



Red Localis

2017

Informe Red Localis

Organización y financiación de
servicios municipales

Coordinadores

Concepción Campos Acuña
Roberto Fernández Llera

www.redlocalis.com



Red Localis

Red Local de Administración Pública

La Red Local de Administración Pública, es una red sobre el mundo local español, de la que forman parte profesores e investigadores universitarios y profesionales del mundo local. La Red Localis busca convertirse en un foro de reflexión sobre la gestión del municipalismo, con el objetivo de transferir conocimiento desde las universidades y la administración local para mejorar el debate público sobre temas de interés local. La red cuenta con un apartado específico sobre el mundo local gallego. La Red Localis cuenta con el apoyo logístico y material del grupo de investigación GEN (Governance and Economics research Network) de la Universidad de Vigo.



DEPUTACIÓN
OURENSE

Desde Red Localis y GEN queremos reiterar nuestro sincero agradecimiento a la Diputación Provincial de Ourense por su fundamental apoyo financiero e institucional, que se ha materializado a través de la firma de un convenio para el estudio, investigación y difusión sobre el municipalismo, sin el cual no hubiese sido posible culminar este informe, así como otras iniciativas relevantes en el ámbito de la gestión pública local. El respaldo a estos espacios de encuentro entre personas expertas, académicos y profesionales, tanto de Galicia como de toda España, resulta crucial para seguir avanzando en un mejor desarrollo de nuestras administraciones públicas.



ÍNDICE

Presentación

M^a Concepción Campos Acuña

Roberto Fernández Llera

pág. 5

Capítulo 1. Las Entidades Locales como prestadoras de servicios básicos a la ciudadanía: especial referencia a la reforma de 2013 y su proyección de futuro

M^a Concepción Campos Acuña

pág. 8

Capítulo 2. Competencias y servicios municipales obligatorios: ¿hay un coste de existencia?

Roberto Fernández Llera

pág. 26

Capítulo 3. Luces y sombras de la gestión indirecta de servicios

María Pilar Batet Jiménez

pág. 44

Capítulo 4. La remunicipalización de los servicios municipales como alternativa a los modelos externos de gestión

María Cadaval Sampedro

pág. 60

Capítulo 5. Nuevos servicios para una nueva sociedad. Reflexiones en torno a los datos, las personas, la tecnología y la Administración: ciudades y territorios inteligentes

Víctor Almonacid Lamelas

pág. 88

Capítulo 6. ¿Cómo financiamos servicios públicos de calidad? ¿Preguntas y respuestas o preguntas sin respuesta?

Javier Suárez Pandiello

pág. 106

Capítulo 7. Tasas, precios públicos y precios privados: alternativas de financiación de los servicios públicos

Álvaro Jesús del Blanco García

pág. 126



Capítulo 8. La ansiada eficiencia en el mundo local: opciones factibles de medición y cómputo

José Manuel Cordero Ferrera

pág. 144

Capítulo 9. El coste de los servicios no obligatorios de los Municipios: una nueva visión tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Jose Manuel Tránchez Martín

pág. 160

Capítulo 10. El proyecto de control interno en el Ayuntamiento de Madrid

María José Monzón Mayo

pág. 186

Capítulo 11. Control externo y fiscalización de entidades locales: financiera, de cumplimiento y operativa

Eloy Morán Méndez

pág. 202

Capítulo 12. Experiencias de evaluación de servicios municipales en Galicia

Alberto Vaquero García

pág. 218

Capítulo 13. Relación entre el coste de los servicios y la planta local gallega

Alejandro de Diego Gómez

pág. 232

Capítulo 14. Hacia un renovado papel de las asociaciones de entidades locales

Carlos Prieto Martín

pág. 260

Capítulo 15. Las Diputaciones provinciales ante el siglo XXI

Alain Cuenca García

pág. 280

ISSN: 2603-7017

Editado en Ourense por la Red Localis

Enero de 2018



Presentación

M^a Concepción Campos Acuña
Roberto Fernández Llera

Red Localis, la Red Local de Administración Pública, es una red sobre el mundo local español, de la que forman parte profesores, investigadores universitarios y profesionales del mundo local. Su objetivo es convertirse en un foro cualificado de reflexión y referencia sobre la gestión del municipalismo, con la finalidad de transferir conocimiento desde las universidades y la Administración Local, para mejorar el debate público sobre temas de interés local. Red Localis está gestionada por GEN, una plataforma de transferencia de conocimiento en el ámbito de la economía y la gobernanza del sector público, con particular interés en el federalismo y la descentralización. Con ese propósito, Red Localis ha ido desarrollando distintas líneas de trabajo e investigación.

Una de ellas, a través de la presentación periódica de documentos que analizan los ejes de la gestión pública local, tomando el pulso a los ámbitos de mayor actualidad. Al lado de éstos se vertebran otras iniciativas relevantes, enmarcadas en la suscripción de un convenio con la Diputación Provincial de Ourense.

Por una parte, el Congreso Red Localis, como espacio de encuentro de expertos, académicos y profesionales de todo el territorio que, en su primera edición, en junio de 2017, abordó temas cruciales sobre compra pública, colaboración público-privada, transparencia, buen gobierno, participación ciudadana, administración electrónica y calidad de los servicios públicos de ámbito local.

También se ha puesto en marcha el primer Observatorio Municipal Gallego (www.observatorioreredlocalis.com), con el objetivo de recoger y difundir información relacionada con la economía y fiscalidad municipal de los 313 ayuntamientos.

Siguiendo esa misma línea de trabajo colaborativo y útil para la sociedad, aquí se presenta el Informe Red Localis, cuyo subtítulo es “Organización y financiación de servicios municipales”. Se trata de un documento con el que se pretende poner en valor la necesidad de evaluar la organización y la financiación de los servicios municipales, al tiempo que se trata de cuantificar la calidad en su prestación. A tal fin, el I Informe Red Localis se estructura en tres ejes temáticos: i) aspectos generales sobre la organización y financiación de los servicios municipales; ii) financiación y costes de los servicios municipales; iii) fusión, colaboración y cooperación en los servicios municipales. No hay duda que la organización, la financiación y la calidad de los servicios que se ofrecen desde el ámbito municipal son cuestiones de indudable interés y, del mismo modo, algunos de los retos principales para los próximos años. Desde la Red Localis queremos contribuir a este debate con argumentos.



En la elaboración del I Informe Red Localis se han tenido en cuenta, entre otros aspectos, la heterogeneidad de la planta local en España, caracterizada por un gran número de núcleos rurales y con unas características sociodemográficas especiales, así como la necesidad de encontrar respuestas a la prestación de unos servicios municipales básicos con unos estándares de calidad. Con este I Informe Red Localis se posibilitará un doble enfoque sobre todas estas cuestiones, ya que combinan trabajos de naturaleza más teórica, con otros más aplicados, donde se analizarán iniciativas que se vienen aplicando en Galicia y en toda España.

En síntesis, el I Informe Red Localis se presenta como un documento que permite reflexionar sobre la prestación adecuada de los servicios públicos municipales, por ser una de las cuestiones que más preocupan al municipalismo español, siendo además, una de las líneas de trabajo de la Red Localis.

A lo largo de este I Informe Red Localis se abordan los principales retos a los que se enfrentan las entidades locales como prestadoras de servicios básicos a la ciudadanía, con especial referencia a la reforma que introdujo la -tan criticada- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estos retos nos obligan a revisar el modelo prestacional, evaluando luces y sombras de la gestión indirecta de servicios, pero también de las tendencias inversas, con particular incidencia en la remunicipalización o internalización de los servicios municipales como alternativa a los modelos externos de gestión. Sin olvidar una mirada al impacto de las nuevas tecnologías en municipios inteligentes, al lado de una sociedad cada vez más interconectada y próxima al nivel de gobierno local, a través de las políticas de gobierno abierto, pensando en nuevos servicios para esta primera mitad del siglo XXI.

Pero no puede abordarse un informe sobre la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales sin hablar del redimensionamiento de la planta local, examinando, con el rigor y la seriedad que debe hacerse, la instrumentación de la fusión municipal como una vía de garantía en la prestación de los servicios públicos municipales. Para ello, resulta preciso tomar en consideración las competencias de cooperación y coordinación interadministrativa de los servicios mínimos municipales, asignadas a las diputaciones provinciales y otras entidades locales intermedias. A su lado, el renovado papel de las asociaciones de entidades locales, llamadas a desempeñar una actividad central, alineando el conjunto de entidades locales, detectando sus necesidades y actuando como interlocutor para alcanzar las demandas efectuadas desde el sector local.

Las entidades integrantes de la Administración Local, con el obvio protagonismo de los municipios, tienen reconocida constitucionalmente autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Sin embargo, dicha autonomía se ha visto limitada en buena medida por el modelo de financiación, casi siempre superado por el protagonismo del sistema de financiación autonómica, lo que ha dejado una auténtica asignatura pendiente. El I Informe Red Localis investiga, por extenso, las distintas aristas del problema, comenzando por la relación de las competencias legalmente atribuidas y la prestación de los servicios municipales obligatorios, planteando preguntas a las que debe darse respuesta desde la reflexión que permite el conocimiento empírico del mundo local. Por ejemplo, se plantea si hay un “coste de existencia” o si el mejor modo de sufragar servicios públicos de calidad es mediante impuestos, tasas, precios públicos o precios privados, según el caso, como alternativas de financiación.



La financiación de los servicios públicos no puede perder de vista que la defensa del interés general reclama una perspicaz visión basada en el valor y no exclusivamente en el precio. De ahí el enfoque de la calidad en su prestación y en la búsqueda de la eficiencia en el mundo local, con opciones factibles de medición y cómputo. Se hace muy necesario el ejercicio de responsabilidad desde el punto de vista de la racionalización en la asignación de los recursos públicos, así como la obligación de plantearse el coste de los servicios no obligatorios, en buena medida, a través de la fiscalización de entidades locales por las instituciones de control externo, incluyendo sus modalidades financiera, de cumplimiento y operativa. En aplicación de esa búsqueda del objetivo de mejorar el debate público y la transferencia del conocimiento, inherentes a Red Localis, se exploran valiosas experiencias concretas, como el proyecto de control interno en el Ayuntamiento de Madrid o la evaluación de servicios municipales en Galicia.

Para alcanzar el objetivo propuesto, en la elaboración de este I Informe Red Localis hemos contado con la inestimable contribución de un magnífico equipo de colaboradores de toda España, personas expertas y de reconocido prestigio, provenientes del mundo académico, gestor y profesional, con el denominador común de ser grandes conocedores de la realidad del mundo local. Vaya desde aquí nuestro reconocimiento a su aportación y su generosidad.

Finalmente, pero en modo alguno con menor intensidad, reiteramos nuestro sincero agradecimiento a la Diputación Provincial de Ourense por su fundamental apoyo financiero, así como al equipo técnico de GEN y, de manera muy especial, a Fernanda Martínez Castillo, “desfacedora de entuertos” y eficaz solucionadora de problemas.



1. Las Entidades Locales como prestadoras de servicios básicos a la ciudadanía: especial referencia a la reforma de 2013 y su proyección de futuro

M^a Concepción Campos Acuña
Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local
concepcioncamposacunha@gmail.com

RESUMEN

La reforma local llevada a cabo en el año 2013 por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local tenía entre sus objetivos principales la reforma del sistema de competencias, para evitar duplicidades y optimizar el funcionamiento de las entidades locales, actuación que se proyecta directamente en los servicios públicos. En el presente trabajo analizaremos la escasa funcionalidad de la reforma en esta proyección, ante la falta de visión del papel que le corresponde a unas entidades locales muy alejadas de su configuración legal y ante las demandas de una sociedad que exige servicios del SXXI y de calidad.

ABSTRACT

The local reform carried out in 2013 by the Rationalization and Sustainability Act of the Local Government had among its main objectives the reform of the system of competencies, to avoid duplication and optimize the functioning of local entities, a project that is projected directly in public services. In the present work we will analyze the scarce functionality of the reform in this projection, due to the lack of vision of the role that corresponds to local entities far removed from their legal configuration and to the demands of a society that demands services of SXXI and of quality.

PALABRAS CLAVE

Reforma, servicios, competencias

KEYWORDS

Reform, services, skills



1. INTRODUCCIÓN

En este estudio analizaremos la situación de los servicios públicos locales, desde un doble punto de vista, desde el examen del ordenamiento jurídico, que regula, con mayor o menor fortuna, competencias y servicios públicos en el ámbito local, pero al lado del ámbito puramente regulatorio, también desde la realidad social que obliga a las entidades locales a dar un paso al frente para responder adecuadamente a los intereses de los ciudadanos, fuertemente marcado por la evolución de las nuevas tecnologías y la prestación de servicios públicos de calidad en una sociedad cada vez más exigente.

En ese encaje, examinaremos la actual configuración del sistema competencial local, tras la reforma efectuada en el año 2013 por la Ley 27/2013, de 30 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), y su impacto en el catálogo de servicios locales, afectados por los primeros pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional. Pero también el papel otorgado en la reforma a las Diputaciones Provinciales, como entes locales intermedios a los que sitúa en una posición de coordinación y de garante en la prestación de los servicios mínimos por los Ayuntamientos. También veremos, a lo largo del presente estudio, la expansión que ha experimentado la delimitación de los servicios públicos locales, en relación al núcleo duro, es decir, los considerados servicios básicos tradicionales tanto en su forma prestacional como en la posición de la sociedad hacia una administración basada cada vez más en estándares de gobierno abierto, desde la innovación y la calidad, sin olvidar un eje fundamental como es la financiación local, asignatura pendiente que ha sido objeto de reevaluación en el año 2017 con el trabajo de una Comisión de Expertos constituida ad hoc.

La comprensión del esquema actual sobre las competencias y los servicios locales ha de partir necesariamente del correcto entendimiento del principio de autonomía local que no parecía trascender a la reforma local de 2013, pues no formaba parte de su planteamiento, como debería ser ante la indefinición de nuestro texto constitucional, y a pesar de la garantía institucional reconocida en Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981. Para encontrar una definición de la misma debemos recurrir a lo establecido en el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) 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».

Con independencia de estas carencias estructurales en el diseño de la organización territorial en lo que afecta al mundo local, son múltiples los factores que inciden en el diseño actual del marco legal, y entre los más relevantes, que la regulación del régimen local se encuentra fuertemente marcada por su carácter bifronte, con una competencia compartida entre Estado y Comunidades Autónomas (CCAA) y su regulación básica a través de una norma de rango ordinaria, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), pero que integra el bloque de constitucionalidad. Consecuencia de la misma nos encontramos, en paralelo, con la compleja distribución de competencias de carácter sectorial, que dificultan considerablemente el reconocimiento de un espacio propio competencial con la suficiente amplitud para dar respuesta a las necesidades de la sociedad.



En un aspecto más operativo, el ejercicio de las competencias y la prestación de los servicios públicos también está condicionada por un modelo de planta local que afecta, de un modo sustancial, a las condiciones en que éstos se desarrollan. Modelo de planta local cuyas bases arrancan con la Constitución de 1812, según la cual "...se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas...", y que hoy dibuja un heterogéneo mapa con más de 8.100 municipios, sin perjuicio de la existencia de otras EELL. Precisamente, el escaso dimensionamiento del mundo local condiciona de un modo directo la capacidad de éste para la prestación de los servicios públicos, de ahí, como veremos, la intención del legislador en la reforma de reforzar las Diputaciones Provinciales como garante de los mismos.

2. CONTEXTUALIZANDO LA (IN)NECESARIA REFORMA LOCAL

La actual configuración de la sociedad y su evolución ha situado a las entidades locales en el eje de la mayoría de las políticas públicas, con independencia, en muchos casos, de la existencia de títulos competenciales que ofrezcan cobertura legal para desarrollar su actividad. Sin embargo, el eje de la reforma que se materializó con la LRSAL giraba directamente sobre el ámbito competencial, hasta el punto que su leit motiv era "una administración, una competencia". Y decimos directamente, porque indirectamente la norma pretendía actuar sobre la gestión económica de las Entidades Locales, sobre la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria, y ello aunque el ámbito local se presentaba como el nivel de organización territorial que arrojaba mejores resultados en términos de déficit y endeudamiento.

2.1. ORIGEN Y CAUSAS DE LA REFORMA

El origen de la reforma debe buscarse en la situación de crisis económica, y en la iniciativa de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), que, en el marco de sus trabajos de adecuación de la estructura de la administración pública español, incluía en el Programa Nacional de Reformas de los años 2012 y 2013 presentados por España ante la Unión Europea, la reforma, vía racionalización, de la administración local, como una de las medidas de mejora de la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria; se daba continuidad así, a la senda iniciada con la reforma constitucional del artículo 135, en el año 2011. Pero esta sistemática, vinculando la reforma local a una situación coyuntural de crisis económica y al cumplimiento de los objetivos de déficit presupuestario, alejaba de facto la posibilidad de dar cumplimiento a los objetivos tradicionalmente planteados en torno a las demandas históricas de las EELL y su posicionamiento en el esquema territorial, que se plasma como un reflejo de su debilidad institucional frente a la administración del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Debilidad institucional que trae causa en la falta de reconocimiento constitucional de la autonomía local y su configuración, pero que también se debe a que en la administración local se produce, por la cercanía entre los niveles de gobierno y administración, una casuística completamente ajena a lo que sucede con los otros dos niveles de la organización territorial, y es una cierta percepción, tanto legislativa como socialmente, de



que nos encontramos únicamente ante una instancia de administración, de rango menor, y no ante unos gobiernos democráticos y legítimos a través de los cual ejercer las funciones de dirección de la política municipal inherentes al mismo.

En este contexto, uno de los ejes que habían vertebrado la LRSAL giraba en torno al sistema competencial local, evitando duplicidades entre las distintas administraciones públicas, en la búsqueda de la racionalización en la asignación del gasto público. Pero, sin negar la necesidad de adecuar el marco legal en materia de régimen local a unas entidades, las que integran la administración local, que tanto han evolucionado y que han experimentado una profunda transformación, no era ésta la reforma necesaria con carácter general y, en particular, desde el punto de vista de los servicios públicos. Y es que la expresión competencias impropias no nos situaba directamente en un plano de antijuridicidad por carecer las EELL de competencias para su ejercicio, sino ante una situación que quizás no ha sido adecuadamente dimensionada por los actores en presencia, pues la mera existencia de competencias concurrentes no genera forzosamente ineficiencias y duplicidades.

En particular, si atendemos a los actores principales, la verdadera demanda local se sitúa en un plano muy terrenal, el económico, ya que la adecuación del sistema de financiación a la configuración actual de los municipios se presenta como un reto inaplazable para dar respuesta a la situación a la que ha evolucionado el mundo local. De aquellos servicios que se prestaban en los tempranos años 80, época en la que se configuraron las bases de su régimen local, a los que prestan los municipios del 2013, año en que se aprueba la reforma, con unos servicios digitales, modernos y sostenibles, atendiendo a las necesidades derivadas de una fuerte crisis se abre una profunda brecha que exige revisar su financiación.

2.2. COMPETENCIAS LOCALES TRAS LA LRSAL

La materialización del principio de autonomía local recogido en la CEAL se lleva a cabo en el artículo 2.1. LR-BRL, en la redacción LRSAL, cuando señala que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La modificación de la LRSAL en este punto ha servido para introducir la sujeción al principio de eficacia y el latiguillo de la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Tras esta vinculación de la autonomía local y el ejercicio de competencias a los principios económicos, el amplio recorrido de la reforma en sus diversas líneas ha resultado ser corto en cuanto a su proyección temporal, por efecto de la revisión por parte del Tribunal Constitucional de alguno de sus ejes fundamentales,



ejes que se podrían resumir en el siguiente esquema de la reforma competencial:

- Competencias propias: a través de la modificación de la cláusula general de atribución competencial recogida en el artículo 25.1 LRBRL y la determinación de la naturaleza del listado competencial ex artículo 25.2 LRBRL.
- Prohibición del ejercicio de competencias impropias y excepciones a la misma en las condiciones recogidas en el ex artículo 7.4 LRBRL.
- Supresión de las competencias complementarias con la eliminación del artículo 28 LRBRL y la nueva configuración de las nuevas competencias delegadas en el artículo 27 LRBRL.
- Transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales, sanidad y educación.
- Ampliación de la competencias provinciales en los artículos 26 y 36 LRBRL.

El mayor condicionamiento de esta reforma se producía por la desaparición del pretendido título generalista competencial que habilitaba la prestación local de multitud de servicios públicos y que pasaban a carecer de cobertura legal. Tras la reforma, los municipios se ven sujetos al nuevo modelo de competencias distintas de las propias y de las ejercidas por delegación, que sólo podrán ejercerse cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Para ello, el nuevo modelo establece un rígido sistema de control, al exigir, con carácter preceptivo y vinculante los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

El Pleno de Tribunal Constitucional en Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre de 2017, resuelve el Conflicto en defensa de la autonomía local 4292-2014, planteado por 2.393 municipios respecto de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local: constitucionalidad de la regulación legal del ejercicio por las entidades locales de competencias impropias, de la coordinación provincial de determinadas funciones municipales y del plan económico-financiero que han de presentar los entes locales que no satisfagan distintos objetivos de estabilidad presupuestaria (SSTC 41/2016 y 111/2016), estableciendo el siguiente fallo:

1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en los incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el



informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.»; y de la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013.

2.º Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local en todo lo demás.

Perdiéndose nuevamente una oportunidad para reforzar el rango constitucional de la autonomía local.

2.3. LA SANCIÓN CONSTITUCIONAL AL MODELO DE REFORMA COMPETENCIAL

Si por algo se ha caracterizado la LRSAL fue por el consenso en la oposición al modelo de la reforma, consenso no sólo del mundo local y de sus operadores jurídicos, sino también de la más reconocida y experta doctrina, oposición que se ha visto avalada por los pronunciamientos existentes, hasta el momento, del propio Tribunal Constitucional. Como consecuencia de éstos la LRSAL ha ido perdiendo sus señas de identidad, a pesar de que no se pueda decir que el Tribunal se posicione demasiado a favor de la autonomía local.

El primer pronunciamiento se produjo con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016, que ofrecía ya sustanciales modificaciones en el núcleo competencial de la LRSAL. La primera, respecto a la doctrina interpretativa en relación con la aplicación del artículo 25 LRBRL, y la condición de sistema de lista abierta de la enumeración recogida en su apartado 2, y no de *numerus clausus*, tal y como postulaba la interpretación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y el artículo 7.4, dando, de este modo, carta de naturaleza a la autonomía municipal para ejercer competencias sin título habilitante, en cumplimiento de sus requisitos y, en consecuencia, a la prestación de los servicios públicos que se deriven de las mismas. La segunda, procede a la anulación de las Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª y 3ª, relativas respectivamente a las competencias relativas a la salud, servicios sociales e inspección sanitaria y procede a establecer la interpretación conforme a la Constitución en los términos del fundamento jurídico 13 e) de la Sentencia, de la Disposición Adicional 15ª, relativa a la transferencia de competencias en materia de educación, competencias todas ellas que dan origen a una relevante actividad prestacional por parte de las EELL.

Casi con solución de continuidad, el 9 de junio de 2016, se dictaba la segunda sentencia del Tribunal Constitucional, en la que, a los efectos que nos interesan, los preceptos afectados eran los artículos 26.2 y 36.1 g) y 36.2 a) LRBRL. En relación con lo dispuesto en el artículo 36.2.a), relativo a las facultades de coordinación de las Diputaciones Provinciales sobre los servicios públicos municipales, la sentencia admite los claroscuros de dicha potestad en relación con la autonomía municipal, y que la indefinición que se expresa la LRBRL tras la reforma, puede vulnerar la garantía constitucional. Para evitar esta infracción, considera necesario que la previsión recogida en el precepto sea concretada normativamente a través de la legislación autonómica sobre régimen local o las respectivas regulaciones sectoriales, con el correspondiente margen de participación a los municipios.

Aunque el pronunciamiento acepta la fórmula de coordinación y las competencias atribuidas a las Diputa-



ciones, establece las claves interpretativas para que no vulnere el principio de autonomía municipal y sea conforme con la Constitución. El artículo 36.2 LRBRL, objeto de enjuiciamiento, permite a las Diputaciones establecer fórmulas de coordinación a los municipios para la prestación de determinados servicios cuando detecten que los costes son superiores a los que tendría el mismo servicio si se prestara bajo la coordinación de la diputación o directamente por ella. La sentencia concluye que el precepto es constitucional pero sólo si se interpreta en el sentido de que “precisa de complementos normativos que, en cualquier caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios”, en referencia a la necesidad de permitir dicha participación de los municipios con carácter previo a la elaboración y aprobación de los planes provinciales de actuación.

Igualmente, da por buena la reforma del art. 26.2 LRBRL, que contempla la intervención de la diputación provincial en la gestión de servicios esenciales (recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable, tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público) por los municipios de menos de 20.000 habitantes. En este caso, la intervención de la Diputación se concretará mediante el ejercicio de tareas de “coordinación”, que deben ser previamente pactadas con el municipio afectado, para no resultar invasivas frente a la autonomía local.

3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA REFORMA

La limitación competencial en el ámbito local se proyecta, de manera forzosa, sobre los servicios públicos que las entidades pueden prestar, pues más allá de los establecidos como servicios mínimos obligatorios en el artículo 26 LRBRL, que serán objeto de análisis diferenciado, la prestación de un servicio u otro deberá encontrar su fundamento en un título competencial que legitime y de entrada a la actuación de la respectiva entidad local. Pero, además, la prestación de los servicios públicos locales se verá fuertemente condicionada por la legislación sectorial, que en muchas ocasiones, será de carácter autonómico, lo que implicará relevantes diferencias en el contenido de las obligaciones de servicio y, en consecuencia, en sus costes, en función del ámbito territorial concreto de prestación.

A continuación, examinaremos la noción y alcance de los servicios públicos locales, así como sus características y la configuración de carácter de mínimos tras la reforma. Todo ello sin perjuicio de la regulación de aspectos de carácter instrumental, que no se abordan en este trabajo por razones de extensión, como son los relativos al modelo de gestión pública directa o indirecta, en los términos previstos en el artículo 85 LRBRL y al ejercicio de la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, que exige garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera en el ejercicio de sus competencias y de la reserva de actividades o servicios esenciales, prevista en el artículo 86.2 LRBRL para el abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable.



