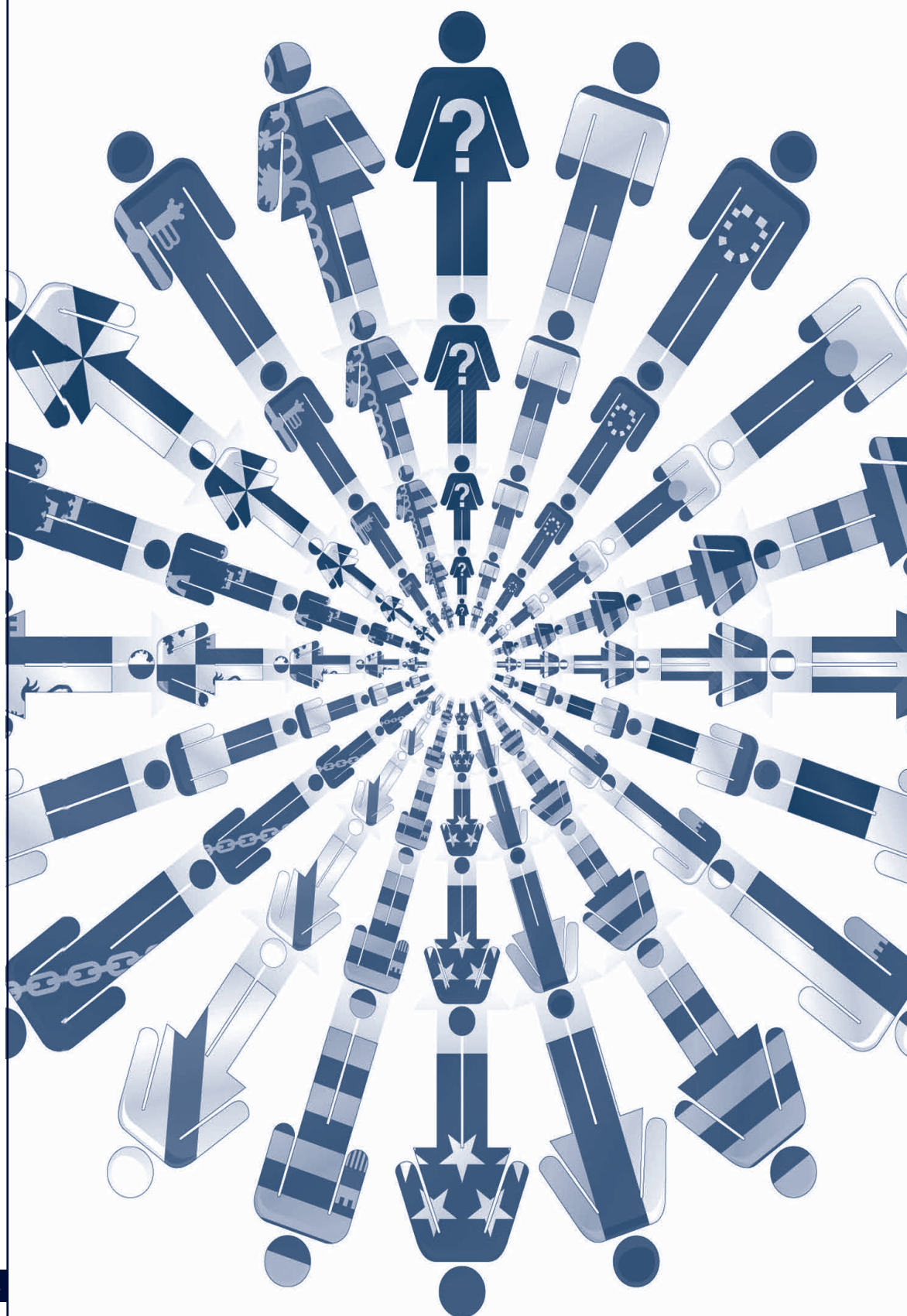
Nada más y muchas gracias.



> Clausura de las Jornadas

> D. Antonio González Fernández

*Director General de Trabajo, Seguridad Laboral
y Empleo del Gobierno del Principado de Asturias*



Al dar inicio a estas breves palabras de clausura he de hacerlo necesariamente con una felicitación, con un agradecimiento y con una disculpa, una felicitación al CES de Asturias, personalizado en su presidente Don Nicolás Álvarez, que nuevamente ha acertado al proponernos un tema tan importante y oportuno como es el abordado durante estos dos días, la distribución territorial de España; lógicamente el agradecimiento está claro que se relaciona con la invitación cursada a la Consejería de Industria y Empleo para estar presente en esta clausura, y la disculpa que me encarga transmita el Consejero, Don Graciano Torre González, quien no puede estar hoy aquí como hubiera sido su deseo, imponderables de fuerza mayor se lo impiden y a la vez permiten que hoy pueda yo acompañarles.

Decía antes que estas Jornadas con que el CES nos ha obsequiado resultan especialmente oportunas y de ello hace fe un simple repaso de su índice, tanto en lo que hace a los temas que se abordaron (dependencia, financiación, descentralización, zonas metropolitanas, equidad y balanzas fiscales, Estado del Bienestar, segunda descentralización, urbanismo...), a lo que se añade el conocimiento y el prestigio de las autoridades llamadas para tratarlos, unos asuntos que tienen que ver de forma radical con lo económico y lo social, que dan nombre a la institución y asuntos pues fundamentales para la sociedad.