3.1. NOCIÓN Y ALCANCE DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Según el artículo 85.1 LRBRL los servicios públicos locales son aquéllos que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias, redacción que procede de la revisión efectuada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En su redacción inicial identificaba servicios públicos locales con cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades locales. Se pretendía, con esta modificación, introducir un poco de claridad en el confuso concepto de servicio público local, desligándolo del concepto de competencia, confusión que se advierte también en la jurisprudencia, como en la STS de 23 de mayo de 1997 (Sala 3ª, Sección 4ª), cuyo Fundamento de Derecho Sexto se afirma lo siguiente:

«El concepto de servicio público, calificado frecuentemente como polisémico, no es ciertamente una categoría dogmática unívoca. En Sentencia de 24 octubre 1989, este Tribunal advierte que ningún Texto Legal da un concepto de servicio público y atiende a una noción estricta de servicio público considerándolo “como actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración para que ésta la reglamente, dirija y gestione, en forma directa o indirecta, y a través de la cual se preste un servicio al público de manera regular y continua.”

A los efectos de definir los perfiles conceptuales, podemos señalar como actividad de servicio público en el ámbito local aquélla:

- . Desarrollada por una entidad pública local, por sí o mediante un gestor contratado, para satisfacer las necesidades de los usuarios, conjunto de personas destinadas a la misma.
- . Caracterizada objetivamente por venir constituida por prestaciones técnicas que reportan utilidades a los usuarios que las reciben.
- . Configurada bajo criterios de generalidad e igualdad y en unas condiciones de continuidad y regularidad.
- . Declarada por la legislación como servicio público local o asumida como tal por la entidad en el ámbito de sus competencias y de conformidad con el procedimiento administrativo establecido.

Despejadas estas cuestiones debe plantearse ¿Cómo deben prestarse los servicios públicos locales? El artículo 85.2 LRBRL, en la redacción dada al mismo por la LRSAL establece que “los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las que enumera”. Sostenibilidad que debe interpretarse en términos económicos, es decir, sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, en relación al principio constitucional de eficiencia, introduciendo, de este modo, la necesidad de buscar el equilibrio entre el criterio económico de los costes y el objetivo general de una prestación eficaz de los servicios públicos, tal y como recoge el artículo 31.2 de la Constitución. No obstante, dada la regulación sectorial respecto de los servicios obligatorios contemplados en el artículo 26



LRBRL, estatal o autonómica en función de la distribución constitucional de competencias, parece que las potestades que se atribuyen al Ente local respecto de los mismos son de mera gestión, y no de planificación, programación, regulación o intervención.

Con independencia de lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico, no debemos olvidar el marco europeo constituido por el Libro Verde sobre los servicios de interés general, COM (2003) 270 final, de 21 de mayo de 2003, que trae causa del Informe de la Comisión al Consejo Europeo de Laeken, bajo el mismo título, de 17 de octubre de 2001 [COM (2001) 598 final]. Y en el mismo sentido, el Libro Blanco sobre los servicios de interés general, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2004) 374 final, de 12 de mayo de 2004, que parte de una noción diferenciada, servicios de interés general, frente a la de servicios públicos.

3.2. SERVICIOS LOCALES CON CARÁCTER DE MÍNIMOS

Los servicios públicos locales son objeto también de la reforma local, reforma que respecto a esta materia se aborda desde una doble visión, en cuanto a su contenido, pero también en la forma de la actividad prestacional, y sobre la que pueden sistematizarse los siguientes aspectos afectados por la misma:

- a) Se modifica la lista de servicios mínimos municipales del artículo 26 LRBRL.
- b) Se refuerza el papel de las Diputaciones Provinciales en la gestión de los servicios mínimos municipales.
- c) Se introducen modificaciones en las formas de gestión de los servicios públicos en el artículo 85 y 85 ter de la LRBRL.
- d) Se modifica el artículo 86 de la LRBRL, relativo a la iniciativa económica local y a la reserva local.
- e) Se modifica el apartado segundo del artículo 97 del Texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL).
- f) Se establece que si una corporación local incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, o incumple la regla de gasto, el plan económico-financiero debe incluir, entre otras, la gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes.
- g) Se contempla la obligación de proceder a la determinación del efectivo coste de todos y cada uno de los servicios, antes del 1 de noviembre de cada año, tal y como examinaremos.

Tras la LRSAL, los servicios públicos que se configuran como obligatorios en el ámbito local se recogen en el artículo 26 LRBRL, siguiendo el modelo de atribución gradual por tramos de población, criterio que parece oportuno considerando las deficiencias e ineficiencias de la planta local, pero que nos sitúa en el debate de si el desequilibrio tradicional se traduce en un desequilibrio de derechos de los ciudadanos según su lugar de residencia.



En relación al catálogo de servicios mínimos que deben prestarse desde el ámbito local, recogidos en el apartado 1 del artículo 26 LRBRL, y a pesar de que tras la reforma se ha mantenido prácticamente inalterado, el momento actual pone sobre la mesa relevantes medios instrumentales necesarios para su prestación, como es la utilización de las nuevas tecnologías o los nuevos estándares de calidad, que sí exigen evaluar las necesidades de su rediseño. Piénsese, por ejemplo, en los sistemas de recogida de residuos sólidos de los primeros años 90 y en la actualidad, o en los sistemas de alumbrado público y gestión del tráfico, con la transformación que han experimentado mediante la aplicación de técnicas “smart”.

En cuanto al listado propiamente dicho, y sin perjuicio de que necesitaría de una actualización para adaptarla a las nuevas realidades sociales, económicas y técnicas, podemos decir muchos de los cambios de carácter terminológico de la relación recogida en el artículo 25.2 tienen su reflejo, en las modificaciones de esta naturaleza en el artículo 26, como sucede, por ejemplo, con la reformulación de las competencias municipales en materia de servicios sociales que ha provocado la modificación correlativa de la lista de servicios mínimos obligatorios del artículo 26, donde la mención a los servicios sociales, como servicio mínimo obligatorio para los municipios se sustituye ahora por otra a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

3.3. INNOVACIÓN Y CALIDAD COMO EJES DEL NUEVO MODELO PRESTACIONAL

La gran pregunta en esta materia no es cómo deben prestarse los servicios públicos locales desde la óptica de la fórmula de gestión, sino desde las características que deben configurar esta prestación y para dar respuesta con la misma, a los principios de eficacia y eficiencia. A tal fin, se añaden no sólo los vectores de racionalización en el gasto público examinados, sino los de innovación y calidad, tan relacionados con la noción *smart*, generalizado en su asociación a las *smart cities*. Entendiendo que esta calificación, no sólo constituye un motor fundamental para la innovación y el conocimiento, sino que promueve la gestión eficiente de las infraestructuras y los servicios urbanos, hacen más eficiente el gasto público y mejoran la calidad de los servicios al ciudadano.

Sin embargo, y a pesar de que la reforma se aprueba a finales del año 2013, es posible advertir la miopía legislativa en la ausencia de cualquier referencia a este tipo de conceptos, ni tan siquiera de un modo adecuado al papel de las nuevas tecnologías, como herramienta fundamental para el funcionamiento de las AAPP y, en consecuencia, la prestación de servicios. A pesar de ello la única referencia se recoge en una pretendida nueva competencia, en el artículo 25 LRBRL, referida a la promoción de la utilización de las nuevas tecnologías, eso sí, en su ámbito territorial.

Por tanto, al lado de los retos “tradicionales” de garantía de la prestación de los servicios, se encuentran los retos que plantea la transformación del modelo de sociedad y, en consecuencia, también de ciudad y de servicios, pues aunque hablemos de nuevas tecnologías éstas son sólo un instrumento para mejorar la calidad prestacional de los servicios básicos, y para hacer frente a nuevas demandas en torno a la cohe-



sión social, la protección de los ecosistemas y respuestas responsables ante el cambio climático, pues con independencia de la dimensión de la entidad local y su situación, todas ellas encierran la potencialidad de desarrollo de proyectos inteligentes de futuro. Entre otros muchos elementos de peso, la ingente cantidad de información de que disponen las EELL y las Administraciones Públicas pueden permitir mejorar e innovar en la gestión de los servicios públicos, mediante la utilización de las técnicas de big data y open data, entre otras, que ya están ofreciendo interesantes resultados, aunque, de momento, de un modo aislado.

Por eso, más allá de cuestiones estrictamente jurídicas, la visión de futuro de los servicios públicos locales pasa por unas claves alejadas del perfil jurídico y administrativo, y forzosamente referida a las *Smart City* o Ciudades Inteligentes, cualidad que se proyecta directamente sobre los servicios públicos locales, en su modelo prestacional. Según el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, la noción de ciudad inteligente:

- es la visión holística de una ciudad que aplica las TIC para la mejora de la calidad de vida y la accesibilidad de sus habitantes y asegura un desarrollo sostenible económico, social y ambiental en mejora permanente.
- permite a los ciudadanos interactuar con ella de forma multidisciplinar y se adapta en tiempo real a sus necesidades, de forma eficiente en calidad y costes, ofreciendo datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas, para resolver los efectos del crecimiento de las ciudades, en ámbitos públicos y privados, a través de la integración innovadora de infraestructuras con sistemas de gestión inteligente.

Y aunque la configuración de nuestra planta local, por su escaso dimensionamiento, podría justificar no recurrir a generalizar la expresión de ciudades inteligentes, lo cierto es que precisamente el mundo digital puede favorecer la creación de espacios tecnológicos de cooperación, con entornos TIC interoperables que faciliten el intercambio de buenas prácticas y el uso compartido de herramientas tecnológicas, avanzando hacia espacios locales *smart*, hablandose ya en la actualidad de “Superciudades”.

Igualmente, el proceso de mejora continua que requieren los servicios públicos, exige introducir herramientas y mecanismos de medición de calidad, los económicos ya son objeto de seguimiento a través de distintas fórmulas, la última el coste efectivo, y, ante todo medir. Pero también por dar entrada a los ciudadanos en el diseño y evaluación de los servicios públicos, especialmente a través de la participación-colaboración, como uno de los pilares del gobierno abierto y conectado a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Por último, y a título meramente enunciativo, no podemos dejar de mencionar las tendencias más claras que se están produciendo en relación con los servicios públicos locales, en particular, tras las elecciones municipales de 2015 y que están marcando este mandato. Por una parte, en cuanto al modelo de prestación, con la remunicipalización de los servicios públicos, y por otra, con la integración de la participación ciudadana en la definición y planificación de los servicios, su forma de prestación y evaluación, en la línea de las políticas públicas de gobierno abierto.



4. EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MÍNIMOS

Uno de los ejes de la reforma pasaba por reforzar a las Diputaciones Provinciales, y aunque en su origen se llegó a barajar su supresión, la versión final ha quedado descafeinada frente a la fuerte posición que le otorgaban las primeras redacciones del Anteproyecto, la LRSAL sí les ha otorgado un relevante papel en relación con la prestación de los servicios municipales mínimos, tanto mediante la atribución de competencias de coordinación, como con la posibilidad de intervenir, directamente, en las decisiones sobre su prestación, aspectos ambos sobre los que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional.

4.1. EXTENSIÓN DE LA COORDINACIÓN EN GARANTÍA DE LOS SERVICIOS LOCALES MÍNIMOS

Podría decirse que, tras la LRSAL, la garantía de los servicios municipales de carácter mínimo ha dejado de ser competencia exclusiva de los ayuntamientos, pues entre las novedades introducidas por la reforma, el artículo 26 LRBRL atribuye a las Diputaciones Provinciales la competencia para la asistencia a los municipios en el establecimiento y prestación de los servicios mínimos, en particular, respecto a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, a las que atribuye la coordinación en la prestación de los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de residuos; b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) Limpieza viaria; d) Acceso a los núcleos de población; e) Pavimentación de vías urbanas; y f) Alumbrado público.

Al tiempo que el artículo 36 LRBRL reconoce entre las competencias propias de las Diputaciones la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación, de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

El legislador vincula esta competencia de coordinación claramente con la visión economicista en la prestación de los servicios al condicionar la entrada del ente provincial a las condiciones de un menor coste efectivo, como uno de los supuestos de intervención, pues el artículo 36.2 LRBRL permite a la Diputación establecer fórmulas de coordinación a los municipios para la prestación de determinados servicios cuando detecte que los costes son superiores a los que tendría el mismo servicio si se prestara bajo la coordinación de la Diputación o directamente por ella.

Pero esta competencia de coordinación exige, según el Tribunal Constitucional, una serie de condiciones: debe responder a la protección de intereses supramunicipales, debe tratarse de una atribución específica, es decir, que venga determinada en la ley; y debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve el Ayuntamiento en la toma de decisiones que le afectan sea tendencialmente correlativo a la intensidad del interés municipal



involucrado. Aunque el pronunciamiento judicial acepta la fórmula de coordinación y las competencias atribuidas a las Diputaciones, también establece las claves interpretativas para que no vulnere el principio de autonomía municipal y sea conforme con la Constitución, de tal modo que la interpretación conforme del precepto exige añadir que “precisa de complementos normativos que, en cualquier caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios”, como referencia a la necesidad de permitir dicha participación de los municipios con carácter previo a la elaboración y aprobación de los planes provinciales de actuación.

La posición de garante de las Diputaciones aún se pone de manifiesto en un extremo más, cuando el artículo 36.2. LRBRL le atribuye la competencia para asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal, a cuyo fin, las Diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.

4.2. FUNCIONES DEL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS

Tras descartar el denominado “coste estándar” que recogía en Anteproyecto LRSAL, por su rechazo en el informe del Consejo de Estado, el legislador introducía el nuevo coste efectivo de los servicios en el artículo 116 ter LRBRL, como elemento de apoyo a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que se ha visto desarrollado por Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. Esta técnica trae causa en el argumento de que a efectos del control del déficit público y del endeudamiento no es suficiente la reordenación de las competencias de las entidades locales para su ajuste, ni la apelación constante a los principios de sostenibilidad, eficacia y eficiencia en la gestión, sino que resulta necesario disponer de instrumentos técnicos que permitan evaluar y medir el grado de economicidad y rendimiento desde el punto de vista del gasto y, en su caso, la calidad en la gestión de los servicios locales. A tal fin, el artículo 116 ter LRBRL impone a todas las EELL la obligación de calcular antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior, sobre la base tanto de costes directos como indirectos.

La relevancia del coste efectivo de los servicios, además de su configuración como un elemento de racionalización y eficiencia en el gasto público, tiene también una vertiente instrumental, al atribuirle a las Diputaciones la competencia para el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, con una consecuencia añadida: cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes. Vertiente instrumental que también se manifiesta cuando el artículo 36.2 a) LRBRL establece que si la Diputación detecta que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos. En este sentido, puede observarse una fuerte conexión entre la posición de garante de los servicios municipales de las Diputaciones y el resultado del coste efectivo de los servicios.



5. LA CLAVE DE BÓVEDA: LA FINANCIACIÓN LOCAL

Frente al amplio protagonismo concedido al sistema de financiación de las CCAA en el desarrollo del Estado y a su continua revisión ante las demandas de los entes autonómicos, la reforma del sistema de financiación local se ha visto relegado a un segundo plano, a pesar de constituir una demanda permanente del mundo local y la antigüedad del modelo existente. Para intentar dar respuesta a estas demandas, el Consejo de Ministros en sesión de 10 de febrero de 2017 aprobaba la constitución de una Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local, que surgía precisamente como medida en paralelo a la constitución de una Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica.

Como resultado de los trabajos la Comisión presentó el 26 de julio de 2017 el informe sobre la reforma del sistema de financiación local, y en sus conclusiones, a los efectos que nos interesan, destacan las siguientes afirmaciones:

- Las Entidades Locales han realizado un elevado esfuerzo de disciplina fiscal y resultan más acordes, en términos comparados, con una hacienda local más clásica, de menor dimensión. Estas características son consecuencia de su pequeño tamaño relativo y de la presencia de un nivel intermedio de gobierno con un protagonismo muy importante en las principales políticas sociales, como sanidad y educación y, en menor medida, en servicios sociales.

- Desde 2004 el gasto local creció un 31,3%, aumentando más, entre las partidas más relevantes: gastos en economía y comercio (112,2%), gastos en envejecimiento de la población (88,4%), servicios generales (67,2%), servicios de protección contra incendios (57,7%) gestión de residuos (54%), transporte (42,9%) y servicios deportivos y de ocio (41,7%). Estos gastos representaban en 2015 el 46,1% del total. Pero debemos apuntar cómo ese incremento del gasto no conllevó el aumento del déficit.

- Es imprescindible una clarificación de ámbito competencial de las Entidades Locales, que debiera partir del análisis de la situación actual con el objetivo de identificar medidas que den respuesta a las posibles tensiones financieras existentes. Es decir, se constata la irrelevancia de la reforma en el cumplimiento de su principal objetivo.

Porque la verdadera asignatura pendiente en materia de régimen local, desde el punto regulatorio, no es en sí misma una remodelación del sistema competencial que desde la autonomía local ofrece suficientes mimbres para su desarrollo, así como para incardinar la prestación tanto de los servicios públicos de carácter básico como de aquéllos que la evolución de la sociedad pueda ir demandando. El verdadero reto regulatorio pasa por el ajuste a un sistema de financiación que se adecúe a la realidad de unos municipios que desde el inicio de la etapa constitucional han ido evolucionando agregando un gran número de servicios a su prestación, y con un alto nivel de calidad, sin obtener, en paralelo, el reconocimiento en términos de financiación. El aplazamiento sistemático en la asunción de la necesidad de ofrecer una solución adecuada al sistema de financiación local representa un obstáculo insalvable en la definición del modelo de administración local, y por tanto, de su cartera de servicios y acervo competencial.



6. PROYECCIÓN DE FUTURO: LA LÍQUIDA CONFIGURACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES

Tras el paso de la LRSAL por el Tribunal Constitucional y aunque uno de los ejes fundamentales, el competencial, se ha visto fuertemente afectado, todavía sobreviven líneas maestras de la reforma, como es la fijación del coste efectivo de los servicios, pendientes de comprobar su recorrido y utilidad no sólo en términos económicos sino también de calidad y eficacia, así como la aplicación de la nueva categoría de competencias distintas de las propias y de las ejercidas por delegación y el posible impacto de la técnica de la delegación, sin olvidar la potencialidad de la técnica de coordinación en manos de las Diputaciones Provinciales, aún por descubrir, elementos todos ellos relevantes para definir el catálogo de servicios públicos locales.

En cuanto al fondo, y tal y como señala el Tribunal Constitucional, la regulación de las EELL debe permitir la identificación de los municipios en su configuración legal con su imagen social reconocible, por lo que, en el contexto actual, cualquier reforma debería realizarse en términos expansivos, no limitativos, pues los servicios locales que se prestaban cuando se produce la aprobación de la LRBRL en el año 1985, han experimentado una gran evolución, al igual que la concepción del mundo local, cada vez más global, gracias, en gran medida a las nuevas tecnologías, pero también al posicionamiento del mundo local como un referente en la atención y solución de los problemas de los ciudadanos, resultado de los principios de subsidiariedad y proximidad. Proximidad, precisamente, que aparece como elemento clave para garantizar una mayor participación de la ciudadanía en la gestión y administración de los intereses de la colectividad, orientada al gobierno abierto, escenario en el que el mundo local constituye la primera puerta de acceso.

En cuanto a la forma, y una vez incorporadas las nuevas dinámicas de funcionamiento que exige una sociedad cambiante, una sociedad líquida, que necesita una administración también líquida, la calidad, la innovación y la caracterización de los servicios dependerá, en gran medida, de la reforma de la financiación local, para dar respuesta a las demandas de ajuste a la actual configuración de las entidades locales, en cuanto a la percepción social de las mismas, y con máxima atención a los principios de proximidad y subsidiariedad que presiden el ejercicio de sus competencias y la prestación de los servicios públicos.



Referencias bibliográficas

- ALMEIDA CERREDA, M. "La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España". Istituzioni del federalismo, 2012
- ARIAS MARTÍNEZ, M^a. A. "La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial". Nº 40. *Revista General de Derecho Administrativo*. Iustel, 2015
- ARENILLA SANZ, M. "El nuevo sistema de competencias locales" en *La reforma de 2013 del régimen local español*, SANTAMARÍA PASTOR, J.A (Coord.) 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014
- BASSOLS COMA, M. "La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera : Panorama general" . QDL, nº 34. 2014
- BOIX PALOP, A. "Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. REALA núm. 2, julio-diciembre, 2014
- VELASCO CABALLERO, F. en "Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias". Boletín Instituto de Derecho Local. 2014:
- CAMPOS ACUÑA, M^a.C. y LAGO PEÑAS, S. "La necesaria (y fallida) reforma de la Administración Local". Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas nº 13. 2013
- CAMPOS ACUÑA, M^a. C. "El mapa competencial tras la reforma: de la autonomía local a la racionalización". Monográfico *La reforma local a debate*, Revista Gallega de Administración Pública (REGAP), Núm. 47 (enero-junio), 2014
- CAMPOS ACUÑA, M^a. C. "Desmontando la LRSAL. Segunda anulación parcial por inconstitucionalidad". *La Administración Práctica*, septiembre, 2016
- DEL GUAYO CASTIELLA, I.. "Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la Ley núm. 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". REALA, Nueva época, nº 2.
- EMBID IRUJO, A.. "Crisis económica y reforma local", en COSCULLUELA MONTANER, L. MEDINAALCOZ, L. *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*. Navarra, Civitas. 2012
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. "Gobierno Local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?". Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2011
- GALÁN GALÁN, A. "Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales", en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, COSCULLUELA y MEDINA (Dir.) y HERNANDO RYDINGS, M. (Coordinadora)
- HERNÁNDEZ, F. "Tribunal Constitucional. Sentencia 09-06-2016. Ley 27/2013, Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local
<http://www.crisisycontratacionpublica.org/archives/6559>
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. "El servicio público local. Redimensionamiento y gestión de actividades y servicios público", en *Reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, CARRILLO DONAIRE y NAVARRO RODRÍGUEZ (Coords.). El Consultor de los ayuntamientos- La ley, Madrid 2014.



- MERINO ESTRADA, V. "Nuevas tendencias en la gestión de los servicios públicos locales: sostenibilidad y calidad."
- MÍGUEZ MACHO, L. "Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", Monográfico *La reforma local a debate*, Revista Gallega de Administración Pública (REGAP), Núm. 47 (enero-junio), 2014
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. "Las competencias propias de las Corporaciones Locales" en Muñoz Machado, Santiago, Tratado de Derecho Municipal, vol. I. 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge", en *La reforma de 2013 del régimen local español*, SANTAMARÍA PASTOR, J.A (Coord.), 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014
- TORNOS MAS, J. "La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales."
- SUÁREZ PANDIELLO, J. "Un cuarto de siglo de Hacienda local democrática en España: luces, sombras y perspectivas de futuro" en *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, MEDINA GUERRERO M. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005.

Otros documentos de interés

- Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local
http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLs/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf
- Plan Nacional de Ciudades Inteligentes. Ministerio de Economía, Industria y Turismo, 2015
http://www.agendadigital.gob.es/planes-actuaciones/Bibliotecaciudadesinteligentes/Detalle%20del%20Plan/Plan_Nacional_de_Ciudades_Inteligentes_v2.pdf





2. Competencias y servicios municipales obligatorios: ¿hay un coste de existencia?

Roberto Fernández Llera
Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias
Universidad de Oviedo / Red Localis
robertofll@sindicastur.es

RESUMEN

La legislación básica de régimen local, sobre todo tras la reforma operada en 2013, ha tratado de clarificar las competencias de los municipios. Asimismo, la prestación de los servicios públicos locales, en el ámbito de esas mismas competencias, goza de múltiples posibilidades, incluyendo las diferentes modalidades de gestión directa e indirecta. Entre las primeras, cobra especial protagonismo el tamaño del municipio. En el trabajo se analiza críticamente la regulación y se formulan algunas propuestas y sugerencias, con especial dedicación al aumento de tamaño de los municipios a través de procesos ordenados de fusiones.

ABSTRACT

The basic legislation of the local regime, especially after the reform carried out in 2013, has tried to clarify the powers of the Spanish municipalities. Likewise, the provision of local public services, within the scope of these same competences, enjoys multiple possibilities, including different modalities of direct and indirect management. Among the first category, the size of the municipality takes on special importance. The work critically analyzes the regulation and formulates some proposals and suggestions, with special focus on the size of the municipalities through orderly merger processes.

PALABRAS CLAVE

Municipios, competencias, servicios

KEYWORDS

Municipalities, competencies, services



1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española (CE) ha sido parca a la hora de regular el régimen local y su financiación. Hablando en particular de los municipios, se limita a reconocer la autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137), garantizar su autonomía, personalidad jurídica y gobierno democrático (artículo 140) y enunciar el principio de suficiencia financiera, así como los recursos básicos con los que contará este nivel de Hacienda (artículo 142). Por otro lado, el artículo 133.2 de la CE reconoce la potestad tributaria a las corporaciones locales, de acuerdo con la propia Constitución y las leyes. De igual modo, tras la reforma de 2011, el artículo 135 de la CE impone la sujeción de todas las administraciones públicas al principio de estabilidad presupuestaria, completado para las entidades locales con la exigencia de “equilibrio presupuestario”.

Esa relativa medida constitucional queda en parte compensada cuando se acude a la legislación local básica, articulada en torno a dos ejes normativos: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). Ambas leyes han sido modificadas en numerosas ocasiones, pero de manera singular, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), en desarrollo del principio constitucional de estabilidad presupuestaria, protagonista indudable en los últimos años, por la manera en que ha impregnado todo el ordenamiento jurídico¹. Este marco básico se redondea con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), con todos sus desarrollos posteriores. Se anota este relevante matiz, habida cuenta de que la primacía de la estabilidad presupuestaria ha postergado o empequeñecido otras fundamentales reformas que afectan al mundo local, por ejemplo, las que atañen al acceso a servicios públicos fundamentales, a la elección de concejales y alcaldes, a la planta municipal, a la colaboración para la prestación de servicios, pero sobre todo, al sistema de financiación.

La anterior complejidad se amplía por el “carácter bifronte” del régimen jurídico de la autonomía local, derivado de la obligada concurrencia de competencias estatales y autonómicas, como tempranamente sentenció el Tribunal Constitucional (STC 84/1982). Con todo, no es menos cierto que esta doctrina, digamos, clásica, inspirada por una cierta equidistancia y armonía, ha comenzado a perder fuerza desde la entrada en vigor de los llamados Estatutos de Autonomía “de segunda generación”, promulgados a partir de 2006 tras la estela del Estatut de Catalunya y la interpretación dada por la STC 31/2010. En síntesis, se podría decir que cada día son —y deberían ser— mayores las competencias de las comunidades autónomas sobre el ámbito local, singularmente el municipal, por la internalización y la adaptación del ordenamiento jurídico a situaciones territoriales muy diversas, difícilmente atendibles desde una legislación estatal común.

1-Aunque no es menos cierto que el Tribunal Constitucional ha interpretado de forma restrictiva o incluso anulado algunas previsiones de la LRSAL. Así entre otras, la STC 41/2016 (garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas), la STC 111/2016 (ejercicio de competencias por la diputación provincial y mayorías requeridas para la adopción de acuerdos) o la STC 54/2017 (personal eventual).



El objetivo del capítulo es analizar el actual reparto de competencias municipales y el encaje de los servicios de prestación obligatoria. En la sección 2 se repasa críticamente la legislación básica sobre competencias y servicios municipales. En la sección 3 se formulan algunas propuestas de mejora, con especial dedicación al valor añadido que podrían aportar los procesos de fusión que configuren municipios de mayor tamaño. Una última sección concluye y plantea reflexiones finales.



2. MODELOS DE PRESTACIÓN

2.1. ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A MUNICIPIOS

Desde un punto de vista teórico, simplificando quizás en exceso, existirían dos grandes modelos de atribución de competencias a los municipios². Uno, basado en una cláusula general de competencia, en virtud de la cual y sobre la base del principio de subsidiariedad, estas entidades locales contarían con “una especie de capacitación general para actuar en todos los ámbitos no reservados expresamente a otras administraciones, y que no estén expresamente prohibidos por la ley” (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005). El otro modelo se basaría en un listado o catálogo de competencias, desplegado en la legislación básica y autonómica de régimen local, así como en la legislación sectorial correspondiente, en el cual se detallarían las competencias y atribuciones que podrían asumir los municipios. Obviamente, sería válida cualquier alternativa intermedia entre esas dos e, incluso, un tercer añadido para permitir la participación de los municipios en ámbitos de competencia de otras administraciones públicas, siempre que con ello se obtenga una mejora de la eficacia, la eficiencia o la economía de la gestión pública, sin poner en peligro los objetivos de déficit y deuda. En la práctica, la cuestión no es tan sencilla, como reconoce la propia LRBRL en su preámbulo, cuando afirma que “son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales; lógicamente también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego”.

El artículo 2 de la LRBRL hace una amplia delimitación inicial, mediante la cual se atribuyen a los municipios “las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local”, de acuerdo con los principios de descentralización y proximidad. Sin embargo, la modificación operada con la LRSAL vincula directamente esta atribución general a otros principios de raíz económico-financiera, como son los de eficacia y eficiencia, así como a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Más adelante, el artículo 7 de la LRBRL especifica los dos tipos tradicionales de competencias, propias y delegadas, aunque de nuevo la LRSAL, como desarrollo del principio constitucional de estabilidad presupuestaria, ha venido a restringir la libertad de acción de los municipios, al establecer un tercer tipo de competencias “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” (sic) que, en su caso, solo podrán ser ejercidas si no pone en riesgo sostenibilidad financiera, ni se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración pública y, todo ello, una vez más, según los términos previstos en la legislación estatal y autonómica.

El artículo 25 de la LRBRL detalla algo más el alcance competencial de los municipios, aunque remite a la

2- Obviamente, las alternativas intermedias serían infinitas.



legislación sectorial su concreción y, en todo caso, bajo estricta sujeción a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. La LRBRL establece como competencias propias de este nivel de gobierno, siempre en los términos de la legislación estatal y autonómica, algunas materias típicas e indubitadas del ámbito local, como es el caso del urbanismo, el medio ambiente urbano, el patrimonio histórico, el abastecimiento y tratamiento de aguas, los cementerios, el tráfico o el transporte colectivo urbano. En el ámbito de las prestaciones básicas del Estado del Bienestar, los municipios tienen competencias reconocidas en materia de servicios sociales, salubridad pública, vivienda de protección pública, cultura, deporte o educación infantil, primaria y especial. Un tercer bloque de competencias propias se refiere a policía local, protección civil, tecnologías de la información y las comunicaciones, prevención y extinción de incendios, promoción turística, ferias y mercados. En todos esos casos, desde la entrada en vigor de la LRSAL, se exige una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas, así como el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. Se alude también a la necesaria garantía legal de suficiencia financiera local, aunque también se impide que “pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas”. Por último, el citado artículo de la LRBRL trata de evitar la duplicidad de la competencia municipal propia con una atribución simultánea de la misma competencia a otra administración pública.

El artículo 27 de la LRBRL regula las competencias que, en su caso, podrían ejercer los municipios por delegación del Estado o de las comunidades autónomas, obviamente, previa aceptación por el municipio interesado y en el marco de la correspondiente legislación aplicable. El mismo precepto de la LRBRL establece un listado no exhaustivo de competencias delegables, entre las que se encuentran algunas muy relevantes en materias de medioambiente, servicios sociales, sanidad asistencial, escuelas infantiles, uso de centros docentes, culturales y deportivos, actividad comercial, turismo, gestión de espectáculos públicos, liquidación y recaudación de tributos autonómicos o estatales, gestiones administrativas diversas o centros asociados de la UNED. Sin embargo, se fijan por ley una serie de restricciones concretas para que la delegación sea efectiva (de nuevo, introducidas por la LRSAL), con las siguientes exigencias, entre otras:

- Habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública y su transparencia, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además, en ningún caso la delegación podrá conllevar un mayor gasto público.
- Deberá determinar el alcance, el contenido, las condiciones y la duración de la delegación (nunca inferior a cinco años), así como la dirección, la supervisión y el control de transparencia y eficiencia que se reserve la administración delegante, y los medios personales, materiales y económicos que ésta asigne, sin que ello suponga un mayor gasto público en cualquiera de los supuestos.
- Deberá garantizarse la correspondiente financiación por parte de la administración delegante, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en sus presu-



puestos para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. En caso de incumplimiento de estas obligaciones, el municipio delegado podrá compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que tenga con aquélla e incluso será causa de renuncia a seguir ejerciendo dicha competencia.

2.2. ALTERNATIVAS DE GESTIÓN PARA LOS SERVICIOS MUNICIPALES

Expuesta -que no resuelta- la delimitación competencial, en un segundo estadio es preciso determinar la forma de prestación de los servicios públicos municipales, en concreto, para lo que aquí nos ocupa, los que la LRBRL determina que sean de oferta obligatoria en todos los municipios (artículo 26.1): alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. A los citados se deben añadir los siguientes, de forma acumulativa: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos (municipios con más de 5.000 habitantes); protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público (municipios con más de 20.000 habitantes); transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano (municipios con más de 50.000 habitantes).

Los servicios municipales pueden ser prestados de forma directa por el propio ayuntamiento, por un organismo autónomo local, por una entidad pública empresarial local o por una sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública. La otra alternativa es la gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas en la legislación de contratos públicos: concesión, gestión interesada, concierto o sociedad de economía mixta. De igual modo, tanto en gestión directa como en gestión indirecta de servicios, el tenor del artículo 85 de la LRBRL es taxativo, tras la modificación que introdujo la LRSAL: “habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente”.

Los últimos tiempos, al calor de la crisis, han modificado el paradigma de la “privatización” (externalización) que durante muchos años había sido hegemónico, ganando peso argumental y político los procesos de “remunicipalización” (internalización). Más allá de opiniones subjetivas, ideológicas o partidistas, la exigencia de mínimos tiene que pasar en todo caso por el pleno respeto a la legalidad vigente y a los principios de eficacia, eficiencia, economía y transparencia, para lo cual el control público -interno, externo y político- debe estar y hacerse presente en todo momento, sea cual sea la concreta fórmula de gestión.

La LRBRL no explica cómo y con qué alcance han de graduarse la sostenibilidad (se sobreentiende que financiera) y la eficiencia. Sin embargo, sí toma partido por algunas formas de gestión directa frente a otras, al establecer que solo podrá hacerse uso de la entidad pública empresarial o la sociedad mercantil cuando quede acreditado mediante memoria justificativa que resulta más sostenible y eficiente que la prestación directa por la propia entidad local o por uno de sus organismos autónomos. A esa aparente



arbitrariedad se pueden oponer, al menos, dos objeciones, de tipo jurídico y económico, respectivamente.

Con respecto a la objeción jurídico-competencial, podría pensarse que la LRSAL ha modificado la LRBRL para establecer una excesiva limitación a la potestad legislativa autonómica sobre régimen local y, desde otro punto de vista, incluso una flagrante vulneración de la autonomía local. El Tribunal Constitucional ha dicho (STC 41/2016) que ni una cosa ni la otra acontecen, puesto que la ley “expresa una opción, no solo legítima, sino estrechamente vinculada a determinados mandatos constitucionales” (eficacia, eficiencia, economía y estabilidad presupuestaria) y, por otro lado, “condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto”.

La objeción económica emerge cuando la ley emplaza a tener en cuenta los criterios de “rentabilidad económica y recuperación de la inversión” a la hora de juzgar la sostenibilidad y la eficiencia de una determinada forma de gestión. En realidad, el legislador está equiparando como sinónimos todos esos conceptos, lo cual no es correcto desde un punto de vista técnico, pero aún más discutible resulta si hablamos de entidades integrantes del sector público, muchas de las cuales prestan o gestionan servicios esenciales (con demanda individualizable o no, según el caso), ajenos a un puro enfoque de rentabilidad económico-financiera. Aun así, la LRBRL insiste en este planteamiento³, al prohibir la constitución de entidades dependientes durante la vigencia de un plan económico-financiero (por incumplimiento de objetivos de déficit, deuda o regla de gasto) o de un plan de ajuste (por acceso a medidas extraordinarias de liquidez). De igual modo, si una entidad dependiente ya creada presenta situación de desequilibrio financiero⁴, deberá aprobar un “plan de corrección” que, si no es eficaz, implicará la disolución y liquidación de dicha entidad dependiente. También se prohíben -y si ya existen, han de ser disueltas y liquidadas- las entidades dependientes de segundo nivel, esto es, las creadas por parte de los organismos autónomos, entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales, con independencia de su situación financiera.

Como elemento de transparencia, la LRBRL obliga a elevar al Pleno para su aprobación y publicidad la memoria justificativa del asesoramiento recibido sobre la fórmula más adecuada para gestionar un determinado servicio, incluyendo en ella los informes sobre costes y elementos técnicos. Aquí juega un papel fundamental el órgano interventor local, encargado de valorar la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas (Fernández Llera, 2017). Su informe no será vinculante, pero sí tendrá un valor muy importante en la cadena de decisiones que concluirá en la elección de un modelo concreto de gestión por parte de la entidad local.

A pesar de todas esas salvaguardias, puede ocurrir que un municipio no pueda prestar un determinado servicio de oferta obligatoria, bien por razones financieras o por motivos puramente operativos, dada su

3- Disposición adicional novena sobre redimensionamiento del sector público local.

4- Para los entes que tengan la consideración de administración pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, su necesidad de financiación; para los demás entes, la existencia de resultados negativos de explotación en dos ejercicios contables consecutivos.



falta de medios materiales y humanos, su reducida población o la carencia de una mínima infraestructura y logística. La solución trivial pasaría porque ese municipio renuncie de facto a la prestación de dicho servicio, en cuyo caso estaría incumpliendo el mandato legal, pero sobre todo estaría privando a sus vecinos -aunque sean pocos en número- de elementos básicos para la residencia y la convivencia⁵. En definitiva, este coste de existencia de la entidad local repercutiría de forma negativa en la ciudadanía, aun cuando fuese asumible en términos financieros, e incluso susceptible de justificación social o apoyo político. La otra opción es que el municipio busque fórmulas de provisión que le permitan salvar su carencia de origen.

Una primera alternativa, prevista en el artículo 26.2 de la LRBRL para los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, pasa porque la diputación provincial o entidad equivalente coordine la prestación de los siguientes servicios (se sobreentiende que son los absolutamente esenciales, a juicio del legislador): recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento y tratamiento de aguas, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público. Las fórmulas que la propia ley enumera son la prestación directa por la diputación o la gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras variantes. Será el Ministerio de Hacienda y Función Pública el que deba decidir sobre la exacta propuesta supramunicipal formulada. La prestación del servicio permanecerá en manos del municipio si éste justifica y acredita que su coste efectivo es menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente. Si finalmente es la diputación o entidad equivalente la que asume la prestación del servicio, se repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso y, en buen lógica, si estuvieran financiados por tasas, será también la diputación o entidad equivalente la que perciba dichos ingresos.

Una segunda alternativa para la prestación de servicios públicos es la intermunicipalidad, partiendo de la noción de cooperación entre municipios. Se distingue de la fórmula supramunicipal coordinada a través de la diputación, al menos, en dos aspectos. Por un lado, la intermunicipalidad puede servir para albergar y organizar la prestación de servicios municipales no estrictamente esenciales y con niveles de mejora por encima del mínimo garantizado por ley. En cambio, la fórmula supramunicipal coordinada a través de la diputación o equivalente se limita a asegurar unos mínimos esenciales, en base a los principios de solidaridad y equilibrio interterritorial. En segundo lugar, la formalización de una cooperación intermunicipal puede consistir simplemente en un convenio⁶ o un protocolo de colaboración, prescindiendo de la diputación provincial e incluso renunciando a la creación de una entidad ad hoc (comarca, agrupación de municipios, área metropolitana, sociedad mercantil u otras), aunque esta última sea también una posibilidad bastante común (caso típico de consorcios y mancomunidades). Deben tenerse muy en cuenta los costes de transacción, en sentido amplio, incluyendo los costes de creación de la nueva entidad -si es el caso- y los costes de negociación en el funcionamiento diario, sobre todo si los

5- Piénsese, por ejemplo, en los servicios de recogida de basuras y alumbrado público.

6- Según lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



órganos de gobierno de esa nueva entidad no están bien definidos o cuando el convenio o protocolo de colaboración es demasiado lato. Huelga decir que la cooperación debe ser voluntaria, no impuesta desde el gobierno autonómico o estatal, aunque nada impide que esas mismas instancias incentiven la intermunicipalidad mediante subvenciones, programas de inversiones o transferencias específicas, entre otras fórmulas, siempre dentro del marco de sus respectivas competencias.

Una tercera -y obvia- forma para ganar masa crítica y capacidad de actuación es la de conformar municipios más grandes y más solventes que los actuales, respectivamente, en términos demográficos y financieros. Es, en definitiva, un caso extremo de cooperación que arrancaría con la prestación conjunta de servicios y culminaría con la disolución de las entidades administrativas preexistentes, subsumidas en una nueva constituida por integración. Todo ello con el objetivo de mitigar el citado coste de existencia y obtener ingresos específicos adicionales derivados de la propia fusión. No sería necesario aquí el auxilio de las administraciones supramunicipales (diputaciones o entidades equivalentes), ni por supuesto la creación de terceras entidades ex novo, aunque sí sería preceptiva la aprobación final de los órganos de gobierno de la comunidad autónoma. En casos extremos de despoblamiento o manifiesta insuficiencia de recursos para prestar servicios esenciales de competencia propia, aunque también si así lo manifiesta y lo acredita una mayoría de vecinos, incluso se podrá prescindir del requisito de amalgama voluntaria, quedando la decisión en manos de la autoridad autonómica, tal y como ya prevén algunas leyes en este nivel de gobierno (Rodríguez-Arana Muñoz, 2013).



3. ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA

El umbral de 20.000 habitantes que la LRBRL establece para la coordinación supramunicipal a través de la diputación o equivalente puede parecer algo arbitrario y, en todo caso, excesivo para España. Supone dejar por encima únicamente al 5% de los municipios españoles⁷, quedando en algunas provincias un único municipio en ese grupo⁸. Con este baño de realidad, esta alternativa de prestación coordinada provincial no parece la más sensata, ni tan siquiera la más eficaz, eficiente o económica, dado el coste de transacción tan importante que supone incardinar la prestación de miles de municipios en toda España desde unas pocas instancias administrativas, y de casi la totalidad de ellos en muchas provincias.

Con ese planteamiento de fondo, sin ocultar un giro argumental hacia la intermunicipalidad, la Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017) ha sugerido convertir las diputaciones provinciales “en una suerte de ‘municipios de municipios’, cuya misión sea asesorar e incluso ejercer directamente la gestión de servicios públicos en municipios pequeños incapaces por sí mismos de prestarlos bajo mínimas condiciones de eficiencia; así como, adicionalmente, decidir y gestionar los tributos locales en esos ámbitos territoriales”. El informe clasifica como “pequeños” los municipios con menos de 20.000 habitantes de derecho, por ser los que “concentran las mayores dificultades de gestión autónoma de sus competencias, derivadas de problemas de escala, dispersión geográfica o declive poblacional permanente”. Salvando Madrid y Barcelona, cuyas especificidades les hacen sujetos de regulaciones singulares, al resto de municipios, continúa el informe, “se les supone (sic) en todo caso capacidad suficiente de gestión tanto en materia de asignación de gasto como de organización autónoma de sus ingresos”. Como valoración general de este planteamiento se puede dar una opinión favorable, probablemente por su esfuerzo de pragmatismo, pero con las salvedades derivadas de un mapa municipal atomizado en exceso.

En tal caso, emerge como alternativa la opción de fusionar municipios, de forma voluntaria o forzada por ley, hasta que alcancen un tamaño que les permita por sí mismos poder prestar los servicios obligatorios de su tramo de población. No obstante, de forma inversa, la diputación provincial podría asumir la gestión directa de tales servicios, en cuyo caso la entidad municipal quedaría como forma de organización des-concentrada, con un valor eminentemente simbólico o representativo, pero no como unidad institucional o administrativa obligada a prestar servicios. El corolario es sencillo: no tiene mucho sentido económico -quizás sí desde otros puntos de vista- mantener estructuras administrativas duplicadas entre municipio y diputación, siendo mucho más racional la elección en cada caso de la solución conveniente, o incluso la preferida socialmente si esta es diferente de aquella, pero en todo caso, una sola y no ambas.

7-En concreto, con los datos del padrón oficial de 2016, 402 municipios de un total de 8.125.

8-Dejando aparte las dos ciudades autónomas, en 2016 eran 13 provincias entre las 50.



La Constitución de 1812 obligaba a poner ayuntamiento “en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas”. Para un cierto sector doctrinal, esta regulación supuso el arranque de la atomización local, agravada después por regulaciones de desarrollo aún más permisivas, si bien no sería esta la causa única (Orduña Rebollo, 2003). Pues bien, trayendo al presente esa referencia demográfica de “mil almas”, en términos de la población española total⁹, la referencia actual equivalente para formar un ayuntamiento de forma obligatoria rondaría hoy los 4.200 habitantes. Se acerca a los 5.000 habitantes, cifra que empíricamente se ha mostrado como umbral de viabilidad (Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2013), por debajo del cual los costes per cápita de prestación aumentan de forma muy significativa. Es también el mínimo que desde 2013 prevé la LRBRL (artículo 13.2) para la creación de nuevos municipios. Sería ese un tamaño aún lejos de los 20.000 habitantes, el nivel a partir del cual los municipios comienzan a explotar con intensidad las potenciales economías de escala en la prestación de servicios (Romera Jiménez y Rodríguez Márquez, 2014), aunque tampoco es deseable alcanzar tamaños excesivos que impliquen costes de congestión. Si se toma en exclusiva el referido indicador demográfico, sin modulaciones geográficas o de otro tipo, y partiendo de la vigente planta municipal, equivaldría a mantener los 1.400 municipios más habitados, donde residiría el 89% de la población española. La población restante (unos 5 millones de habitantes), para poder constituir sus propios municipios, debería reunir grupos humanos de 4.200 personas, lo que teóricamente podría suponer hasta 1.200 municipios adicionales. En total, un máximo de 2.600 municipios, aunque previsiblemente podrían ser bastantes menos¹⁰. Mantener el resto de municipios hasta los 8.125 actuales aproximaría el mentado coste de existencia.

Como es natural, la escala óptima de prestación no es idéntica para todos los servicios municipales. Idealmente, cada uno de ellos debería ser gestionado bajo una escala administrativa adecuada a su idiosincrasia, lo que conduciría a municipios virtuales variables o, si se prefiere, unidades funcionales sin cobertura administrativa formal. Esta teorización está lejos de ser algo factible¹¹, por lo que la solución debe pasar por municipios reales con un tamaño medio adecuado a la cartera de servicios que deban y pretendan proveer. En todo caso, un tamaño mínimo parece muy aconsejable, si no de forma categórica¹², al menos como referencia de consenso, salvable con una motivación razonada.

La historia de los dos últimos siglos demuestra que el mapa municipal español, lejos de achicarse, se ha mantenido casi inalterado e incluso se ha expandido en algunos territorios¹³. Los procesos de fusio-

9-Unos 11 millones de personas a comienzos del siglo XIX; 46,5 millones en 2016.

10-Es plausible pensar que muchos habitantes sin municipio se sumarían a alguno de los municipios obligatorios ya constituidos, que algunos de estos últimos se fusionarían entre ellos y, en fin, que los nuevos que se formen sumen más del mínimo de habitantes.

11-No solo por los costes organizativos y de supervisión asociados, sino porque también comprometería el principio democrático inherente al gobierno local.

12-Aunque ya se ha dicho que la LRBRL exige un tamaño mínimo de 5.000 habitantes para constituir un nuevo municipio.

13-Parada Vázquez (2012) señala que la concepción del municipio como una entidad de derecho natural, previa incluso a su reconocimiento constitucional y legal, ha sido en buena medida el origen de la petrificación de la planta municipal española, con abstracción de la evolución demográfica. Clásicos del municipalismo como Posada Herrera también alertaban de “municipalidades microscópicas” que más bien son “familias dilatadas”. Ya en el primer tercio del siglo XX, Calvo Sotelo calificaba a los municipios sin deuda -y con apenas actividad- de “raquíticos, negligentes, cuyo nivel de vida acusa lamentable mediocridad espiritual y material” (ambas citas están en Rodríguez-Vigil Rubio y Fernández Llera, 2013).



nes voluntarias se cuentan como absolutas excepciones¹⁴ y, en el caso de las forzosas, aún son más extrañas todavía. Este dato equivale a decir que las medidas de racionalización instrumentadas en la legislación básica y en las respectivas leyes autonómicas a través de variados incentivos han fracasado sin paliativos. Las causas son múltiples, aunque podrían sintetizarse en tres: escaso atractivo de los incentivos financieros (comparados con los costes de la transición), elevada resistencia política localista (que no vecinal) y excesiva confianza en el puro voluntarismo (más que en la voluntariedad), a su vez, motivada por una deficiente planificación territorial por parte de las comunidades autónomas.

La actual etapa en este aspecto comienza tras la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria, en 2011, pero sobre todo tras la profunda modificación que operó la LRSAL en el artículo 13 de la LRRL¹⁵. El legislador básico insiste en la línea anterior, aunque es verdad que haciendo un esfuerzo por concretar los incentivos a las fusiones voluntarias.

Sin perjuicio de lo dispuesto en las respectivas leyes autonómicas, la LRRL organiza el procedimiento administrativo sobre la base de un convenio de fusión entre municipios. Este documento detallará la organización, el patrimonio, la composición de los órganos de gobierno y otros aspectos transitorios, debiendo ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados. Se debe asegurar que el nuevo municipio resultante tenga al menos 5.000 habitantes, sea financieramente sostenible, cuente con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados. Objetivos loables, sin duda, pero que será preciso concretar y evaluar en cada supuesto. Además, se prohíbe la hipotética segregación hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión, no solo por una mantener una mínima seguridad jurídica, sino también para evitar posiciones oportunistas o arbitristas. Al municipio resultante de la fusión le serán de aplicación tres tipos de medidas a modo de incentivo explícito:

- Mejora sinérgica en su financiación básica, incluyendo una garantía de statu quo con respecto a las financiaciones de cada municipio por separado antes de la fusión.
- Dispensa de la prestación de nuevos servicios mínimos obligatorios como consecuencia del aumento poblacional.
- Preferencia (al menos, durante cinco años, prorrogables) en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia.

La LRRL también prevé que si uno de los municipios fusionados está en situación de déficit, se podrán integrar sus obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo a liquidar, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio integrado.

14- De Diego Gómez y Vaquero García (2016) resumen las experiencias recientes en Galicia.

15- La redacción original de 1985 se limitaba a enunciar principios y competencias muy generales.



Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores.

Con todo, es evidente que en sus primeros años de vigencia esta regulación no está siendo utilizada más que en casos muy puntuales. En otras palabras: los incentivos y la voluntariedad, de nuevo, no parecen suficientes. Se abre paso entonces la alternativa -o el complemento, según se mire- de la concentración forzosa de municipios, si bien en este punto debe ser la legislación autonómica la que concrete el procedimiento y tase las causas, como se ha mencionado con anterioridad y, por otra parte, como ya se contempla desde hace tiempo. Para salvar las posibles críticas a este procedimiento forzoso, por su posible choque con el principio democrático o con la autonomía local, se podría incorporar un trámite preceptivo final de ratificación en referéndum o consulta popular convocados al efecto, también con amparo en la garantía de igualdad de acceso (porque se vea peligrar la prestación de servicios esenciales) y/o en el principio constitucional de estabilidad presupuestaria (cuando un municipio haya llegado a una situación de grave riesgo financiero).

Con respecto al mentado principio constitucional de estabilidad presupuestaria, aún cabe otra posibilidad relacionada con las fusiones municipales que se puede desplegar con más profusión. Se trata de aprovechar las opciones que ofrece el artículo 116 bis de la LRBRL, el cual regula el contenido y el seguimiento del plan económico-financiero por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, ampliando las exigencias generales que establece la LOEPSF¹⁶. El mencionado plan económico-financiero deberá incluir también, “al menos” (sic), las siguientes medidas, algunas de las cuales exceden ese estricto ámbito, para adentrarse en cuestiones de organización y autonomía municipal:

- Supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes.
- Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local.
- Racionalización organizativa.
- Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Como se extrae de la literalidad del artículo, para lo que ahora nos ocupa, parece que el legislador ha

16- Por asimilación, lo mismo sería también predicable de los planes de equilibrio o de los planes de ajuste para el acceso a mecanismos adicionales de financiación, puesto que unos y otros deben mantener la debida coherencia.



querido que la formulación de una propuesta de fusión municipal sea obligada, junto con todas las demás enunciadas e incluso con alguna otra. Con independencia de que la corrección del desequilibrio se sustancie finalmente por otras vías, el simple hecho de forzar una propuesta de fusión explícita introduce transparencia en el procedimiento y normaliza este tipo de formulaciones, hasta ahora bastante exóticas, por escasas. En todo caso, siempre sería una solución menos traumática y más respetuosa que la plena aplicación de las medidas de cumplimiento forzoso que prevé la LOEPSF y que, en el extremo de su gravedad, pueden culminar con la disolución de los órganos de la corporación local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la LRBRL, por una gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.