Y en este sentido entiendo también hacer una mención a la necesidad de que al abordarlos no se deje de tener en cuenta los hechos históricos, la historia en suma, en el fondo lo social no es más que una perspectiva más desde la que se observa la historia.

Debemos analizar el proceso de nacimiento y conformación de las ciudades, cómo han pasado por procesos de auge y de decadencia a lo largo de períodos de tiempo que normalmente son seculares, incluso con el

doble significado, temporal y religioso, de la palabra secular.

Cómo, a lo largo del crisol de la historia, llegamos a la realidad actual, una realidad que no nos olvidemos no será permanente, en atención al reconocido carácter dinámico de estos procesos, evolucionando, creciendo y mejorando sin que esta evolución y mejora sea automática y necesariamente creciente o positiva, puede ser también menguante, negativa o, si se quiere decir así, involutiva.

En Asturias hemos vivido y vivimos necesariamente estos procesos, de la mano de las nuevas actividades industriales y fabriles con el ejemplo típico y paradigmático de la minería y la siderurgia. Unas novedades que, como pasa con frecuencia con las novedades, en un principio no siempre fueron recibidas con entusiasmo, recordemos para ilustrar lo que les digo los magníficos párrafos de "La Aldea Perdida" de Armando Palacio Valdés, pero que sacaron de la miseria y del hambre física a muchas personas. Los efectos de estas industrias sobre las ciudades y sobre el entorno son palpables y evidentes, como palpables y evidentes son también los efectos del cambio de modelo industrial y productivo.

Unos cambios que están influidos por múltiples circunstancias, una de ellas muy importante es la técnica, la ciencia y la tecnología aplicada, pensemos únicamente los cambios habidos en los últimos años que tienen que ver con la telefonía móvil e internet, la técnica los avances técnicos nos obligan a replantear las viejas soluciones ya asentadas a la luz de los nuevos descubrimientos y de las nuevas infraestructuras, los ejemplos que tiene que ver con las comunicaciones son una prueba palpable de lo que les indico, la mejora de las comunicaciones físicas (autopistas, ferrocarriles de alta velocidad) modifican pautas de comportamiento, laborales, residenciales, vitales en suma, hasta el extremo que

podemos decir que la geografía cambia en la medida que los mapas de “isocronas” también lo hacen.

Pero creo que debemos evitar una suerte de “deslumbramiento tecnológico”, no menos importante que la técnica son los asuntos relacionados con la organización política y con los temas de los valores socialmente admitidos en cada período; sobre el primero de estos asuntos sin duda el hecho más relevante en España es la creación y la maduración de las Comunidades Autónomas, ente novedoso de la Constitución del 78 y de indudable éxito, y cuya incidencia en la organización territorial de España resulta ocioso destacar, así como el fortalecimiento y potenciación de las Administraciones Locales.

En el segundo de los planos indicados, y segundo no indica aquí jerarquía, el de los valores sociales imperantes en cada etapa histórica. En la actual priman los que tienen que ver con la tensión entre heterogeneidad y homogeneidad, o los que se relacionan con la igualdad y la libertad, dos conceptos que se suelen presentar unidos pero que, a poco que profundicemos, no tienen una convivencia tan fraternal como a primera vista se intuye, lo mismo que ocurre con la percepción de los procesos descentralizadores vistos como benéficos y salúferos en la medida que constituyen un “acercamiento al ciudadano”, olvidando que en ocasiones la cercanía física plantea no pocos inconvenientes sobre todo cuando las actividades que han de realizarse son de fiscalización y de control, y que el proceso de formación del estado moderno fue en suma un proceso de integración de particularismos en una realidad superior.

Tecnología, organización, valores sociales, y al final y al principio de todo las personas, los ciudadanos, como uno de los fenómenos característicos de nuestro tiempo, donde hay más personas, con más derechos que en ninguna otra etapa histórica, siendo ésta sin duda la gran aportación de nuestro tiempo.

Y esta aportación, este logro, no es más que el lugar alcanzado en razón a los esfuerzos de quienes nos han precedido, pensemos por ejemplo en la tarea de Javier de Burgos en la primera mitad de siglo XIX cuando abordó la división provincial de la que hoy aún somos tributarios, en este sentido es bueno recordar la reflexión orteguiana sobre que *el defecto más grave del hombre es la ingratitud, ya que siendo la sustancia del hombre su historia, todo comportamiento anti-histórico adquiere en él un carácter de suicidio. El ingrato olvida que la mayor parte de lo que tiene no es obra suya, sino que le vino regalado de otros, los cuales se esforzaron en crearlo y obtenerlo. Ahora bien al olvidarlo desconoce radicalmente la verdadera condición de eso que tiene. Cree que es don espontáneo de la naturaleza y, como la naturaleza, indestructible. Esto le hace errar a fondo en el manejo de esas ventajas con que se encuentra e ir las perdiendo más o menos.*

Jornadas pues como la presente, a más de muchas otras cosas, son una cura contra el grave riesgo de caer en la ingratitud con quienes a lo largo de ya más de medio milenio han contribuido a conformar la actual distribución territorial de España.

Y por eso debemos estar permanentemente agradecidos a quienes las han organizado y a quienes han participado en ellas.

Sin más, pronuncio las palabras canónicas que vienen al caso:

Declaro clausuradas las jornadas sobre LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA: AUTONOMÍAS Y MUNICIPIOS. REFLEXIONES.

Muchas gracias.