4. CONCLUSIONES

La revisión del marco competencial municipal es una de las tareas pendientes en España, a pesar del cambio que supuso en su momento la LRSAL. Aún existe mucha confusión sobre el alcance del poder municipal, comenzando por la exacta delimitación de las competencias propias, pero continuando por una adecuada valoración de las competencias delegadas y de las competencias distintas de las propias y de las ejercidas por delegación. Se precisa un amplio pacto de Estado entre los tres niveles de gobierno para llevar a cabo esta clarificación, donde se incluya una reflexión general sobre los servicios de prestación obligatoria por cada nivel de gobierno, así como los modos de gestión en cada caso. Todo ello sin prejuicios, pero sí con planteamientos rigurosos de evaluación ex ante y ex post. Las nociones de competencias impropias, gastos no obligatorios o gastos de suplencia en el ámbito municipal deberían ir poco a poco desapareciendo de la jerga habitual, si el proceso sugerido de asignación y clarificación culmina con éxito.

Al hilo de lo anterior, de manera simultánea, es preciso que España aborde la revisión de su planta municipal, atomizada en exceso, por mor de un proceso histórico que comenzó a gestarse hace varios siglos. El que hemos llamado coste de existencia de algunos municipios pequeños -o incluso ínfimos- puede llegar a ser significativo, no tanto por su impacto directo en los presupuestos públicos, ni siquiera por su efecto sobre el déficit público, pero sí por el coste de oportunidad que supone, ya que distrae recursos para mejores fines y, sobre todo, puede perjudicar el acceso en condiciones de igualdad a ciertos servicios esenciales para una parte de la ciudadanía. La complejidad de este debate aconseja que se aborde desde el ámbito de cada comunidad autónoma en sus respectivas leyes de régimen local, dadas las especificidades de cada territorio, lo que no impide que una legislación básica -incluso la propia CE- introduzca algún elemento común.

La cuestión crucial del tamaño mínimo del prestador, ya sea mediante fórmulas supramunicipales, intermunicipales o municipios fusionados, se simplifica bastante si se parte de un acuerdo amplio sobre competencias a desplegar y servicios a gestionar. En el caso de los municipios, como entidades administrativas, existe cierto consenso técnico en que el umbral de 5.000 habitantes marca la frontera de la viabilidad, algo que ya se ha incorporado en la letra de la LRBRL, al proscribir la creación de nuevos ayuntamientos cuando no alcancen ese mínimo de población. La evidencia empírica también muestra que las economías de escala comienzan a aprovecharse en plenitud a partir de los 20.000 habitantes (algo que también la LRBRL reconoce, aunque de forma implícita). Otro umbral relevante son los 50.000 habitantes¹⁷, por encima de los cuales los municipios alcanzan la obligación legal de prestar el máximo nivel de servicios mínimos esenciales, de acuerdo con la LRBRL. Curiosamente, el TRLRHL no escoge esta última

17- Con los datos del padrón oficial de 2016, solo 143 municipios en toda España estaban en ese tramo.



referencia para determinar los municipios financiados por el régimen de cesión de impuestos del Estado, sino que realiza el corte en los 75.000 habitantes¹⁸. Finalmente, con respecto a las diputaciones, aquí se ha propuesto que su papel sea menos importante -en el extremo, irrelevante- a la hora de coordinar las políticas municipales de los pequeños ayuntamientos, algo que parece casi natural si los municipios ganan tamaño para prestar los servicios obligatorios por sí mismos.

Como complemento necesario a todo lo anterior, debería revisarse la financiación municipal para acomodarla a las competencias asumidas y a los servicios a prestar obligatoriamente, en función del tramo de población. Los grandes ayuntamientos (incluyendo los que hipotéticamente se constituyan por procesos de fusión) tendrían así más fácil mejorar su autonomía financiera, por ejemplo, mediante participaciones en la recaudación de los grandes tributos estatales y autonómicos, incluso con capacidad normativa en algunos de ellos por vía de recargos sobre la cuota.

18- Además de los municipios que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma, con independencia de su población.



Referencias bibliográficas

Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017): *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*, disponible en www.minhafp.es.

De Diego Gómez, A. y Vaquero García, A. (2016): "Redimensionamiento de la planta local: retos frente al minifundismo de Galicia", *Documentos Red Localis*, 5/2016.

Fernández Llera, R. (2017): "Estabilidad presupuestaria y control interno local", en Fueyo Bros, M. (dir.): *Nuevo reglamento de control interno del sector local. Función interventora, control financiero permanente y auditoría pública*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 531-568.

Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (coords.) (2013): *The challenge of local government size: Theoretical perspectives, international experience and policy reform*, Edward Elgar, Cheltenham.

Ministerio de Administraciones Públicas (2005): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Orduña Rebollo, E. (2003): "Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español", *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291, pp. 779-826.

Parada Vázquez, R. (2012): *Derecho Administrativo II*, Marcial Pons, Madrid, 22ª ed.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2013): "El gobierno y la Administración Local en España: sobre las alteraciones de los términos municipales con especial referencia al caso gallego", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 17, pp. 129-168.

Rodríguez-Vigil Rubio, J. L. y Fernández Llera, R. (coords.) (2013): Crisis de los ayuntamientos, crisis de la democracia, *Real Instituto de Estudios Asturianos*, Oviedo.

Romera Jiménez, Ó. y Rodríguez Márquez, J. (2014): "Medidas de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local dirigidas a mejorar la eficiencia de la planta municipal española: el nivel óptimo de prestación de los servicios locales", *Crónica Presupuestaria*, 2/2014, pp. 194-214.





3. Luces y sombras de la gestión indirecta de servicios

M^a. Pilar Batet Jiménez
Jefa del Servicio de Contratación y Central de Compras
de la Diputación Provincial de Castellón
mpbatet@dipc.es

RESUMEN

En este trabajo se estudia el marco legal de los servicios públicos locales y las formas de gestión de los mismos, se precisa la delimitación del contrato de concesión de servicios frente al contrato de servicios, impuesta por la jurisprudencia y normativa europeas. Por primera vez, la Unión Europea ha aprobado una Directiva de concesiones, regulando una materia que hasta ahora había permanecido en la esfera nacional de los países miembros. También se analiza la actual tendencia a la llamada “remunicipalización” de los servicios públicos, estableciendo las luces y las sombras de la gestión indirecta de los servicios públicos.

ABSTRACT

In this paper we study the legal framework of public services and the ways in which they are managed. It is necessary to delimit the service concession contract in relation to the service contract, imposed by the jurisprudence and the European regulations. For the first time, the European Union has approved a concessions directive, regulating a subject that until now had remained in the national sphere of the member countries. It also analyzes the current trend towards the so-called “re-municipalization” of public services, setting the lights and shadows of the indirect management of public services.

PALABRAS CLAVE

Contratación, concesión, servicios.

KEYWORDS

Contracting, concession, services.



1. EL MARCO LEGAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES Y SU GESTIÓN

Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y podrán gestionarse bien de forma directa por la propia entidad, mediante organismo autónomo local o mediante entidad pública empresarial local cuyo capital social sea de titularidad pública, o bien, mediante gestión indirecta, a través del contrato de gestión de servicios públicos.

Mantiene MARTINEZ-ALONSO¹ que la actividad de servicio público es aquella que cumple los siguientes requisitos:

- Es desarrollada por una entidad pública local, por sí o mediante un gestor contratado, para satisfacer las necesidades de los usuarios, conjunto de personas destinatarias de la misma.
- Está caracterizada, objetivamente, por venir constituida por prestaciones técnicas, que reportan utilidades a los usuarios que las reciben.
- Está configurada bajo criterios de generalidad e igualdad y en unas condiciones de continuidad y regularidad.
- Es declarada por la legislación como servicio público local o asumida como tal por la entidad en el ámbito de sus competencias y de conformidad con el procedimiento administrativo establecido.

La Comunidad Europea ha importado del derecho anglosajón un nuevo concepto, el de Servicio Universal, que es aquel contenido mínimo o aquellas prestaciones básicas que deben garantizarse en la totalidad del territorio de la comunidad, y además, deben garantizarse a un precio asequible, incluso cuando se trata de servicios liberalizados que se prestan en régimen de libre competencia.

Según el Libro Verde de la Comisión², el concepto de servicio universal designa un conjunto de requisitos de interés general que garantizan que ciertos servicios se ponen a disposición de todos los consumidores y usuarios en todo el territorio de un Estado miembro con independencia de su situación geográfica, con una calidad concreta y, en función de las circunstancias nacionales específicas, a un precio asequible.

Desde la concepción comunitaria liberalizada de los servicios públicos, el papel de la Administración como garante de la efectiva prestación del servicio a precios razonables, y con respeto al principio de igualdad, se articula a través de diversas técnicas, en unos casos, mediante la reserva a la Administración o a las

1- MARTINEZ-ALONSO CAMPS, JOSÉ LUIS, "El sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos", dentro del libro "La reforma del régimen jurídico de la Administración Local", edición nº 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos.

2- Libro Verde- Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas, COM 2001.



entidades controladas por ella de la prestación de unos mínimos indispensables y, en otras ocasiones, estableciendo una reglamentación del servicio y otorgando a la Administración un poder de vigilancia y, eventualmente, de sanción en relación con las empresas que lo prestan.

El art. 86.2 LRBRL realiza una publicatio del servicio público local al declarar la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; y transporte público de viajeros. Si la ejecución de estas actividades se quiere realizar en régimen de monopolio requiere además, el acuerdo de aprobación del pleno de la corporación local y la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Conviene tener en cuenta que la forma elegida para la prestación del servicio público, habrá de ser, de conformidad con lo dispuesto en el 85.2 LRBRL, la más sostenible y eficiente. En consonancia con la aplicación de los principios de sostenibilidad y eficiencia, el artículo 86.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), al regular la consideración del medio propio y servicio técnico, establece que se deberá acreditar disponer de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social, y se dé alguna de las circunstancias siguientes: a) sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica, o b) resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.

La potestad de las Entidades Locales de organizar sus servicios públicos, forma parte del núcleo esencial de la autonomía local reconocida en el artículo 140 de la Constitución Española. Sin embargo, como afirma GARCIA³, podría establecerse a nivel normativo unos estándares mínimos cualitativos para la prestación del servicio que harían que la decisión política para optar entre las diferentes formulas organizativas fuera meramente de ahorro o no para las arcas públicas.

Por otra parte, la vigente y novedosa Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, viene a fijar una coordinación mínima de los procedimientos nacionales para la adjudicación de estos contratos basada en los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, para aquellas concesiones que alcancen o superen determinado valor, dejando en manos de los Estados miembros la decisión de cómo llevar a efecto los servicios que hayan de prestarse. En este sentido, se indica en el Considerando 5 que: la presente Directiva no debería menoscabar en modo alguno la libertad de los Estados miembros y de las autoridades públicas para realizar obras o prestar servicios directamente al público o para externalizar tal suministro mediante delegación a terceros. Los Estados miembros y las autoridades públicas deberían continuar siendo libres para definir y especificar las características de los servicios que hayan de prestarse, incluidas las eventuales condiciones relativas a la calidad o el precio, de conformidad con el Derecho de la Unión, con el fin de lograr sus objetivos de interés público.

3- GARCIA RUBIO, FERNANDO "Los pros y contras jurídico-administrativos de la "reinternalización" (remunicipalización) de servicios locales," en <https://deje.ua.es/es/derecho-administrativo/documentos/comunicaciones/pros-y-contras-juridico-administrativos-de-la-reinternalizacion-de-servicios-locales.pdf>



Así pues, el objetivo de la Directiva de concesiones no es ni liberalizar los servicios públicos, ni modificar los modos de organizar los mismos; lo que el legislador europeo persigue es poder garantizar la aplicación de los principios de igualdad de trato, no discriminación, concurrencia y transparencia, y ello, porque la ausencia de este marco normativo armonizado ha permitido que en algunos Estados miembros se hayan efectuado adjudicaciones directas, lo que ha motivado numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sancionando estas conductas.

Así, la Unión Europea, mediante la Directiva de concesiones, por primera vez pasa a regular una materia que hasta ahora había permanecido en la esfera nacional de los países miembros, siendo de aplicación directa aquellos preceptos claros, precisos e incondicionados desde el 18 de abril de 2016, fecha en que finalizó el plazo de transposición de las nuevas Directivas.

2. LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), en su art. 277, establece como modalidades para la contratación de la gestión de los servicios públicos, las siguientes: a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura; b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato; c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate; y d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

En las Directivas comunitarias sobre contratación pública no existe el contrato de gestión de servicios públicos, únicamente se regula el contrato de concesión de servicios que ha de suponer una transferencia del riesgo de explotación al contratista, y si ésta no existe, nos encontraremos ante un contrato de servicios. Este criterio diferenciador, se enfrenta a nuestra concepción tradicional, que trae causa del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, en el que el elemento diferenciador había que buscarlo en la naturaleza de la prestación objeto del contrato, de forma que la prestación de un servicio público de contenido económico no tenía cabida en un contrato de servicios, si no únicamente en el de gestión de servicio público.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP/2107), en consonancia con la normativa europea, suprime el contrato de gestión de servicios públicos, tal y como avanza en su Exposición de Motivos: En el ámbito de las



concesiones, desaparece la figura del contrato de gestión de servicio público y, con ello, la regulación de los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios públicos que se hacía en el artículo 277 del anterior texto refundido. Surge en su lugar, y en virtud de la nueva Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, la nueva figura de la concesión de servicios, que se añade dentro de la categoría de las concesiones a la ya existente figura de la concesión de obras.

Como consecuencia de la supresión de contrato de gestión de servicios públicos, señala HERNANDEZ⁴, desaparecen los contratos de gestión interesada, los conciertos y la sociedad de economía mixta, que ahora deberán encuadrarse, bien como concesión, o bien como contrato de servicios, en función de si existe o no transferencia del riesgo de explotación al contratista.

No obstante, la LCSP/2017 mantiene la posibilidad de que se adjudique directamente a una sociedad de economía mixta un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios, tal y como se regula en la disposición adicional vigésima tercera, siguiendo el criterio recogido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia 196/08, asunto Acoset, así como en la Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea, relativa a la aplicación del derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada, de fecha 5 de febrero de 2008.

También contempla la LCSP/2017, aquellos contratos que con arreglo al régimen jurídico hasta ahora vigente se calificaban como de gestión de servicios públicos, pero en los que el empresario no asumía el riesgo operacional, y que ahora pasan a ser contratos de servicios. Considera necesario que todo lo relativo al régimen de la prestación del servicio sea similar en aquellos contratos que conlleven prestaciones directas a favor de los ciudadanos, por ello, en el artículo 310, se recogen las normas específicas del antiguo contrato de gestión de servicios públicos relativas al régimen sustantivo del servicio público que se contrata y que en la nueva regulación son comunes tanto al contrato de concesión de servicios cuando estos son servicios públicos, como al contrato de servicios, cuando se refiera a un servicio público que presta directamente el empresario al usuario del servicio. Se regula así, el establecimiento de los aspectos jurídicos, económicos y administrativos relativos a la prestación del servicio; la imposibilidad de embargo de los bienes afectos; el secuestro o la intervención del servicio público; el rescate del mismo; o el ejercicio de poderes de policía en relación con la buena marcha del servicio público de que se trate, etc.

Por último, se indica en la LCSP/2017 que los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos los servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios, incluyendo los farmacéuticos, y educativos u organizar los mismos de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

4-HERNANDEZ GONZALEZ, FRANCISCO L., "La controvertida supresión del contrato de gestión de servicios públicos", en la Revista nº 60 de El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, Iustel, abril, 2016.



3. DELIMITACIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS

la LCSP/2017, ajustándose a la regulación europea, define el contrato de concesión de servicios como aquél en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

Como ya hemos adelantado, el contrato de concesión de servicios supone la transferencia al concesionario del riesgo operacional. A este respecto, se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras o servicios que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido fijando en múltiples sentencias los límites entre el contrato de servicios y el de concesión de servicios. Por ejemplo, en la Sentencia de 10 de septiembre de 2009, asunto C-206/08, Eurawasser Aufbereitungs, dispone que el hecho de que en el marco de un contrato de servicios, la otra parte contratante no obtenga el pago de una remuneración directa por parte de la entidad adjudicadora sino que obtenga el derecho a recaudar una remuneración de terceros, basta para que dicho contrato se califique como “concesión de servicios”, siempre que la otra parte contratante asuma la totalidad, o al menos, una parte significativa del riesgo de explotación que corre la entidad adjudicadora, incluso si el riesgo es, desde el inicio, muy limitado debido a la configuración jurídico pública de los servicios.

Igualmente, destacamos la sentencia de fecha 10 de marzo de 2011, asunto C-274/09, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler -que guarda una gran relación argumental con otra dictada por el TJUE en asunto el 29 de abril de 2010, Comisión/Alemania, C-160/08- en la que se plantea la calificación jurídica de un contrato de servicios de socorro y detección de incendios, y concluye el tribunal, que cuando la remuneración del operador económico elegido corre íntegramente a cargo de personas distintas de la entidad adjudicadora y el operador económico asume un riesgo de explotación, aunque sea muy limitado debido a que el importe de los precios por la utilización de los servicios de que se trata depende del resultado de negociaciones anuales con terceros y no se le garantiza la cobertura íntegra de los costes soportados en el marco de una gestión de sus actividades conforme a los principios establecidos por el Derecho nacional, dicho contrato debe ser calificado de contrato de concesión de servicios⁵.

5- Ver sobre la distinción entre contratos, Lazo Vitoria, X. Contratos de concesión de obras y de servicios: las líneas fundamentales de la propuesta de nueva directiva comunitaria. Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas, nº 129, Ed. Wolters Kluwer, 2014.



En aplicación de la citada jurisprudencia europea se han dictado numerosos informes por parte de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa (JCCA), así como por los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales (TARC), entre ellos, el informe 16/2016, sobre la gestión de los servicios de transporte en ambulancia, en el que se indica que existe una falta de asunción de riesgos por parte del contratista, toda vez que el sistema de pago del precio lo es “a tanto alzado, repartido en pagos mensuales”. En el informe 13/2015, respecto de un contrato de prestación de transporte terrestre regular, señala el tribunal que la posibilidad de percibir un pago del órgano contratante como contrapartida del servicio o ayudas públicas que complementen al sistema de retribución, no altera la naturaleza de la concesión, siempre y cuando no se elimine el riesgo inherente a la explotación.

Destacamos el cambio operado en el contrato de recogida de residuos sólidos urbanos, por su gran relevancia en el ámbito local y que hasta hace pocas fechas se calificaba como de gestión de servicios públicos. El informe 15/2014 de la JCCA de Catalunya remarca la dificultad de configurar un contrato que tenga por objeto únicamente la recogida de residuos, de tal manera que se traslade a la empresa contratista un riesgo significativo vinculado a la explotación del servicio, y dice que hay que tener en cuenta que con el fin de poder considerar que se produce el traslado del riesgo operacional en el caso de vincular la variabilidad de la retribución de la empresa contratista al volumen de residuos recogidos, las fluctuaciones en la generación de residuos deberían ser significativas y no imputables únicamente a la forma en la que gestionara el servicio, sino a factores externos sometidos a las contingencias del mercado, sobre los cuales la empresa contratista no tuviera un control efectivo, como podrían ser la competencia de otras empresas operadoras en la prestación del servicio -que, por las propias características del servicio al que se está haciendo referencia, hay que descartar- o las nuevas tendencias del mercado.

En este sentido, mantiene la JCCA de Aragón, en su informe 4/2014, que la previsión en los pliegos de ciertos elementos no suponen la asunción por el contratista del riesgo de explotación: la revisión de la remuneración al contratista si se modifica la frecuencia del servicio; la inclusión de causas de modificación del contrato que minoren las prestaciones contempladas en el mismo y sus efectos; o la posibilidad de que parte de la retribución se realice mediante la venta directa por el contratista de los residuos sin que esto afecte al importe total del contrato. Estos elementos no permiten calificar un contrato como de gestión de servicio público.

Menos exigente se muestra el TACRC, en la resolución 342/2015, en la que indica que en el supuesto de que la retribución al contratista no se realice mediante una cantidad fija, sino que dependa del volumen de toneladas efectivamente recogidas, descontándose las cantidades de residuos que no reúnan las condiciones adecuadas de pureza, siendo responsabilidad del contratista que los residuos no sean mezclados durante la recogida e informar adecuadamente a la población, concluye que hay transferencia del riesgo y, por lo tanto, se encuadra en el contrato de concesión de servicios públicos.

La incorrecta calificación de contrato, como quiera que provoca vicios del procedimiento como la inadecuada publicidad o la duración máxima del contrato, lo que conlleva es la nulidad del procedimiento⁶.



Procede hacer referencia a otros aspectos novedosos del contrato de concesión, como son la regulación de la responsabilidad patrimonial, los poderes de policía que conserva la Administración y la función de la Oficina Nacional de Evaluación.

La responsabilidad patrimonial administrativa, tal y como fue introducida en nuestra legislación contractual mediante la disposición final 9.8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre y que ahora en la LCSP/2017 viene recogida en el artículo 293, supone que en los supuestos de resolución por causa imputable a la Administración, esta abonará en todo caso al concesionario el importe de las inversiones derivadas de la expropiación de terrenos, ejecución de obras de construcción y adquisición de bienes que sean necesarios para la explotación de la obra, atendiendo a su grado de amortización, aplicando un criterio de amortización lineal. Y, en los casos en que la resolución se produzca por causas no imputables a la Administración, el importe a abonar por los conceptos antes descritos, será el valor de mercado de la concesión. Y es que, la responsabilidad patrimonial administrativa es necesaria para favorecer la inversión y la concurrencia, sin embargo, no puede servir para anular la exposición al riesgo operacional del concesionario.

En el contrato de concesión de servicio público, la Administración conserva los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios de que se trate (art. 285.2 nueva ley). Estos poderes de policía deben determinarse en el pliego de cláusulas del contrato o en la reglamentación de servicio a que aquél se remita y comprenden tanto la posibilidad de dictar instrucciones al empresario como imponerle sanciones que hayan sido previstas por incumplimiento de sus obligaciones y que deben determinarse en el pliego de cláusulas⁷.

La Oficina Nacional de Evaluación, creada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por la que se modifica la Ley Contratos del Sector Público, y ahora regulada en la LCSP/2017, en la Disposición Adicional Trigésimo Novena, tiene como función realizar un control preventivo de las licitaciones públicas en los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales. Deberá evacuar informe preceptivo en los siguientes casos:

- a) Cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.
- b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros.

Asimismo, en los contratos de concesión de obras en los que el abono de la tarifa concesional se realice por el poder adjudicador, la oficina evaluará previamente la transferencia del riesgo de demanda al concesionario, así como los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, en los casos previstos en los artículos 268.2 y 288.4 respecto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que hayan sido informadas previamente o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en éstas.



4. LA “REMUNICIPALIZACIÓN” DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En estos últimos tiempos se está planteado lo que se ha venido en llamar la “remunicipalización” de los servicios públicos, una expresión incorrecta para expresar la idea del cambio de modalidad de gestión de los servicios públicos, que venían siendo prestados de forma indirecta y de los que se propone una gestión directa, puesto que la gestión del servicio u obra está, en cualquiera de los dos casos, bajo la titularidad de la administración, por lo que sería más correcto utilizar la expresión de “reinternalización”.

La propuesta de cambio a una gestión directa de los servicios, se ha intensificado con el cambio político operado tras las elecciones municipales de mayo de 2015, y el término remunicipalización representa una inquietud política y social de volver a tener un control público más directo de la prestación de los servicios públicos.

La decisión por parte de un Ayuntamiento de prestar directamente aquellos servicios públicos que en la actualidad se están gestionando de forma indirecta ha de pasar por un análisis riguroso de los parámetros de sostenibilidad y eficiencia, puesto que tal medida implica en algunos supuestos, que los medios materiales así como los personales se incorporarán a las plantillas municipales por efecto de la sucesión de empresas del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores⁸.

Tal y como he citado en el epígrafe I, el artículo 85. 2 LRBRL dispone que los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre la gestión directa y la gestión indirecta, y si se opta por la gestión directa, se podrá realizar mediante a) Gestión por la propia Entidad Local, b) Organismo autónomo local, c) Entidad pública empresarial local, y d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Para poder gestionar el servicio mediante el uso de las formas previstas en las letras c) y d) , se deberá acreditar, mediante memoria justificativa, que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se tendrán en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Igualmente, se exige que en el expediente que se elevará al Pleno para su aprobación, se incluyan los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados, y también se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

Dispone el citado artículo que se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea. Se entiende

8- Ver PEÑA BRETON, CARMEN, “Re-Municipalización de los servicios Públicos y sus implicaciones desde el punto de vista laboral”, Revista Digital espueblo, nº 63, 2017.



que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

De igual manera, el art. 7 de la LOEPSF incide en que la gestión de los recursos públicos estará orientada por los principios de eficacia, eficiencia, economía y calidad, debiéndose aplicar políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

Conviene poner de manifiesto que para el cálculo de los costes de los servicios, la normativa nos proporciona varios sistemas que no tienen una misma base metodológica, lo que supone un problema a la hora de fiscalizar si el estudio económico que motiva la remunicipalización es correcto. Como indica MARTINEZ⁹, existen tres modelos legales para el cálculo de los costes de los servicios: el coste efectivo previsto en el art. 116 ter LRRL y desarrollado por la Orden HAP/2075/2013 de 6 de noviembre; la contabilidad analítica obligatoria para entidades locales de más de 50.000 habitantes y supramunicipales, del art. 211 TRLRHL y las reglas 13 y 48 de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre; y el informe económico financiero previo al establecimiento de tasas y precios públicos de ellos arts. 24.2, 25 y 44 LRHL. En este sentido, PONS¹⁰ señala que para un mismo servicio, en los municipios de más de 50.000 habitantes, van a tener dos costes distintos según se utilice la metodología del PGCPAL o la de la Orden HAP/2075/2014 que regula el cálculo del servicio establecido en la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

En el debate de la prestación de los servicios públicos locales, tal y como señala GIMENO¹¹ debe pivotar sobre la esencia de la propia idea y función del servicio público, es decir, la regularidad, continuidad y neutralidad en la prestación, garantizando la mejor calidad del servicio a los ciudadanos. La decisión de volver a una gestión directa que se viene prestando por particulares, deberá justificarse en la mayor calidad y eficiencia de la prestación, y deberá ser compatible con las exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Mantiene el citado autor que como argumento para la asunción directa del servicio no se puede aducir que así se garantizará una estabilidad en el empleo o una mejora de las condiciones laborales, ello comportaría un vicio de desviación de poder; dichos aspectos pueden mejorarse introduciendo cláusulas sociales en los pliegos, como por ejemplo, la exigencia de mantener la retribución de los trabajadores durante la ejecución del contrato, lo que dotará de mayor calidad la ejecución del contrato¹².

Un serio problema que conlleva la reinternalización de los servicios y que supone que algunos procesos iniciados se estén frenando, viene dado por el límite de la tasa de reposición de efectivos que han de cumplir las administraciones públicas. En opinión de MARTINEZ¹³, en el caso de que proceda la subrogación del personal que venía prestando el servicio por concurrir los requisitos del art. 44 y producirse, por tanto, la sucesión de empresa,

9- MARTINEZ FERNANDEZ, J.M., "La municipalización de servicios", en la Revista "El Consultor de los Ayuntamientos", nº 9, de 15 de mayo de 2017, de Wolters Kluwer.

10-PONS REBOLLO, M. junto con BALAGUER COLL, M^a TERESA y ZAFRA GÓMEZ, JOSÉ LUIS, ponentes del Documento 10 - Comisión de contabilidad y administración del sector público en "Los estados financieros en las administraciones públicas", de Aeca (Asociación española de contabilidad y administración de empresas), Marzo 2017 (1ª edición).

11- GIMENO FELIU, JOSE MARIA, "La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo", 2017.

12-Acuerdo 72/2016, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

13- MARTINEZ FERNANDEZ, J.M., op.cit.



se ha de asumir dicho personal por parte de la Administración pública aunque se supere el límite de la tasa de reposición de efectivos y, posteriormente, cuando los límites de la misma lo permita, se deberán ir cubriendo los puestos según los procedimientos regulados para el acceso al empleo público.

En este sentido, la Disposición adicional vigésima séptima de los Presupuestos Generales de 2017, dispone que no se podrán incorporar a la administración como empleados, a los trabajadores de los contratistas de concesiones de obras o de servicios públicos o de cualquier otro contrato, cuando éste se extingan por su cumplimiento, por resolución, incluido el rescate, o si se adopta el secuestro o intervención del servicio conforme a la legislación de contratos. Sin embargo, sí lo contempla en aplicación las previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral o en cumplimiento de una sentencia judicial.

5. LUCES Y SOMBRAS DE LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

5.1. VENTAJAS DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA.

La concesión de obras y servicios es una forma de colaboración público-privada (CPP) para la consecución de intereses públicos que no pueden ser totalmente cubiertos de forma directa por la Administración. No se puede hablar de una privatización de los servicios públicos, puesto que los está gestionando la Administración, si bien, de forma indirecta.

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 19 de noviembre de 2009, relativa a movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo, destacaba que las fórmulas de colaboración público-privada pueden contribuir, en especial, a:

- Facilitar la realización de proyectos de interés público, sobre todo de infraestructuras y servicios públicos a escala transfronteriza;
- Compartir los riesgos financieros y reducir los costes de infraestructura que normalmente son soportados íntegramente por el sector público;
- Favorecer el desarrollo sostenible, la innovación, la investigación y el desarrollo, mediante la competencia y los acuerdos con de las empresas privadas;
- Ampliar las cuotas de mercado de las empresas europeas en los mercados públicos de terceros países.



Una de las principales finalidades de la concesión, es que la inversión realizada por la empresa no compute como deuda para la Administración pública¹⁴. El concepto de riesgo operacional está relacionado con el Sistema Europeo de Cuentas públicas (SEC 95 y SEC 2010) cuyo objetivo es determinar el nivel de déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea derivado de la adjudicación de concesiones y de los contratos de colaboración público-privada, y si este riesgo se le traslada al concesionario, las prestaciones derivadas del contrato no computarán como deuda en las Administraciones públicas, lo que supone un alivio en el estado de las cuentas públicas.

También es cierto, como alerta VARCARCEL¹⁵ que existe un peligro en orden al logro de la estabilidad presupuestaria con la fórmula del peaje en la sombra -por la que una empresa construye, financia y mantiene una infraestructura y la Administración durante la fase de explotación le abona una cantidad por unidad consumida y cuya cuantía total estará en función del número de usuarios-, que puede llegar a comprometer el déficit público, puesto que aunque el endeudamiento derivado de la realización del proyecto lo asuma el particular y no haya de computarse o consolidarse como deuda en las cuentas del sector público, la Administración deberá asumir los pagos anuales que correspondan en función del número de usuarios que se hubiesen computado y, si llegado el momento, la Administración no cuenta con ingresos suficientes para satisfacer estos gastos, conllevará que se incremente su déficit.

La Directiva 23/2014, en el Considerando tercero, resalta el papel que la contratación pública desempeña en la estrategia Europa 2020¹⁶, ya que es uno de los instrumentos basados en el mercado destinados a conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y fomentar al mismo tiempo la utilización más eficiente posible de los fondos públicos. Según se indica en la citada Directiva, los contratos de concesión resultan instrumentos muy importantes para el desarrollo estructural a largo plazo de la infraestructura y los servicios estratégicos, contribuyen al desarrollo de la competencia en el mercado interior, fomentan la eficiencia y aportan innovación.

También el Comité Económico y Social de la Unión Europea se muestra a favor de la utilización de estas fórmulas en tanto favorecen la optimización de la ecuación coste-beneficio de la actuación del sector público y ello, ante

14- GIMENO FELIU, JOSE MARIA, "Concesiones y colaboración con el sector privado. El sistema de aseguramiento de riesgos mediante RPA y su incidencia en la competencia", VIII Jornadas nacionales de derecho de la competencia, Barcelona, 16 de julio de 2014. Según GIMENO, a la hora de decidir el tipo contractual más adecuado y conveniente para la concreta prestación deberá tenerse en cuenta como posibles criterios:

a) Los sistemas concesionales tienen ventajas presupuestarias, que los hacen muy interesantes en épocas de crisis y restricciones presupuestarias, donde ciertas infraestructuras serían sino inviables (pero esta opción queda condicionada a que el socio privado tenga acceso de forma sencilla a la financiación en condiciones aceptables);

b) El criterio de mayor valor/dinero inherente a estos modelos permite una mayor eficacia eficiencia en la gestión de los proyectos, con escasas desviaciones o problemas de ejecución, a la vez que por su propio diseño son más adaptables a los cambios derivados en los contratos de larga duración (pero debe garantizarse un adecuado equilibrio de riesgos);

c) Favorecen, a priori, una mejor distribución de los fondos presupuestarios, favoreciendo la solidaridad social, a la vez que promueven la idea de la solidaridad intergeneracional y la "cultura" de que las infraestructuras no son "gratis".

d) Sin embargo también tienen elevados costes de transacción y ciertos problemas de riesgo moral por entender que el socio privado tiene un aval público ilimitado. Además, pueden plantear incertidumbres contables al tratarse de sistemas de financiación poco transparentes y de difícil fiscalización.

15-VARCARCEL GONZALEZ, PATRICIA, "Del peligro que pueden suponer algunos contratos basados en fórmulas de colaboración público-privada en orden a respetar el objetivo de estabilidad presupuestaria", en <http://www.obcp.es>

16-Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».



la dificultad de utilizar los contratos clásicos para afrontar las necesidades de infraestructuras y servicios demandados por la sociedad en ciertos estándares de calidad además de su tratamiento en el marco de la contabilidad pública¹⁷.

5.2. INCONVENIENTES DE LA GESTIÓN INDIRECTA

En contra de la tendencia a la externalización de la gestión de los servicios públicos que se ha vivido en Europa desde la década de los 80, más recientemente se han realizado algunos estudios en los que se pretende desmentir que la gestión privada resulte más eficiente que la pública. En este sentido, destacamos el Informe PSIRU de la Universidad de Greenwich, “Por qué el agua es un servicio público: destapando los mitos de la privatización”, de mayo de 2012. En este informe, se afirma que los partidarios de la privatización alegan más eficiencia en el sector privado, pero que la evidencia empírica más bien apunta a lo contrario, entre otras razones, se alude a que:

- La privatización acarrea costes adicionales de licitación, supervisión y resolución de deficiencias y problemas;
- La inversión de las empresas privadas en los sistemas públicos de agua siempre ha sido mínima;
- Los precios fijados por las empresas privadas son superiores a las tarifas de las empresas públicas;
- La privatización del agua no ha traído los supuestos beneficios de la competencia, puesto que no deja de ser un monopolio diseñado para evitar la mutua competencia, tanto por captar clientes como por captar contratos;
- La privatización del agua se topa, en todo el mundo, con una oposición frontal de la opinión pública y está fuertemente asociada con la corrupción y el fraude puesto que las empresas tienen el incentivo de pagar sobornos con tal de hacerse con jugosos contratos a largo plazo;
- A los operadores privados de agua les gusta el secretismo propicio a la obtención de beneficiosos contratos, al margen del conocimiento público;

17- Dictamen del Comité Económico y social de la Unión Europea sobre “El papel del BEI en el ámbito de la colaboración público-privada (CPP) y el impacto en la problemática del crecimiento (2005/C 234/12) DOUE de 22 de septiembre de 2005.

18- El citado informe concluye: “A lo largo del folleto se ha intentado dejar constancia de la amarga experiencia que produce la privatización y sus efectos perjudiciales en el precio, la inversión, el rendimiento, la rendición de cuentas y la lucha contra la colusión. La alternativa es la titularidad y la gestión públicas del agua, opción elegida por la mayoría de los países durante la mayor parte de los últimos 150 años. El suministro público de agua ofrece a ciudadanos y municipios el mejor nivel de rendición de cuentas, no tiene el lastre del secretismo y estratagemas para aumentar las ganancias, además de operar, al menos con idéntica eficacia, en condiciones de menores costes de transacción, menores riesgos de corrupción, mayores inversiones y precios inferiores. La privatización no beneficia a nadie, salvo a las empresas privadas. El 28 de julio de 2010, la Asamblea General de la ONU reconoció, mediante su Resolución A/RES/64/292, que el derecho humano al agua potable y el saneamiento era un factor clave para la consecución de los derechos humanos. La moción contó con los votos favorables de 122 Estados y 41 abstenciones, incluidas las de 17 países europeos. No se registraron votos en contra. La ONU, en el sentido de promover el derecho humano al agua, solicita a los países miembros que pongan todos los recursos disponibles en la materialización del acceso para todos...”



-Con la privatización del agua y otros servicios públicos no se logra una de las razones alegadas para hacerlo, como es la recaudación de dinero para pagar deudas públicas puesto que en realidad, los ingresos del Estado se sitúan muy por debajo del valor real de las empresas privatizadas¹⁸.

TORNOS¹⁹ cita varios informes y estudios sobre la prestación directa o indirecta de distintos servicios públicos, con diferente resultado. Con un planteamiento similar al Informe PSIRU comentado anteriormente, se alude al estudio “Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas”, realizado por Transnational Institute de Amsterdam, en marzo de 2013²⁰. Sin embargo, el estudio del profesor Hellmut Wallmann, “La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un retorno a las gestiones públicas/municipales?, en el que cita un análisis realizado por el Banco Mundial sobre la gestión del agua en muchos países, concluye que no existe ninguna diferencia estadísticamente significativa entre proveedores públicos y privados con respecto a su eficiencia económica.

También alude el citado autor al Informe del Tribunal de Cuentas sobre el sector público local del ejercicio 2011, donde se analizan las condiciones de prestación de los servicios públicos en municipios de menos de 20.000 habitantes y concluye que la gestión directa de los servicios analizados como el agua, la recogida de basuras y la limpieza viaria es más eficiente que su externalización, mientras que en otros servicios como el alumbrado público, la gestión indirecta es más eficiente.

Como vemos, se han realizado muchos informes con distinto resultado en relación con la forma de gestión de los servicios públicos, por lo que parece que no se puede eliminar ninguna opción a priori.

El problema del fraude en la concesión de servicios públicos también ha tenido un papel importante en la idea de recuperar ciertos servicios para la prestación directa por la Administración. Así, en materia de residuos, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia impuso una multa récord de 98,2 millones de euros a treinta y nueve empresas y tres asociaciones que licitaron y ganaron concursos municipales para la gestión de residuos y el saneamiento urbano, urdiendo acuerdos de reparto de mercado²¹.

También es cierto, tal y como indica BLANES²² que las empresas privadas que prestan servicios públicos no se someten en su gestión a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública

19- TORNOS MAS, JOAQUIN, “La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales” en <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1505990>

20- Editores: Martin Pigeon, David A. McDonald, Olivier Hoedeman y Satoko Kishimoto. En este estudio se pone en evidencia que la propiedad y la administración de los servicios de agua pueden transferirse de lo privado a lo público con escasa interrupción del servicio y con resultados extremadamente positivos. En cada caso la entidad remunicipalizada ofreció servicios más equitativos, más transparentes y más eficientes que el proveedor privado que la antecedió, con más calidad en el servicio y mejor sostenibilidad a largo plazo. Se destaca en este estudio que financieramente hubo ahorros directos significativos en la mayoría de las municipalidades, y tan importante como el ahorro en costos son los cambios filosóficos que han tenido lugar respecto de los servicios de agua, de forma que la perspectiva cambió de una estrechamente orientada a la ganancia a otra que incluye una gama más amplia de objetivos sociales y políticos.

21- El reparto del mercado se realizó a través del respeto de los clientes respectivos de las empresas gestoras de residuos, el reparto de los nuevos clientes, el intercambio de información comercialmente sensible (clientes, ofertas presentadas, etc.), el reparto de las licitaciones públicas mediante la presentación de ofertas conjuntas bajo Unión Temporal de Empresas (UTE), o la no concurrencia en una parte de la licitación a cambio de la posterior participación en la misma bajo subcontratación, el empleo de las asociaciones sectoriales para implementar el reparto de mercado o para coordinar las actuaciones de las empresas al respecto, y las recomendaciones colectivas emitidas por estas asociaciones para persuadir a sus socios acerca del respeto del acuerdo de reparto de mercado.

22- BLANES CLIMENT, MIGUEL ANGEL, “La transparencia de las empresas privadas que prestan servicios públicos”, en <http://miguelangelblanes.com>



y buen gobierno; las normas sobre publicidad activa y pasiva no les resultan de aplicación a las empresas privadas que gestionan servicios tan importantes como el agua, los residuos, los transportes, etc. En su opinión, sin perjuicio de la obligación de informar a la Administración, los concesionarios y las entidades privadas que los prestan, deberían cumplir con las mismas obligaciones de publicidad activa y pasiva que tienen las Administraciones públicas con respecto al servicio público que gestionan.

5.3. LA COMPETENCIA EMPRESARIAL

Desde el punto de vista de la competencia empresarial, conviene aludir a lo manifestado por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en el Informe 13-3-2013, IPN 88/13, de que se debería establecer la obligación para las entidades locales de decidir entre gestión directa e indirecta de la forma más favorecedora posible de la competencia y, específicamente, de analizar ex ante determinados elementos que impliquen introducir competencia efectiva, como por ejemplo, la existencia de un número suficiente de oferentes potencialmente interesados en la prestación del servicio, el grado de competencia efectiva entre los mismos, la escasa importancia relativa de los activos específicos que impliquen costes de entrada o el suficiente control que se atribuya al futuro prestador del servicio sobre los costes derivados de dicha prestación como son los costes salariales. Cuando, entre otros, existan estos elementos, se debería optar por una fórmula de gestión indirecta que permita la prestación privada. La prestación privada resulta preferible para la competencia y la eficiencia frente a la constitución de entidades instrumentales de capital público o mixto²³.

Por su parte, la Autoridad Catalana de la Competencia, en un Informe emitido en relación a un proceso de municipalización del servicio de suministro de agua, de 26 de marzo de 2015, manifiesta la preferencia por la competencia en el mercado y por el mercado, frente al monopolio de titularidad y también frente a la gestión directa. Establece que “atendiendo a los efectos restrictivos de la competencia -de la opción por la gestión directa mediante medio propio- resulta necesario justificar tanto la necesidad como la proporcionalidad de hacer uso de este mecanismo, es decir, debería valorarse en qué medida el mercado presta o puede prestar el servicio objeto del encargo y en qué condiciones (básicamente precio y calidad) lo puede hacer, teniendo que descartar el acudir a la figura del medio propio siempre que sea potencialmente posible obtener el servicio en términos de relación calidad/precio más favorables que las que ofrece el medio propio”.

Este criterio se encuentra en consonancia con la nueva regulación del medio propio en la LCSP/2017. Tal y como se indica en el Título preliminar, en atención a las directrices de la nueva Directiva de contratación, se incrementan las exigencias que deben cumplir dichas entidades, con lo que se evitan adjudicaciones directas con el fin de no vulnerar el principio de libre competencia. Por ello, se exige que la entidad que

23- Indica la CNC que “la estabilidad temporal y la vinculación estructural de estas entidades instrumentales con las entidades locales reducen o eliminan las tensiones competitivas en la prestación del servicio, no contando con los mismos incentivos para ser eficientes. Adicionalmente, la CNC quiere subrayar que la gestión indirecta no implica indefectiblemente la provisión mediante un único prestador. El APL debería favorecer también la competencia “en el mercado”, estableciendo que cuando la prestación pueda realizarse eficientemente por varios operadores, ésta pluralidad de prestadores debería ser la forma de provisión elegida por la entidad local”.



tenga el carácter de “medio propio” disponga de medios personales y materiales adecuados para cumplir el encargo que se le haga, que cuente con la autorización del poder adjudicador del que dependa, que no tenga participación de una empresa privada y que no pueda realizar libremente en el mercado más de un 20% de su actividad.

6. CONCLUSIONES

La mala gestión por la actuación del sector privado, los costes de licitación y el beneficio de las empresas, así como el mayor interés satisfecho en la financiación de las inversiones, constituyen las principales razones que se esconden detrás de las solicitadas remunicipalizaciones. Sin embargo, las formas de colaboración público-privadas, como lo es el contrato de concesión, sirven para financiar importantes infraestructuras, contribuyen al desarrollo de la competencia en el mercado interior, incorporan la mayor capacidad de gestión comercial, innovación, tecnologías y la experiencia de las empresas privadas.

Dada la gran variedad y complejidad de los servicios (abastecimiento de agua, recogida de residuos, construcción de una carretera, construcción de un palacio de congresos) se hace necesario un estudio económico de cada caso concreto para conocer cuál es la forma más eficiente de prestarlo y en el supuesto de que sea mediante gestión indirecta, articular una distribución de tareas y reparto de riesgos, en función de la mayor capacidad para gestionar los mismos, así como la forma ad hoc de establecer el reequilibrio económico.

Es cierto que la gestión indirecta de los servicios públicos ha derivado en muchas ocasiones en problemas de corrupción, pero de igual manera se han evidenciado conductas delictivas en la gestión directa de algunos servicios públicos. El problema de la corrupción no debe combatirse, en mi opinión, con una menor utilización de la contratación pública, si no con una mejor delimitación del contrato y una mayor fiscalización de su ejecución. La Administración, como responsable último del servicio debe controlar la ejecución correcta del contrato y que se consigan los objetivos públicos previamente definidos.

Por lo expuesto, para decidir la forma de gestión apropiada, habrá que analizar cada servicio concreto realizando estudios de costes bajo los parámetros de sostenibilidad y eficiencia, y siempre, garantizando la mayor calidad del servicio a los ciudadanos.



4. La remunicipalización de los servicios municipales como alternativa a los modelos externos de gestión

María Cadaval Sampedro
Universidad de Santiago de Compostela
maria.cadaval@usc.es

RESUMEN

El neologismo remunicipalizar se ha vuelto moneda corriente en el lenguaje económico-administrativo actual, aunque no siempre con un uso correcto. Lo que en un momento fue tendencia privatizadora - motivada por juegos de eficacia, eficiencia e incluso necesidades contables que permitieron encubrir deuda-, se torna ahora en favorable a la gestión pública directa, con cuestionamientos relativos a la eficiencia del sector privado. El rediseño del modelo local y la lógica de conducirlo hacia lo público es tendencia, pero ¿es conveniente?

Hemos articulado este trabajo en torno a las consideraciones teóricas y a las ideas subyacentes descritas, acompañadas por alguna evidencia empírica para España y Galicia. El resultado apunta a que no podemos concluir de manera unívoca sobre la conveniencia o no de remunicipalizar, sino que hemos de atender a la realidad concreta de cada ente y a las nuevas formas de gestión pública que pueden surgir al hilo de la agenda digital europea 2020.

ABSTRACT

The neologism remunicipalization of local services is used in the administrative language, although not with proper use. What at one time was privatization trend - games of effectiveness, efficiency or even accounting requirements-, becomes now favourable to direct public management with questions relating to the efficiency of the private sector. Is it convenient? In this analysis we introduce theoretical considerations and some empirical evidence for Spain and Galicia. The result is that we cannot conclude unequivocally on the advisability or not of remunicipalization, because we have to attend to the specific reality of each entity and new forms of governance that can arise in line with the European digital agenda 2020.

PALABRAS CLAVE

Remunicipalización, eficiencia, entidades locales.

KEYWORDS

Remunicipalization, efficiency, local government



1. INTRODUCCIÓN

Los debates conceptuales, generalmente inacabados, que ha suscitado la noción de descentralización son muy amplios. La estructura básica de los gobiernos se ha ido transformando, a la par que lo hace la sociedad, trufada de factores diferenciales en el ámbito institucional de unos países con respecto a otros. La descentralización gubernamental ha sido un recurso en busca de la eficacia en la producción de los bienes y servicios públicos, pero no resulta sencillo el papel de la distribución de tareas entre niveles de gobierno para contribuir a una estructura óptima en aras de la eficiencia, la responsabilidad y la transparencia. El consenso descentralizador alcanzado en el ámbito funcional precisa de instituciones político-administrativas encargadas de prestarlo e instrumentos adecuados.

La complejidad aumenta a medida que vamos incorporando al análisis elementos de relevancia como la necesidad de aprovechar las economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos, los efectos desbordamiento, la aparición de consumos free-rider que empañan la correcta actuación de los entes locales, a la vez que se va tejiendo una telaraña de funciones propias -y otras que no lo son tanto- en el ámbito prestacional. Los gobiernos locales, condicionados por el contexto, acaban desempeñando tareas en las que han de equilibrar la cultura, la tradición, la demanda social y la ideología del gobernante, encorsetados por una restricción presupuestaria fuerte y condicionantes legales que no siempre les permite alcanzar el patrón de eficiencia buscado. La heterogeneidad que caracteriza a la hacienda local ha hecho que los países opten por soluciones diferentes en ámbitos administrativos, competenciales y de financiación, aunque hay tendencias que se han hecho comunes.

Bajo el paraguas del federalismo administrativo, en los países del sur de Europa se ha tomado conciencia de los problemas que se derivan de la atomización municipal y la falta de encaje efectivo entre los territorios funcional, institucional y relacional. Los mecanismos, que basculan en una horquilla de intensidad desde la colaboración intermunicipal, -que muchas veces se traduce en una multiplicación casi exponencial de estructuras poco integradas-, la creación de órganos supramunicipales, -tipo área metropolitana-, fórmulas de colaboración público-privada, consorcios o, en el extremo, la fusión. En otras ocasiones, los gobiernos locales ceden la gestión y la explotación de determinados servicios públicos a empresas privadas. Uno y otro movimiento son complementarios, nunca excluyentes, pero es habitual que la privatización tenga un comportamiento diferente en función de si el municipio participa o no de alguna fórmula de colaboración.

El servicio público como tal no admite una definición unívoca, emana de la voluntad política y, para ello, en un momento determinado es preciso que alguna autoridad sea central, autonómica o local, decida asumir la responsabilidad de ofrecerlos, lo que lleva implícita la potestad de marcar sus finalidades y el modo de organizarlos. Y en esto la dirección no ha sido única. A lo largo del S.XX el comportamiento de la externalización de la gestión de los servicios públicos ha sido pendular. En un tiempo el sector público atiende la necesidad de prestar determinados servicios de manera directa, para luego privatizar algunos y, posteriormente, volver al origen, al entender que los entes públicos tienen una capacidad de



gestión superior o, al menos igual, que el sector privado. Pese a algunas reticencias, una nueva lógica se abre paso en los países de Europa, fundamentalmente del sur, encima de la ola de crisis económico-financiera, y del efecto que pudo tener el surgimiento de los nuevos partidos en el ámbito político y conceptual. Veamos a continuación cuáles son las razones económicas, políticas y organizativas de este fenómeno y su evolución a lo largo del último siglo.

2. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

2.1. UN RECORRIDO POR LA TEORÍA DEL PÉNDULO

Hemos de remontarnos a la segunda parte de la Revolución Industrial para estimar que tanto en Inglaterra como en Alemania, los servicios públicos elementales como el agua, los residuos, el gas, la electricidad y el transporte público, fueron organizados y gestionados por empresas privadas. Ante un diagnóstico generalizado de mala calidad en las prestaciones, la administración asumió su gestión a través de lo que entonces se denominó “socialismo municipal” (Wollmann, 2013). El fracaso del modelo económico liberal, el ascenso de las ideas denunciando el papel de los grandes monopolios privados y la existencia de fallos de mercado, marcaron la incapacidad estructural de ese modelo para organizar las actividades económicas, satisfacer las necesidades colectivas y servir al interés general.

Entrado ya el S.XX, con la extensión del Estado de bienestar, el sector público fue alcanzando un papel cada vez más importante en la economía, pero también en la gestión directa de los servicios públicos. Su empuje, tras la Segunda Guerra Mundial, se produce con la reversión anticipada de muchas concesiones de servicios públicos que prestaban empresas privadas. Hubo movimientos en aras de promover la nacionalización del sector eléctrico en Francia, EdF, en Reino Unido, en Italia, a los que le siguieron otros cual moda hasta los albores de los años cincuenta. Fue a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando comenzó de nuevo, esta vez en Alemania, una corriente privatizadora o para ser más exactos, reprivatizadora. La necesidad de establecer una economía de guerra obligó al gobierno de Hitler a estimular la propensión al ahorro y a introducir un cambio de modelo. Otros países fueron después y, sin duda, el mayor proceso de externalización fue el impulsado por el gobierno de Margaret Thatcher, en el Reino Unido, a principios de los ochenta, cuando el modelo neoliberal dio por quebrado el Welfare State. Esta vez era la ineficiencia en la gestión pública de los servicios, en forma de sobredimensión de la administración, la que pretendió racionalizarse mediante un proceso de privatizaciones materiales y funcionales.



Una ola de neoliberalismo invadió Europa, a través del mecanismo de la compulsory competitive tendering. Esto propició que se instalase la convicción de que la gestión privada era sinónimo de eficiencia económica, primero en el nivel central del Estado y la UE, y después se trasladó a todos los niveles de gobierno. Se produjo una gran transformación en la gestión de los servicios públicos. El acto de reducir el papel del gobierno -o aumentar el del sector privado- a través de la transferencia de una actividad o de la propiedad de activos- es la definición más amplia de privatización (Savas, 1987). Inglaterra, la pionera, ejerció un volcado casi total de los servicios públicos locales hacia las empresas, en cuyo ordenamiento reformado contemplaba la privatización completa de los sectores relacionados con la energía eléctrica, el agua y otros servicios públicos. La ideología neoliberal impulsó los procesos de privatización de los servicios que la UE incorporó para la creación del mercado único, con idea de competencia y liberalización, e hizo presente de forma decisiva en la gestión de los países que forman parte de la Unión. En EE.UU la estela fue parecida, y así, en la última década del siglo pasado prácticamente todos los gobiernos habrían favorecido la externalización de los servicios públicos sobre la base del paradigma de reducir el tamaño del sector público para lograr eficiencia en la producción y contención del gasto (ver tabla 1).

Tabla 1. Modelos de privatización

PAÍS	DÉCADA	REALIDAD SOCIOECONÓMICA Y POLÍTICA	REVISIÓN DEL MODELO
EEUU	1960-1970	- Falta de recursos: aumento gasto y limitación ingresos - Demanda creciente de servicios con elasticidad-renta >1 - Necesidad de aumentar la productividad en la prestación servicios públicos	Replanteamiento de la forma de producir y financiar servicios locales: - La privatización - Contratación externa
REINO UNIDO	1960-1970	- Falta de mano de obra pública después de la Guerra - Necesidad de servicios que no podían prestar las autoridades locales, de carácter complementario y no sustitutivo de la prestación de servicios públicos. - Cuestiones políticas impulsadas por el partido Conservador desde el gobierno central, después del “invierno del descontento”	Método de concurso competitivo obligatorio En caso de ganar la empresa pública, el precio suponía restricción presupuestaria durante contrato solo actualizado por la inflación Si el concurso era ganado por una entidad privada, se desmantelaba la pública. Se reduce el fomento a la competencia Radicalización de las privatizaciones llevó a devolver algunos servicios a manos públicas.
	1980-1990	- Intensificación de la privatización con la llegada de Margaret Thatcher al gobierno: reducción del sector público, debilitamiento de los sindicatos y la aprobación de la Local Government Planning and Land Act.	Se produjo una concentración empresarial quedando los servicios en manos de multinacionales y que se extendieron en forma de red.
PAÍSES ESCANDINAVOS	1980-1990	Elevada privatización	
FRANCIA	1980-1990	Elevada privatización que culmina con la gestión del agua de París	Se asignaron contrato a empresas privadas sin un riguroso método de control Se evidenciaron solapamientos de funciones y tareas entre distintas concesionarias y niveles de administración. Entrado SXXI hay un movimiento de remunicipalización alegando cuestiones de eficiencia económica, acompañadas de un cambio de realidad social y política.

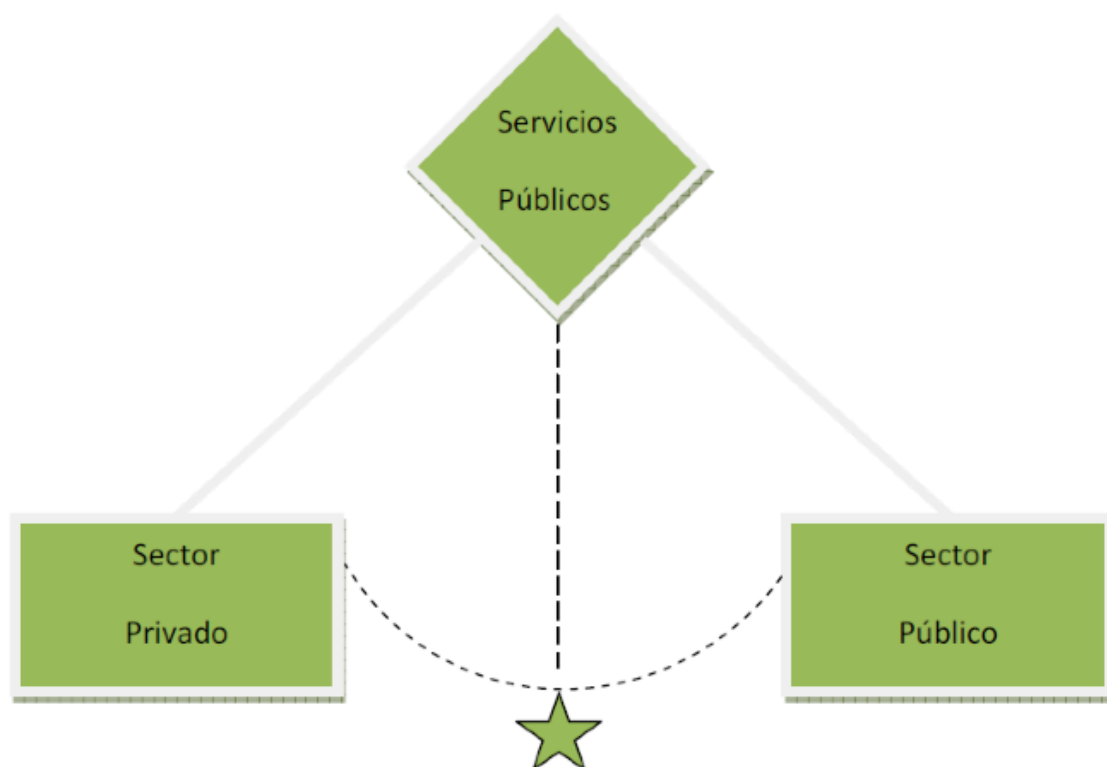
Fuente: elaboración propia.



Las últimas tendencias parecen volver atrás. Los procesos de reestructuración local caminan hacia una reversión de la gestión pública directa de algunos servicios antes privatizados. Sobre todo aquellos en los que los fallos de mercado son más frecuentes, los costes de transacción más importantes y los contratos incompletos.

Este último aspecto lo corrobora, entre otros, el informe PSIRU de la Universidad de Greenwich (2012). El estudio, encargado por la federación sindical europea de servicios públicos, revela que los fallos de externalización derivaron en malas prestaciones, el deterioro en la calidad de los servicios y una gestión ineficiente fruto, sobre todo, de la reducción de las inversiones y un incremento de costes que acabaron trasladándose al precio. Todo lo contrario de lo que se pretendía. Un déjà vu argumental que elimina las ventajas de la privatización que algunos consideran fracasadas, y la necesidad del retorno hacia la gestión pública. Los problemas latentes en la gestión y gobernanza municipal retoman con fuerza un debate que no es nuevo, y que vuelve a poner el acento en la gestión pública local. Una evidencia más de que la teoría del péndulo se cumple. Pero, ¿Existe justificación para este cambio de tendencia?

Gráfico 1. Teoría del péndulo



Fuente: elaboración propia.



2.2. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA: LA TEORÍA

¿Cuáles son los argumentos favorables a una gestión privada? ¿y cuáles las ventajas que se aducen para la “reinternalización” de los servicios municipales?:

Comencemos por la privatización:

1. Una de las características del Estado de bienestar es su necesidad de recursos que, a menudo, son escasos, más aún cuando hablamos del nivel local. En esta línea, existe cierto consenso a la hora de atribuir una relación directa de este movimiento con la hacienda pública. A menudo, la difícil situación financiera de la hacienda local le conduce a buscar recursos alternativos a los inicialmente recogidos en el presupuesto. Algunos resultados pivotan sobre la premisa del ahorro de costes en el suministro privado. Otros, sobre el posible incremento de ingresos. Hay que entender que en los municipios no es muy habitual que las entidades puedan obtener recursos adicionales para sus arcas con la venta de activos, como sí sucede con la privatización de empresas públicas a nivel estatal. Sin embargo, hay casos en los que esta prestación privada permite introducir tasas o precios públicos donde no los había e incrementar, por tanto, sus posibilidades de financiación. No es casualidad que la mayor parte de los servicios privatizados se financien con tasas, para tratar de camuflar nuevos tributos diferentes a los impuestos, otrora mecha de numerosas revueltas fiscales. De este modo, la privatización permite asociar una tasa al suministro de servicios, con menor coste político para aquel que adopta la decisión (Bel y Miralles, 2003).
2. Por encima de las razones fiscales, hay otros argumentos económicos en línea con los fundamentos teóricos que beben de la Public Choice e identifican la producción de los servicios públicos con ineficiencias y concluyen que la privatización sirve para reducir los costes de producción y distribución. La tesis central se basa en fundamentos tales como la falta de competencia, donde el sector público produce en régimen de monopolio, lejos de cualquier incentivo para ser eficiente. Esta falta de competitividad e innovación que acaba por convertir la prestación pública en obsoleta y cara.
3. Hemos de añadir a esto que, a menudo, los límites administrativos no concuerdan con el tamaño óptimo de provisión de determinados servicios públicos. Si partimos de la base de que distintos servicios tienen un nivel de provisión diferente, la producción privada sería una solución a los problemas de suma necesaria de demandas para operar en una escala adecuada. Dando por buena esta argumentación, no podemos dejar de apuntar que los problemas de escala, fundamentalmente los ligados a los municipios más pequeños, pueden solventarse de modo alternativo con fórmulas de cooperación local.
4. Cada vez son más los autores que apuntan también factores políticos e ideológicos como adalid de la remunicipalización. Sus refractarios apunta a una motivación utilitarista de los políticos que la promueven, con la finalidad de responder a las demandas de determinados grupos de presión o crear y mantener rentas de situación para los políticos y sus posibles apoyos. Esta decisión no es nítida y el resultado final parece quedar al albur de las relaciones de fuerza existentes entre los distintos grupos de interés.



Así, pues, entre las ventajas de la contratación externa podemos destacar el aprovechamiento de las economías de escala y una bajada de costes, que debiera traducirse en un menor precio para los municipios y, de manera directa, tasas más bajas para los ciudadanos. El incentivo a la competencia entre empresas produciría efectos a favor de la innovación y la eficiencia continua, del que carecería la producción pública.

Pero, ¿es siempre más eficiente la provisión privada de los bienes públicos locales?, o ¿es posible que las empresas suministradoras se conviertan en oligopolios?, ¿la producción privada de servicios públicos aplica precios de competencia?

1. Parece que la única manera de hacerlo es a través de un mercado competitivo ex ante en el que los gobiernos locales formen monopolios de demanda y actúen cual regulador en un modelo de subasta, a través del que ceden el servicio a la empresa capaz de ofrecer un precio más barato. De esta manera, el gobierno local preservaría el interés social frente al particular de las empresas, a la vez que la competencia entre ellas estaría garantizada. A medida que la cuota de mercado fuese mayor, los precios disminuirían y también así el coste para los ciudadanos. Pero este sistema puede acabar siendo perverso, en la medida en que la empresa ganadora se haga con todo el mercado y aplique costes de monopolio o próximos al de sus competidores menos eficientes.

2. La privatización requiere de un contrato de cesión de la prestación del servicio que no puede prever todas las contingencias futuras. Si a esto sumamos el paso del monopsonio al monopolio bilateral, el resultado ya no es tan beneficioso para los ciudadanos. Los contratos con empresas privadas pueden derivar en problemas originados por la asimetría de información, que alberga costes con los que inicialmente no se contaba, como son los de negociación o transacción, así como la tendencia al monopolio en la oferta. El problema es que las cargas de transacción no son sencillas de calcular porque, o bien no se conocen todos los ingredientes, o es difícil su traslación a magnitudes monetarias, algunas de ellas solo cualitativas.

3. Hemos visto que las circunstancias presupuestarias, fiscales y financieras de las entidades públicas son variables explicativas de la elección organizacional de la prestación privada de los servicios públicos. Pero a los argumentos relacionados con la reducción de costes, la transformación de las cargas fijas en variables, el aumento de competitividad o la innovación, hay que añadir nuevos costes, como los de negociación, seguimiento, permanencia, control, así como la dependencia del proveedor, la evolución de la empresa y, una cuestión fundamental: la pérdida de capital humano en la administración que la hace cada vez más dependiente de su proveedor.

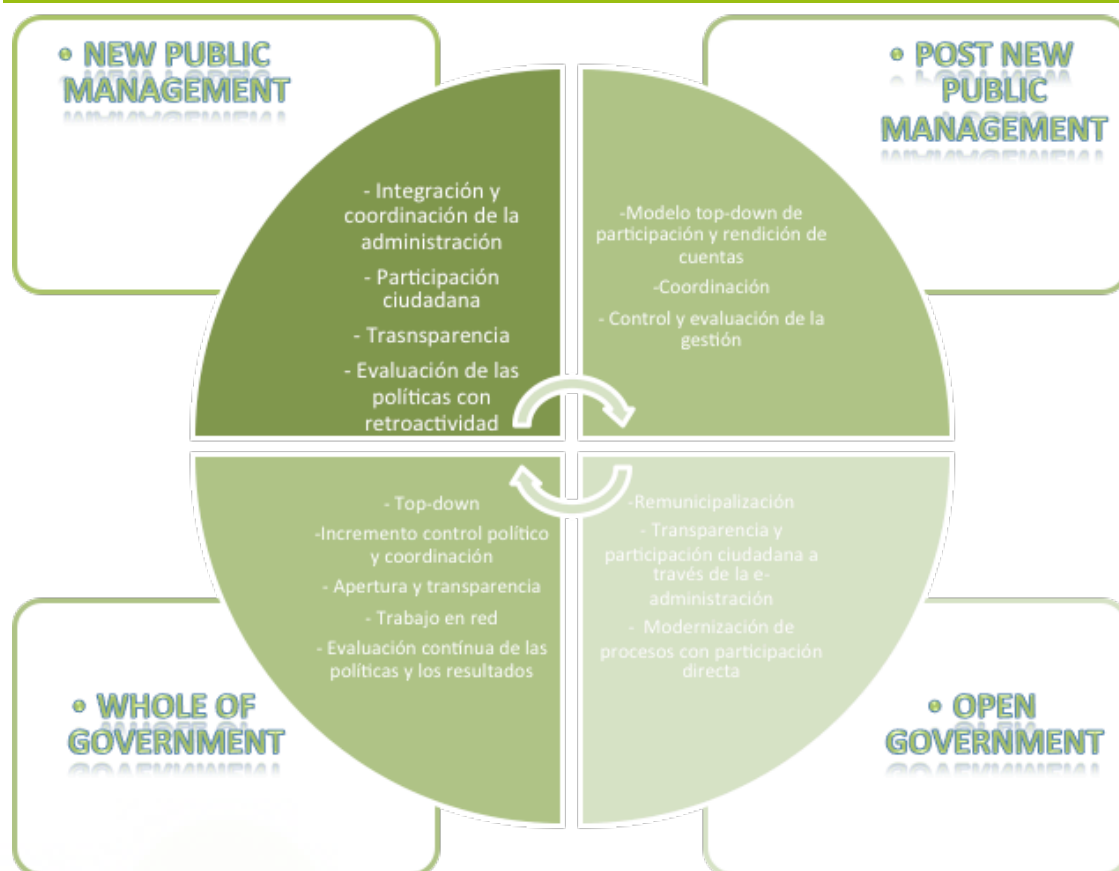
4. Limitaciones de seguimiento y control afectan a las ventajas de la privatización, de igual modo que hemos de advertir que los objetivos del sector público no son coincidentes con los del sector privado. El primero busca maximizar el bienestar social, mientras las empresas privadas prestadoras de servicios públicos tratan de alcanzar sus beneficios monetarios. Esta restricción puede afectar al resultado final a favor de la gestión y producción directa de los servicios públicos.



El problema organizacional parece determinante a la hora de afectar la calidad de los servicios públicos, la oportunidad de las inversiones, el seguimiento y control que la administración ha de realizar, no parece estar siempre garantizado.

A esta realidad ya han tratado de dar respuesta distintas fórmulas de gestión de los servicios públicos que pueden ser complementarias a las descritas, dependiendo de qué se trate. Desde mediados de los cincuenta, distintos fundamentos teórico-conceptuales han compartido la hipótesis transversal de que los políticos y los burócratas se comportan de forma similar a los actores económicos. Así se aprecia en las propuestas de mejora que introduce la New Public Management (NGP), la Post-new Public Management (NSP) o el Whole of government que, aunque diferentes, comparten ese espíritu común. La nuevas fórmulas, las emergentes, están más en línea con la sociedad actual, pivotan sobre la idea del Open Governmente (oGov), equivalente a una mejora de procesos e ideas ya aplicadas en la administración a través de canales de comunicación y contacto directo entre la administración y el administrado. La idea de colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el mercado no siempre resulta positiva para la administración local, aunque sí significa un verdadero cambio hacia la transparencia, la participación y la colaboración.

Gráfico 2. Nuevos modelos de gestión pública local

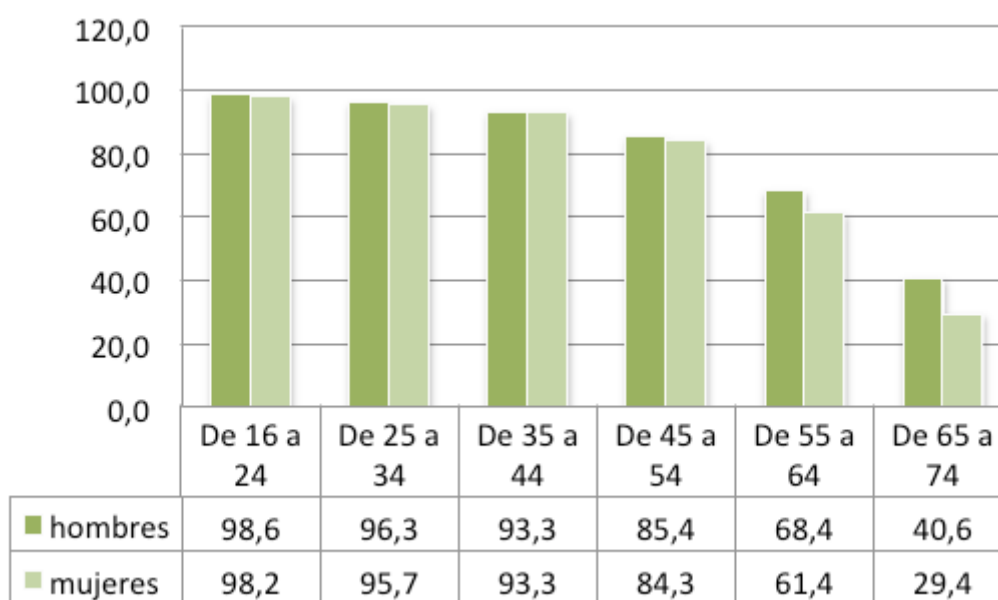


Fuente: elaboración propia.



Ese contacto directo entre la administración y el administrado lo facilitan las nuevas tecnologías. La e-administración requiere de una renovación de las estructuras del sector público, especialmente a nivel local. Estas herramientas ayudan tanto de manera interna -a través de una mejor comunicación entre los distintos gobiernos-, como en las relaciones externas, donde puede ser una herramienta con potencial para mejorar la productividad y simplificar los procesos. Su instalación práctica tiene todavía muchas limitaciones, una de ellas es la necesaria adecuación de los funcionarios públicos a estos procedimientos o la superación de la brecha digital, que mantiene a grandes bolsas de población alejada de las nuevas tecnologías por motivos geográficos, culturales o económicos. Resulta esencial en su implantación que no prevalezca el medio sobre el fin. La e-administración como parte del futuro e-government ha de saber combinar la introducción y extensión de los medios técnicos con las necesidades ciudadanas, para alcanzar el círculo virtuoso que se pretende (Norris, 2010). Su implantación parece próxima, pero los retos en este campo son ambiciosos porque las oportunidades de extensión son desiguales. El acceso a las TICs es un requisito importante para poder participar en la sociedad de la tecnología y las posibilidades que ofrece. Si echamos un vistazo a la última estadística que publicó el INE al respecto, en diciembre de 2016, es constatable la existencia de una brecha digital que se acentúa entre los mayores de 65 años, con un acceso a internet que apenas roza el 40% en el caso de los hombres, no llega al 30% en el de las mujeres, en contraste con los jóvenes, que rozan el 100% entre 16 y 24 años.

Gráfico 3. % Población acceso internet según edad (2016)



Fuente: INE, Elaboración propia.



La brecha generacional es un hecho, como también lo es la territorial. La desigualdad de oportunidades en los municipios rurales, con una red deficiente y escasa, vulnera los derechos de los más débiles. Se agudiza a medida que se reduce el tamaño poblacional y aumenta la edad media de sus habitantes. Es paradójico ver cómo cuanto más aguda se hace la necesidad del servicio, menores posibilidades de acceso existen. Pese a todo, hemos de diferenciar dentro de la realidad rural dos modelos: uno que responde a núcleos de población muy envejecidos, alejados de grandes municipios, con carencias y debilidades a la hora de implantar tecnologías precisas. Otro que refleja municipios rurales intermedios, próximos a las zonas más dinámicas, cuyas condiciones de vida se asemejan más a las urbanas.

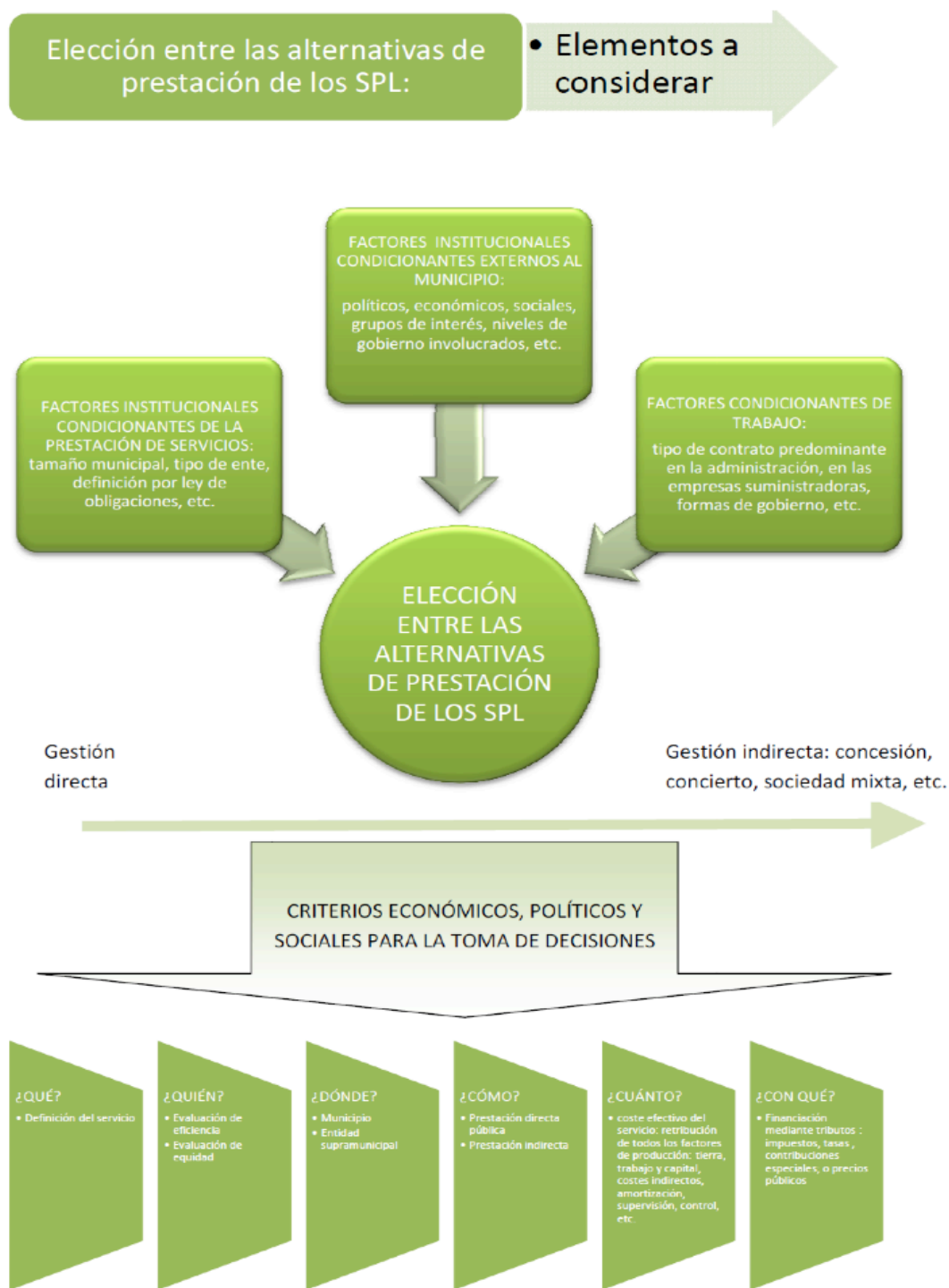
En definitiva, las posibilidades de las nuevas tecnologías son muchas y, en este caso, el proceso de aprendizaje útil es contrario al habitual, pudiendo venir de abajo arriba, es decir, de hijos a padres y así de manera ascendente. Las nuevas generaciones son un segmento poblacional estratégico para la alfabetización digital de los mayores. Eso sí, con todo, las infraestructuras son imprescindibles para superar además de la brecha digital generacional, la territorial y poder implantar así estas formas de gestión.

Generalmente, los cambios introducidos en la gestión de los servicios municipales han sido de dos tipos: por un lado, la innovación orientada a la forma de operar del sector público y, por otro, la introducción de modificaciones en las estructuras y relaciones de poder internas y externas de la administración (Feinstein, 2012). Hemos visto cómo las opciones son varias, por lo que habrá que ver los factores determinantes para decantarse por una de ellas (Gráfico 3). Fundamentalmente hay que considerar el peso relativo de los agentes condicionantes institucionales inherentes al municipio, los relativos al entorno local y los relacionados con la estructura laboral del contratado público. Con esos tres ingredientes aclarados, la elección de las alternativas puede moverse en un amplio rango de fórmulas entre la gestión directa o la externalización. Pero cualquiera que sea el método adoptado, tendrá que contemplar, como mínimo, la definición del servicio a proveer y los estándares de eficiencia a alcanzar¹. La decisión final estará condicionada por esto y por las opciones que hayan adoptado los ayuntamientos colindantes así como también por la existencia o no de alguna entidad supramunicipal que preste el bien o el servicio sobre el que se ha de decidir. A partir de ahí, se atribuye la gestión y la manera de financiarlo (ver gráfico 4).

1- Por si hubiera dudas, la Resolución del Parlamento Europeo de 8 de septiembre de 2015 que, al hilo de una iniciativa ciudadana Europea, recuerda que la elección del método de gestión de un servicio local elemental como el del agua se basa en el principio de subsidiaridad, en aras a la libertad del gobierno encargado de su provisión, siendo un servicio de gestión pública. El gobierno correspondiente ha de velar por que el agua esté garantizada con los niveles de calidad exigidos, independientemente de quién sea el operador. Lo importante, es pues, que ante un servicio público de prestación obligatoria, la administración pueda garantizarlo, independientemente de quien pilote su suministro.



Gráfico 4. Elementos a considerar en la elección para la prestación de los servicios públicos locales





2.3. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA: EVIDENCIA EMPÍRICA

Las razones de la privatización desde un punto de vista práctico varían en función de las realidades concretas de cada caso. Así, por ejemplo, para los EE.UU., Ferris (1986) concluyó que el grado de contratación externa de los servicios públicos estaba relacionado de manera positiva con los altos salarios de los funcionarios, el reducido tamaño municipal y las numerosas restricciones fiscales a las que se enfrentan. Otros, como Benton y Menzel (1992) mantienen la tesis de que la presión fiscal no influye en la contratación externa, sino que son otros factores de índole funcional. Si bien, Greene (1996) observó un resultado del que cabe destacar que el porcentaje de servicios privatizados en las ciudades están positivamente relacionados con los municipios más ricos, las haciendas más saneadas y, generalmente, con entornos metropolitanos. Otra dimensión relacionada positivamente con la privatización es la limitación de las condiciones de empleo en el sector público. Walls, Macauley y Anderson (2005) hacen un estudio exhaustivo del que se desprende que buena parte de la decisión de privatizar está ligada con variables de tipo poblacional: a mayor densidad, más complejidad y flexibilidad de endeudamiento a favor de la provisión pública.

En definitiva, en general se concluye que los costes de transacción son decisivos para decantar la producción pública; el sesgo ideológico está relacionado con la decisión, sin llegar a ser determinante y siempre con baja significación estadística.

Actualmente en Europa, algunos países están tendiendo hacia una gestión directa. Tal es el caso de Francia, Alemania y Gran Bretaña, que han vuelto a municipalizar el agua, la electricidad o el transporte, tomando como argumentos razones de mala gestión privada e incremento de costes, aprovechando casi siempre la expiración de las concesiones. No se halla, sin embargo, en los trabajos empíricos relación determinante con el color político de los gobernantes, que son tanto de derechas como de izquierdas. Ménard y Saussier (2000) realizan un estudio sobre el agua y el resultado vincula de manera negativa las necesidades de inversión con el grado de privatización. Cuanta menos población y mayor necesidad de inversión, menor presencia de la gestión privada derivada de una escasa rentabilidad y falta de interés por parte de estos operadores.

En otra línea, y siguiendo la tesis de Donahue (1989) o Dafflon (1998), se focalizan las razones en la dimensión óptima de provisión y concluyen que el cambio de escala o la existencia de un nivel de competencia de mercado suficiente, otorga a las empresas privadas ventajas comparativas y competitivas frente a la administración. Les favorece tanto un cambio de escala como de asignación de recursos y factores de producción, de ahí que podamos explicar buena parte del movimiento privatizador acontecido en España en la década de los 80 y los 90. Bel y Miralles (2003), que estudian el caso concreto español afinan hasta determinar que el coste y los antecedentes de la privatización en el entorno afectan de manera positiva a la decisión de privatizar. No encuentran, sin embargo, una relación directa con otro tipo de factores de los antes señalados.



En resumen, la evidencia empírica permite testar dos realidades: por un lado, a la industria privada no siempre le resulta sencillo operar con precios rentables que sean a la vez beneficiosos para los consumidores -especialmente allí donde los niveles de renta son menores y las necesidades de inversión son elevadas-. Por otro, desfavorable al interés general, se fundamenta en que la dimensión de las empresas prestadoras de servicios pueden alcanzar un tamaño tal que les permita ejercer un poder de monopolio, capaz de anular la voluntad política y dejar de responder a los intereses sociales a los que ha de servir, en lugar de a los particulares que sirve. Pero, como conclusión a este apartado, podemos afirmar que no hay una razón transversal y común a todos los estudios de delegación de la gestión de los servicios públicos, lo único cierto es que responde casi siempre a fundamentos más pragmáticos que ideológicos.

3. LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES EN ESPAÑA

3.1. PERSPECTIVA NORMATIVA

Los entes locales españoles tienen ante sí el cometido de asumir múltiples retos: desde alcanzar una posición adecuada en un estado cuasi federal para prestar los servicios que le han sido encomendados, hasta disponer de los recursos necesarios para financiar sus necesidades. La crónica insuficiencia financiera de los municipios se proyecta como un desajuste estructural entre lo posible y lo necesario o incluso lo deseable. Esta presión contradictoria, facilitada por la proximidad del votante al votado, explica que muchas veces los ayuntamientos ofrezcan más servicios de los que en realidad le corresponden o satisfagan unas necesidades que precisan ser definidas claramente en forma de competencias bien delimitadas. Y, aunque en teoría parezca que esto puede ser así, en la práctica observamos que la línea que separa los servicios obligatorios de los que son potestativos es muy delgada y tiende a confundirse.

Si hacemos un breve repaso estructural del funcionamiento de las comunidades locales, enseguida se pone de manifiesto una serie de carencias recurrentes no solo económicas, sino también políticas y sociales. A la vez que el Estado Central ha ido vaciando sus competencias hacia las CC.AA, falta un papel determinante de los municipios en la prestación de los servicios básicos del Estado de bienestar. La falta de planificación concertada entre los tres niveles de administración e, incluso, la inexactitud en la definición de las funciones propias y de los límites a la extensión del principio de subsidiaridad, han propiciado un deterioro en el equilibrio entre la financiación y los costes de las actividades, que tratan de paliarse a través de movimientos en la gestión.

La falta de adecuación de las soluciones a la diversidad de tipología de ayuntamientos lleva a que, en ocasiones, el mundo local se vea perjudicado por enfoques simplistas que tratan de aplicar remedios



uniformes a problemas diferentes, sin tener en cuenta las carencias reales y, sobre todo, la problemática de gestión que entraña esa configuración. Solo queda por sumar a todo esto, el complicado esquema político-económico y social que ha quedado tras la crisis, que hace necesario, más que nunca, repensar los aspectos locales. En este ejercicio ha surgido un planteamiento que apuesta por el retorno a la gestión directa de los servicios públicos, remunicipalización o, más correctamente, reinternalización. ¿Es posible este cambio según nuestro ordenamiento jurídico?

En España, el concepto de remunicipalización se introdujo con la incorporación al Estatuto Municipal de 1924 del artículo 169, que atribuyó a los ayuntamientos el poder de “administrar y explotar directamente los servicios municipales obligatorios” y podrán también, con arreglo a lo preceptuado en esa sección, “municipalizar los que no tengan este carácter”. Más tarde, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado a mediados de la década de los cincuenta, vuelve a referirse a este término como la forma en que las corporaciones locales pueden prestar servicios económicos de su competencia, asumiendo el riesgo de la empresa mediante la atribución del poder de regularla y fiscalizar su régimen directa o indirectamente.

Andado el tiempo, la Ley de Bases de Régimen Local, en su artículo 26 y, más actualmente, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la administración Local, 27/2013, hace una reserva explícita de servicios a favor de las entidades locales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos y transporte público de viajeros”. Su exigencia varía en función de los habitantes, salvo dispensa solicitada previamente a la comunidad autónoma, acompañados los más pequeños o con dificultades del auxilio de las diputaciones provinciales. Además de los servicios propios, el artículo 27 de la LBRL faculta para que la “administración del Estado, de las comunidades autónomas y otras entidades locales puedan delegar en los municipios el ejercicio de las competencias en materia que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana”. La siguiente tabla recoge, de modo sintético, los servicios obligatorios por ley, clasificados por tamaño municipal.

Haciendo uso de estos criterios, el artículo 85.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, según redacción actualizada por ley 27/2013, dispone que los servicios públicos locales habrán de gestionarse “de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación”:

1. Gestión directa² :

- a. Por la propia Entidad Local.
- b. A través de un organismo autónomo local.
- c. Mediante una entidad pública empresarial local.
- d. Por medio de una sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

2- Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.


Tabla 2. Servicios municipales por tamaño poblacional

Servicios que han de prestar todos los municipios

- alumbrado público
- cementerio
- recogida de residuos
- limpieza viaria
- abastecimiento domiciliario de agua potable
- alcantarillado
- acceso a los núcleos de población
- pavimentación de las vías públicas
- control de alimentos y bebidas

Servicios que han de prestar los municipios con > 5.000 habitantes (además de los anteriores)

- parque público
- biblioteca pública
- mercado
- tratamiento de residuos

Servicios que han de prestar los municipios con > de 20.000 habitantes (además de los anteriores)

- protección civil
- servicios sociales
- prevención y extinción de incendios
- instalaciones deportivas de uso público

Servicios que han de prestar los municipios con > de 50.000 habitantes (además de los anteriores)

- Transporte colectivo urbano de viajeros
- Protección del medio ambiente

Fuente: Elaboración propia a partir de LRBRL



2. Gestión indirecta, por cualquiera de las formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos recogidas la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Si nos detenemos en estos preceptos, vemos cómo la ley impone a los municipios no solo la gestión de los servicios públicos, sino también eficiencia y sostenibilidad, enlazando directamente con los criterios económicos, que ya en el año 1978 emanaban del artículo 31.2 de la Constitución Española.

Además de la legislación nacional, la Directiva europea 2014/23 reconoce la libertad de las autoridades locales para decidir la mejor forma de gestionar la prestación de los servicios públicos que, al igual que la española exige que se presten de la manera más sostenible y eficiente posible, siempre que se evidencie de manera objetiva. Es decir, el debate sobre la remunicipalización no puede basarse en argumentos ideológicos y ha de sustentarse evaluando sin apriorismos los diferentes resultados entre la producción pública y la privada.

Para hacer una evaluación económica del gasto público, coexisten una serie de limitaciones y deficiencias técnicas e institucionales que pueden condicionar cualquier resultado práctico. Las restricciones de gestión pública, convenidas por un modelo organizativo basado en procedimientos administrativos complejos y orientados a la ejecución presupuestaria se alejan, a menudo, de un control interno de calidad. Tampoco es habitual que el órgano supremo fiscalizador, creado por la Constitución de 1978, el Tribunal de Cuentas, vaya mucho más allá de revisiones de legalidad de las cuentas públicas, y se olvide con frecuencia de estimaciones basadas en principios de eficiencia, eficacia y economía a los que también se refiere la Carta Magna. Una excepción a esto es el Informe del Tribunal de Cuentas del Sector Público Local relativo al ejercicio de 2011. De manera casi particular hace un análisis de contabilidad, y concluye que los municipios con menos de 20.000 habitantes revelan ventajas en la gestión directa —o a través de entes supramunicipales— de algunos suministros como el agua, la recogida de basuras y la limpieza viaria, no así en el alumbrado público. Realidad contraria es la que muestran los municipios más grandes. Pero esto no es una conclusión general que podamos extrapolar a todos los casos ni situaciones, ni siquiera es rigurosa desde el punto de vista económico. Sería preciso hacer un estudio caso por caso del servicio que se pretende privatizar o remunicipalizar, de acuerdo con la realidad del municipio, del entorno, de las características e, incluso, de la situación legal de los contratos vigentes. Porque, aún confirmándose la mayor sostenibilidad y eficiencia en el día a día de la asunción directa por parte del municipio, ningún análisis debiera dejar fuera los costes precisos para el rescate de las concesiones vivas. Porque hemos de remitirnos a una Directiva europea —aún no traspuesta a la normativa española—, 2014/23 que no permite modificar la gestión de un contrato en vigor por razones de oportunidad. Esta garantía dificulta el ejercicio de modificar las concesiones vivas, porque además de no resultar sencillo de justificar, llevaría implícita una indemnización. No cabe duda de que casi siempre resulta más barato esperar a la finalización de la concesión para asumir la gestión directa, lo que no exime de los costes más difíciles de cuantificar. A menudo se obvian en muchos análisis los gastos de subrogación de los empleados que tiene que asumir la administración —tal y como prevé el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores— o el incremento de coste necesario para crear un aparato administrativo capaz de



hacer el seguimiento y el control exhaustivo de la prestación directa. Fehacientemente estos datos son imprescindibles para poder decidir sobre la conveniencia del rescate de los servicios públicos locales por razones de eficiencia económica. Este ejercicio no resulta sencillo y es preciso reclamar una contabilidad de costes municipal, capaz de conocer el monto real de la prestación de los servicios públicos y seguir la evolución a lo largo del tiempo. De esta manera se evita que los datos de un ejercicio concreto empañen la realidad de la eficiencia prestacional perseguida.

Gráfico 5. Impacto de la remunicipalización



Fuente: Elaboración propia.



3.2. PERSPECTIVA POSITIVA

3.2.1. EL CASO DE ESPAÑA

Al igual que ha ocurrido en el resto de Europa, en España se ha producido una tendencia a la concentración de la población en torno a los espacios urbanos, si bien, la distribución estadística del tamaño municipal presenta asignaciones asimétricas. Hay muchas ciudades pequeñas, solo unas pocas grandes, y muchos micromunicipios cuya conformación espacial es resultado de un proceso tensionador de fuerzas centrípetas y centrífugas que dan como resultado una hacienda municipal dual. De un lado, los entes rurales, con una despoblación evidente, castigados por el éxodo rural, la falta de renovación generacional y con dificultades para mantener una estructura mínima de personal e infraestructuras, que les permita cumplir con la prestación de servicios básicos para una población envejecida. Del otro, la radiografía revela asentamientos de población alrededor de las ciudades medias o grandes, con elevada densidad. Su evolución es inversa al número de entidades: los municipios grandes han ido ganando habitantes hasta el punto de que representan el 2% del total y concentran al 50% de la población. Los anillos suburbanos representan un continuo solo roto por los límites administrativos. Los costes de congestión, la falta de aprovechamiento de economías de escala, la necesidad de concordancia entre el decisor, el beneficiario y el pagador de los servicios públicos locales acaba por conformar una realidad caótica y poco funcional, allí donde no se ha hecho nada por aliviarla.

Gráfico 6. Entidades locales en España



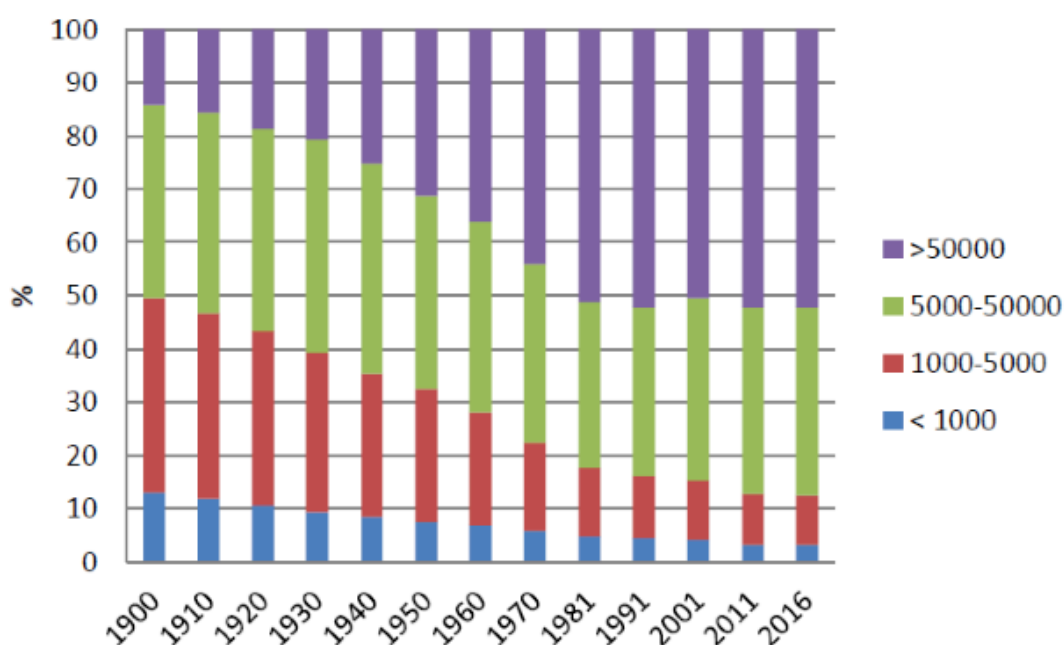
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



Esta estructura poblacional, que podemos apreciar de manera detallada en los dos gráficos siguientes, acaba por condicionar la prestación de los servicios públicos. Han ido ganando protagonismo los municipios mayores de 5000 habitantes y perdiendo cada vez más población los pequeños. En total los municipios, organismos autónomos, consorcios, entidades públicas y sociedades para la prestación de servicios de proximidad superan los 16.000 entes.

A la vista de esto podemos afirmar, sin riesgo a equivocarnos que España tiene una configuración administrativa municipal anclada en el pasado, lejos de la arquitectura institucional moderna, propia un país del S.XXI. A la vez, los municipios, que sucumben al principio de subsidiaridad con toda la amplitud semántica del término, siguen siendo los receptores de muchas demandas, para las que no siempre están preparados. ¿Cuántos municipios pueden atender convenientemente las demandas ciudadanas? En este contexto se hace necesario continuar el debate sobre las formas de gestión de los servicios públicos, capaces de racionalizar el coste y aliviar los problemas de fiscal stress al que se enfrentan.

Gráfico 7. Evolución del número de municipios según tamaño poblacional

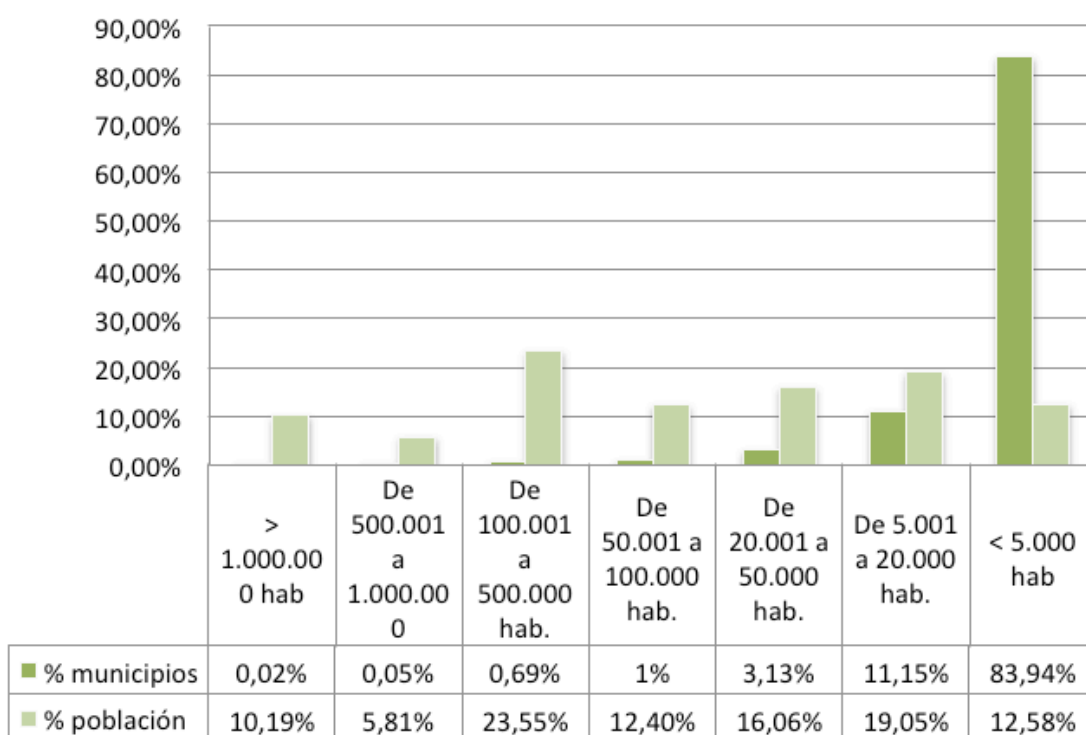


Fuente: INE, Elaboración propia.



Las deseconomías de escala son evidentes, de ahí que muchas veces se haya propiciado un cambio a través de la creación de agencias públicas o fórmulas de cooperación intermunicipal. Entendidas como una reforma blanda de las estructuras locales, tienen ventajas derivadas de una mayor dimensión, mejor cobertura de los presupuestos frente a riesgos fiscales o efectos redistributivos positivos. Mientras, juega en su contra la posible distorsión de las preferencias individuales, la duplicidad o la erosión de la responsabilidades que se diluyen en un mar de funciones y la mala financiación local. La externalización fue vista, en muchos casos, como una solución para estos problemas

Gráfico 8. Distribución de la población española en municipios según su tamaño



Fuente: INE, Elaboración propia.

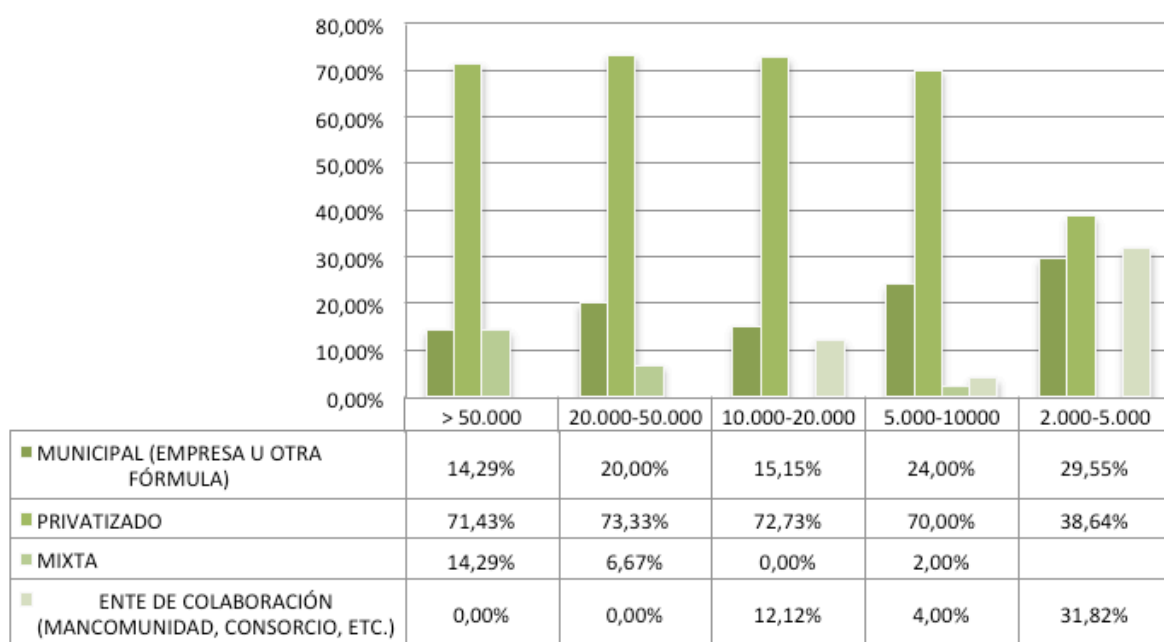
Durante los años previos a la crisis se produjo una ola de externalización en la producción de los servicios públicos, justificada ex ante por la mayor eficiencia privada y el mejor aprovechamiento de las economías de escala. Esto no es óbice, sin embargo, para comprobar cómo algunas fórmulas de colaboración intermunicipal han seguido desarrollándose y revelándose como un instrumento capaz de



producir o suministrar un servicio público adecuado. Para muestra un botón. En el siguiente gráfico observamos como para el caso del suministro de agua, la producción pública es predominante en aquellos casos en los que los municipios cooperan. Mientras, es la empresa privada quien se encarga de tres de cada cuatro servicios prestados cuando los municipios actúan solos.

El servicio del agua, por ejemplo, se caracteriza porque tiene unas particularidades que determinan la oferta, basadas en una estructura de costes fijos muy elevados, con unas grandes inversiones en la red, que hacen del mismo un servicio apto para aprovechar las economías de densidad, más que las de escala, y que tanto la dimensión como las decisiones que adopten las entidades limítrofes permiten que la rentabilidad de la concesión o la prestación pública pueda ser más o menos importante.

Gráfico 9. Formas de prestación del servicio de agua según estratos de población municipal



Fuente: INE, Elaboración propia.



Si fuésemos al detalle de los datos, podemos extraer una segunda conclusión que resta ventajas al valor de la externalización, en la medida en que no siempre es sinónimo de mayor competencia: más del 75% del mercado de agua está en manos de tres grandes empresas suministradoras. Solo AGBAR agrupa el 40% de las concesiones y sirve al 50% de la población total al que suministran empresas privadas. FCC es el segundo grupo en nivel de concesión, asume el 30% y el 25% de la población y AVAL, más lejos, con un 5% de las concesiones y un 4% de los usuarios. Todas las demás son microempresas, generalmente locales, sin el poder de mercado que pudieran alcanzar cualquiera de las dos primeras. Esta situación convierte en suministro en oligopolístico, lo que podría eliminar los argumentos favorables a la eficiencia técnica —costes de producción- y asignativa —costes asumidos por los ciudadanos-, que ha apuntado la teoría.

Algo parecido sucede con el otro servicio más privatizado, el de los residuos, en el que la existencia de elevados costes indivisibles puede recomendar la agregación de la producción para explotar las economías de escala. Comprobamos que FCC controla más del 30% de las concesiones y casi la mitad de la población servida. FERROVIAL, el segundo, con un 18%, al que le sigue de cerca ACS-Urbaser, con un 14% de cuota de mercado y un 16% de la población servida. Mientras, en el otro extremo, el 28% de las concesiones corresponde a PYMES que concentran sus servicios en los municipios más pequeños, con poco margen para los objetivos de rentabilidad de las grandes. Así, pues, podemos afirmar que tres empresas controlan la prestación de este servicio, sirven al 90% de la población, y se repite el mismo esquema que para el mercado del agua, dejando un escaso potencial de competencia en un modelo oligopolístico.

En estos supuestos, la privatización podría no ser beneficiosa, sino incluso perjudicial para los municipios, si no controlan bien los contratos de cesión de la prestación del servicio y no recogen todas las contingencias futuras. Los costes de negociación, de transacción y de monopolio pueden tener ineficiencias futuras, sobre todo si no se ejerce un control riguroso sobre el pliego de condiciones por parte de la administración.

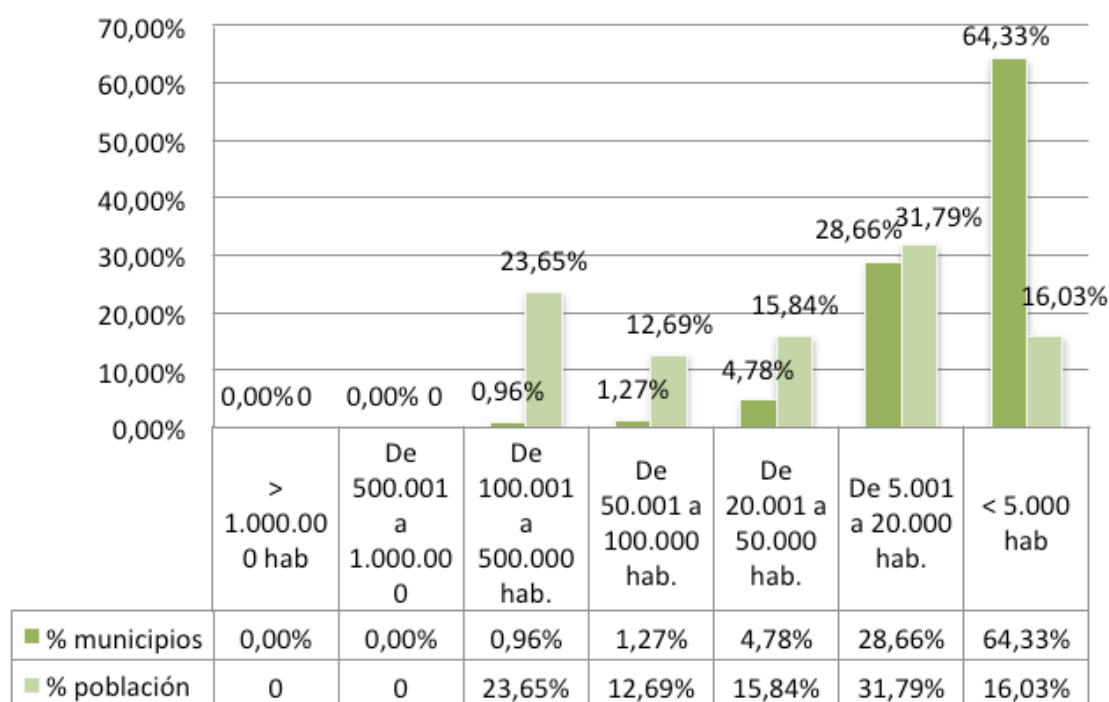
3.2.2. EL CASO DE GALICIA

El inframunicipalismo es uno de los principales problemas con los que se encuentra la hacienda local gallega del S.XXI. La creciente importancia numérica de los entes de menor dimensión, contrasta con la concentración de la población en un pequeño número de entidades del eje atlántico. Muchos municipios, poca población y una carencia ingente de recursos son las dificultades más importantes con las que se encuentran para prestar sus servicios, que se agudizan con una reducida capacidad de gestión.

En menos del 1% de los municipios vive más del 23% de la población, mientras, en el 65% de las entidades inferiores a 5.000 habitantes reside menos del 17% del total. O, lo que es lo mismo, mientras una mitad de la población de Galicia vive en el 93% de las entidades, la otra mitad lo hace en el 7% de municipios. Este escenario demográfico y territorial se completa con una zona litoral dinámica y con elevada densidad poblacional, y otra rural, con una crisis demográfica importante y envejecimiento de la población. Todo ello condiciona la forma en que se prestan los servicios.



Gráfico 10. Distribución de la población de Galicia en municipios según su tamaño



Fuente: INE, Elaboración propia.

La Galicia dual: rural y urbana, litoral e interior, comparte algunos problemas, muchos de ellos parecidos a los que acabamos de describir, con el conjunto de España. La autonomía municipal, directamente relacionada con los recursos humanos, técnicos y financieros, apenas se alcanza en las entidades más pequeñas, con menos recursos y más dificultades para funcionar y prestar servicios que se tabulan en relación con los límites administrativos. Además, el gobierno autonómico se encarga de prestar muchas veces los servicios inducidos de interés para ambos niveles de administración, cuya tutela financiera ejerce la autonomía a la vez que propicia su puesta en marcha sin un compromiso estable. Este es el origen de servicios que asumen como propios los entes locales sin serlo, y que se perpetúan en el tiempo aún cuando la subvención autonómica desaparece: servicios sociales, urbanismo, formación, etc. Otras veces son los municipios los que solicitan sistemas de competencias propias compartidas, por su incapacidad para generar los recursos suficientes o, incluso, por la falta de medios para su gestión. Esta realidad lastra la capacidad de liderazgo socioeconómico de las entidades locales, una debilidad que se hace patente ante otros niveles de gobierno y, sobre todo, ante las empresas privadas que suministran los servicios locales. Muchas han sido las voces

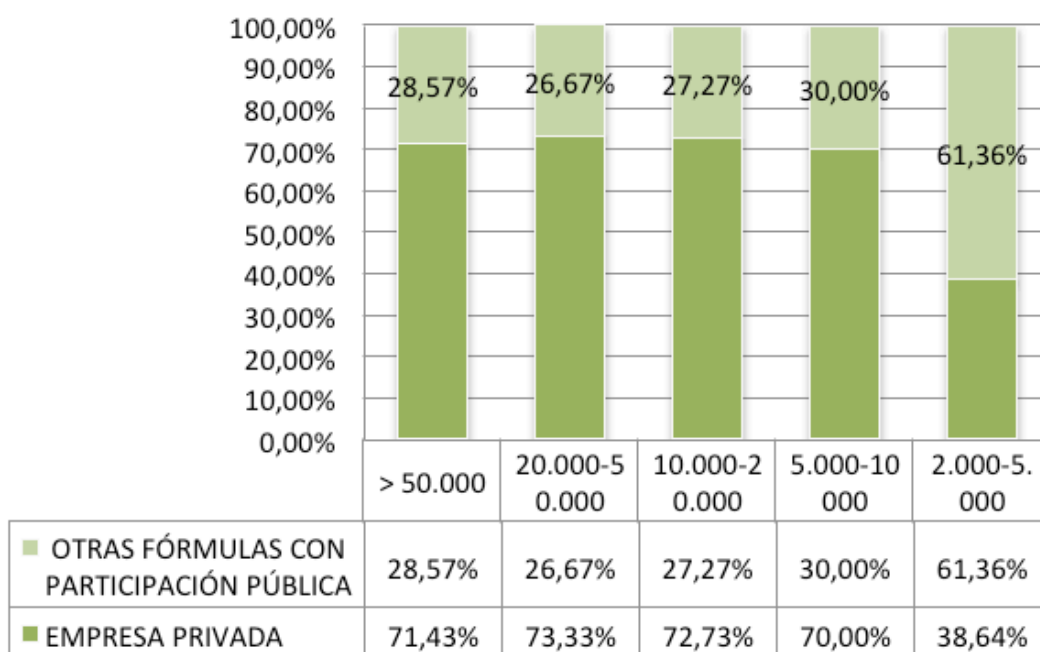


que se alcanzan para reclamar soluciones. Algunas pasan por la recomposición administrativa, pero la realidad no deja lugar al optimismo. A pesar de la crisis económica, se han consumado dos fusiones de municipios, alentadas por incentivos de la administración autonómica, con poca capacidad de generalización. Se han creado nuevos entes como mancomunidades de servicios, que atienden necesidades en áreas rurales y urbanas con desigual operatividad y repercusión efectiva. Es evidente que la forma de gestión municipal va a jugar un papel fundamental en el futuro para la prestación de los servicios de proximidad.

En línea con lo que ya vimos para el caso español, los dos servicios más privatizados son el agua y los residuos. Si tomamos los datos del servicio municipal de agua en el año 2017, apreciamos en el siguiente gráfico que las entidades entre 10.000 y 50.000 habitantes privatizan por encima de la media, más de un 70% del total. Mientras, los pequeños municipios, en particular los que tienen menos de 2.000 habitantes, revelan menor presencia privada, no alcanzando el 40% del suministro.

Se confirma que, en este caso, lo importante no son tanto las economías de escala como las de densidad. De no haberlas, el servicio no sería rentable para ningún agente privado, ni siquiera resultaría eficiente

Gráfico 11. Formas de prestación del servicio de agua según estratos de población municipal



Fuente: Elaboración propia.



para muchas de las formas de colaboración intermunicipal que se pudieran implementar, si no se alcanza la masa crítica suficiente para amortizar la inversión y el mantenimiento de la red.

Pero las posibilidades no se agotan aquí, los gobiernos locales mantienen más opciones abiertas a través de las nuevas fórmulas de gestión, que han de ir haciendo frente a las nuevas demandas de la sociedad. Esto requiere de conciencia política y adaptación de los medios técnicos y humanos necesarios para comenzar a aplicar y extender, por ejemplo, la e-administración. Estas nuevas posibilidades que ponen al alcance de todos las nuevas tecnologías, han de contar con la extensión universal de la conexión a internet y su facilidad de instalación en los hogares. De este modo, la eficiencia en la prestación podría alcanzarse con mejores resultados y más eficiente económicamente. Este parece ser el futuro, sin embargo, queda mucho camino por andar.

4. CONCLUSIONES

Los nuevos paradigmas de la gestión pública local han de dar respuesta a un ciudadano que no demanda solo la prestación de servicios sino que exige algo más que la mera operativa funcional. El debate actual, todavía inconcluso en torno a la remunicipalización de los servicios, cuenta con un planteamiento favorable a la gestión pública frente a la privada, radicalmente contrario a la corriente imperante hasta este momento.

Este giro en los planteamientos puede verse trufado de la necesidad de racionalizar las cargas y mejorar la eficiencia en la administración, si bien, no han de confundirse ambas cuestiones. Desde un punto de vista económico es preciso recordar que un análisis de beneficios y costes de la prestación de servicios públicos no es sencillo, al englobar además de los beneficios y costes monetarios, los sociales. La literatura económica encuentra ventajas en la privatización desde el punto de vista de la eficiencia por aprovechamiento de las economías de escala, los posibles beneficios de la competencia de mercado e, incluso, desde el punto de vista fiscal, al permitir a las autoridades locales introducir tasas donde antes no las había.

Pero no podemos concluir de manera única ni para todos los municipios ni servicios, aunque sí podemos advertir de que hay algunos que requieren de una gran inversión y un mantenimiento continuo, donde son determinantes las economías de aglomeración. En otros, como la recogida y tratamiento de residuos, son esenciales las economías de escala. La privatización es una opción más, pero no podemos ser reduccionistas, el sector público cuenta con otros instrumentos de colaboración o nuevas fórmulas de gestión que pudieran dar cumplimiento a las exigencias técnicas de este y otros servicios. Habrá que considerar todo, porque además del tamaño municipal es determinante también la configuración poblacional, el envejecimiento y la dispersión, que acaban condicionando los resultados finales.



Con respecto a los costes, es frecuente que se contemplen solo los que se contabilizan y, no deja de ser significativo que muchos análisis se olvidan de que la mayor parte de los servicios municipales privatizados siguen un procedimiento administrativo no exento de trabas a la reinternalización, que también han de computarse. Si hay contrato vigente, habrá que rescatar la concesión, con los consiguientes costes en forma de indemnización. Si la concesión estuviese finalizada, habrá que contar con el cálculo de los requisitos que demanda dicha gestión: la necesaria subrogación de los contratos de los trabajadores cuyos puestos deberán salir a concurso público, el aumento de las cargas administrativas y un cambio sustancial en el control contable, habiendo de introducir una contabilidad analítica y de costes que permita hacer exámenes de eficiencia continuos. Ya no se trata de que las autoridades ejerzan un control sobre las concesionarias, sino que han de controlarse a sí mismas, con unas capacidades limitadas en muchos casos.

La puesta en marcha de nuevas fórmulas de gestión en la administración pública beben de la teoría weberiana que trata de establecer una administración encaminada a la búsqueda de la eficiencia y la racionalidad en la resolución de procedimientos, de manera paralela a la gestión privada e implantando el concepto de resultado y de ciudadano-cliente.

Por todo, antes de iniciar cualquier aventura en un sentido o en otro, las entidades locales deben poder valorar y cuantificar los beneficios o los costes de tal acción, para que solo si el resultado es mejor se proceda a la recuperación de la gestión. En caso contrario, no parece lo mejor.



Referencias bibliográficas

- BEL, G., COSTAS, A., (2006): "Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain" *Journal of Policy Reform*, 9, 1-24.
- BEL, G., FAGEDA, X., MUR, M. (2009): "¿Por qué se privatizan servicios en los municipios pequeños? Evidencia empírica sobre residuos sólidos y agua?", *Working Paper 2009/08, Research Institute of Applied Economics*.
- BEL, G. Y MIRALLES, A. (2003): "Factors influencing privatization of urban solid waste collection in Spain". *Urban Studies*, 40 (7), 1323-1334.
- BENET, J.E. y MENZEL, D.C. (1992): "Contracting and franchising county services in Florida", *Urban Affairs Quarterly*, 27(3), 436-456.
- BIRD, R., EBEL, R., WALLICH, Ch. (eds) (1995): *Decentralization of the Socialist State*, World Bank, Washington.
- BIRD, R., SLACK, E. (2004): *Fiscal aspects of metropolitan governance*, Institute for International Business, University of Toronto.
- CADAVAL, M. y CARAMÉS, L. (2008): "La supramunicipalidad: organización y financiación", *Papeles de Economía Española*, 115, 39-54.
- CAMPOS, C., VAQUERO, A. (2016): "Las peticiones del mundo local al nuevo ejecutivo gallego", *Documento 6/2016*, RedLocalis.
- DAFFLON, B. (1998): *La gestion des finances publiques locales*, ed. Economica, Paris.
- DAFFLON, B. y MADIÈS, T. (2008): *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Notes et documents n° 42, Agence Française de Développement, Paris.
- DONAHUE, J.D. (1989) : *The Privatization Decision. Public Ends, Private Means*, Basic Books, New York.
- FEINSTEIN, O. (2012): "Evaluación y gestión pública innovadora", *Ekonomiaz*, 80 (2), 138-156.
- FERRIS, J. y GRADDY, E. (1986): "Contracting out for what? UIT whom?" *Public Administration Review*, 46, 343-354.
- GREENE, J. y JEFFERY, D. (1996): "Cities and privatization: Examining the effect of fiscal stress, location, and wealth in medium-sized cities". *Policy Studies* 241: 135-144
- LAGO-PEÑAS, S., FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., VAQUERO-GARCÍA, A. (2017), "Spanish fiscal federalism: A successful (but still unfinished) process". *Environment and Planning C: Politics and Space*, forthcoming.
- MARCOU, G. y WOLLMAN, H. (2009): *United cities and local governments*, *Working Paper*, World Bank.
- MÉNARD, C. y SAUSSIÉ, S. (2000): "Contractual choices and performances: the case of water distribution in France", *Revue d'Economie Industrielle*, 92, 385-404.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2016): *Hacienda Local en Cifras, 2014*, Minhap, Madrid.



- MORALES, N. (2016): "El reto de la brecha digital y las personas mayores en el medio rural español. El caso de Castilla la Mancha", *Journal of Communication*, 13, 165-185.
- NORRIS, Pippa (2010): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford.
- OATES, W. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, Ed. Javanovich, New York.
- OLSON, M. (1969): "The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, 59 (2), 479-487.
- PONT, J. (2016): "Modelos innovadores de administración y gestión pública: hacia la emergencia de nuevos paradigmas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva época, Nº16, Julio-Diciembre.
- SAVAS, E. (1987): *Privatization. The key of better government*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- THOENING, J. (1.992): "La Décentralisation, 10 Ans Après » en *Pouvoirs*, 60, 5-16, Paris.
- TORNOS, J. (2016): "La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16, INAP.
- VILALTA, M. (2010): "Los servicios prestados por los municipios españoles: una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos", Fundación Democracia y Gobierno Local.
- WALLS, M., MACAULEY, M. y ANDERSON, S. (2005): "Private markets, contracts, and government provision. *What explains the organization of local waste and recycling markets?*", *Urban Affairs Review*, 40 (5), 590-613.
- WARNER, M.E. (2008): "Reversing Privatization, Rebalancing Government Reform: Markets Deliberation and Planning", *Policy and Society*, 27(2), 163-174.
- WILLIAMS, A. (1.966): "The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Governments" *Journal of Political Economy*, nº 74, 18-33.
- WOLLMANN, H. (2012): "La experiencia de los ordenamientos europeos; ¿un "retorno" a las gestiones públicas/municipales?", *Cuadernos de Derecho Local*, 31, 70-80.



5. Nuevos servicios para una nueva sociedad. Reflexiones en torno a los datos, las personas, la tecnología y la Administración: ciudades y territorios inteligentes

Víctor Almonacid Lamelas

Secretario General del Consell Insular de Eivissa
nosoloaytos@gmail.com

RESUMEN

La sociedad moderna -mejor informada y, en consecuencia, más exigente-, demanda una serie de servicios públicos, especialmente a los Ayuntamientos, que superan con mucho los clásicos servicios de alumbrado, pavimentado y recogida de basura. Paradójicamente se debe alcanzar este alto nivel en su prestación en un momento de dispersión del concepto “servicio público local”, penetrado por la tendencia -y la necesidad- de colaboración público privada, colaboración “público-pública” y participación ciudadana. Para gestionar este enorme cambio de paradigma resulta preciso poner en marcha una maquinaria, a modo de círculo virtuoso, que nos llevaría de la administración electrónica a la contratación electrónica, de ahí a los servicios inteligentes, y de aquí a los Territorios Inteligentes.

ABSTRACT

The modern society - better informed and, consequently, more demanding -, demands a series of public services, especially to municipalities, which far exceed the classic services of lighting, pavement and garbage collection. Paradoxically, this high level should be achieved in its provision at a time of dispersion of the concept of “local public service”, penetrated by the tendency - and the need - for public-private collaboration, “public-public” collaboration and Open Government. To manage this enormous paradigm shift, it is necessary to set up a machine, as a virtuous circle, that would take us from eGovernment to eProcurement, from there to smart services, and from here to the Smart Territories.

PALABRAS CLAVE

Territorios inteligentes, big data, open data, 5G

KEYWORDS

Smart territories, big data, open data, 5G



1. LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN LA ACTUALIDAD: NI SERVICIOS, NI LOCALES... NI TAN PÚBLICOS

Yo soy un ciudadano, no de Atenas o Grecia, sino del mundo (Sócrates)

1.1. CRISIS DEL CONCEPTO SERVICIO PÚBLICO Y “MEGACRISIS” DEL SERVICIO PÚBLICO LOCAL

Mucho se ha hablado en la última década de la crisis, pero si hablamos de la Administración Local, debemos decir que siempre ha estado en crisis, desde mucho antes de la crisis. En efecto, sobre la base de un sistema de financiación per natura deficitario (art. 142 de la Constitución) se colocan “con calzador” una serie de servicios públicos municipales, bastantes por cierto y muchos de ellos obligatorios (de obligatoria prestación) que desde la Ley de Régimen Local de 1985 teníamos que prestar y la verdad es que no sé cómo hemos podido prestar los municipios.

Oficialmente llevamos unos 8-10 años en crisis. La crisis, ciertamente, se ha producido más allá de España, y de Europa. Digamos que en todo el mundo occidental (con alguna excepción) si bien en España, seamos sinceros, la crisis ha sido y es más grave por la mala gestión y la corrupción. Con la crisis, la crisis crónica de la Administración Local derivada de una mala definición, desequilibrada, del tándem servicio-financiación, se ha convertido en una especie de megacrisis, mientras que los servicios (no sabemos ya si públicos) deben seguir prestándose, más porque lo exige el ciudadano que porque lo haga la Ley, que también.

Y en esto irrumpe la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Seguramente pasó ya el momento de criticar esta Ley, pero es un hecho que, cuando se concebía, se entendió que el déficit público español se concentraba en la Administración Local (aunque las cifras hablan del 0,5% del total), y que se hacía necesario, para cumplir el objetivo marcado por el FMI de adelgazar la Administración, suprimir entidades locales menores y mancomunidades de municipios (en el presente estudio explicaremos por qué estamos en contra), y sobre todo la llamada administración institucional: sociedades mercantiles, fundaciones (en cuyo caso estamos a favor de suprimir casi siempre)... Todo ello además de “adelgazar” también aquélla lista extensa de servicios públicos locales, lo cual en principio podría resultar positivo si no fuera porque un día después de la aprobación de la Ley el ciudadano siguió exigiendo esos servicios (educación, sanidad, servicios sociales), o incluso algunos más, que podríamos denominar “nuevos”, y que tienen que ver sobre todo con la tecnología, el medio ambiente y el ocio. Mucho nos tememos que los ciudadanos no van a ir a la puerta de la Consejería autonómica, ni mucho menos del Ministerio, a exigir estos servicios. Van a ir al Ayuntamiento, “como toda la vida”,



y en su defecto a la Diputación, o al Consell Insular, o al Cabildo. Propios o impropios, son municipales, porque las alternativas, que sean totalmente privados o peor, que no sean de nadie, son aterradoras. Pero no son los únicos entes territoriales. Vaya aquí el primer apunte en defensa de la gestión supra-municipal. La misma Ley de racionalización pone en jaque a las mancomunidades, pero la verdad es que algunas son bastante eficaces, y otras entidades asociativas, como las Comarcas en Catalunya, funcionan perfectamente. Y por otro lado se pueden mancomunar servicios sin necesidad de crear una nueva entidad con personalidad jurídica propia. El art. 1 de la anterior Directiva europea de contratación (2004/18), curiosamente no transpuesto en la Ley de contratos de 2007, define contrato público como aquel en el que uno o varios poderes adjudicadores reciben obras, servicios o suministros de uno o varios operadores económicos. Es por tanto el momento de empezar a defender, también, la colaboración público pública-privada (o de varias entidades públicas y varias privadas, todas ellas en colaboración).

Pasados unos años desde la citada Ley de racionalización, y en un contexto jurídico protagonizado ahora por leyes como la de transparencia, la de procedimiento (electrónico), o la ya inminente de contratos, aparecen conceptos como Green City, Smart Island o 5G, que en realidad son proyectos que solo podrían gestionarse en colaboración con el sector privado. Un escenario líquido en el que resulta difícil seguir manteniendo verdades históricamente inmutables como que los servicios públicos son públicos, o que los servicios municipales son municipales. Ni siquiera son siempre servicios, porque muchas veces se trata de iniciativas particulares que en la Administración subvencionamos porque en parte coinciden con los intereses públicos (a esto le llamábamos “actividad de fomento”).

1.2. MODELO EUROPEO DE SERVICIO PÚBLICO

Todo parece muy complejo, pero se puede ordenar. Ante todo, si estamos en lo público es nuestra obligación ser constructivos, y resolutivos, pues si algo nos enseña la Historia reciente es que se ha gestionado bastante mal. El vaso medio lleno es por tanto que a poco que cambiemos el modus actuandi seguramente podemos mejorar mucho. Y para empezar, debemos mirar hacia Europa, donde tenían claro el modelo hace más de una década. Hablamos del Libro Verde de los servicios de interés general de 2003, de la Directiva de 2004 de contratación, y el Libro Verde de la colaboración público privada, también de 2004. Más claro queda todavía en la normativa europea de la presente década: la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011, y sobre todo la Directiva de contratación de 2014, que pone el acento en tres aspectos: colaboración público privada, contratación electrónica, e integración de las PYMES.

Lo cierto es que si el concepto clásico de servicio público se halla en crisis es, además de todo lo que ya hemos apuntado, porque tiene muy mal encaje en el libre mercado europeo. Un mercado que desde el principio aboga por la libre circulación de personas, mercancías y capitales, a los que debemos añadir la libre circulación de datos. Es cierto que puede parecer un planteamiento excesivamente capitalista, pero no lo es. Quizá falta “cultura de la gestión”. Lo decimos porque muchas veces se identifica (erróneamente) la gestión indirecta con la privatización, un término que simboliza despectivamente lo peor de la penetración del capitalismo en lo público. Pero la Administración tiene que entender que “no pasa



nada” si deja actuar (total y parcialmente) al sector privado, al emprendedurismo o al asociacionismo, en aquéllos servicios que no constituyen su responsabilidad directa, e incluso en los más públicos, bajo todo tipo de controles. Después de todo, en el Derecho de la Comunidad Europea -que aboga por el rechazo del clásico *service public* y en favor del abstencionismo intervencionista de la Administración en el Libre Mercado, así como el abandono, salvo excepciones, de su posición privilegiada- no existe dicho concepto)... Pero sí “otros”, tales como “servicio de interés económico general”, “servicio universal”, y “obligaciones de servicio público”. En resumen, la fórmula de gestión de cada servicio público debe ser la más idónea (en todos los sentidos), y en este abanico entra la gestión directa, la indirecta, y la mixta (“gestión mixta” es la expresión antigua de la colaboración público privada), y dentro de esta última el Ayuntamiento puede integrarse, contratar, conveniar, colaborar o simplemente relacionarse con cualquier tipo de entidad pública, privada o ciudadana.

1.3. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA: LEY DE SOSTENIBILIDAD Y LEY DE RACIONALIZACIÓN

El artículo 85.2 de la ley de bases de régimen local (modificado precisamente en 2013 por la citada Ley de racionalización), sintetiza perfectamente lo que el legislador nacional interpreta que quiere Europa:

Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia Entidad Local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el art. 4 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios



públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Lo importante es que el servicio público se preste siempre de la manera más sostenible y eficiente, sin tendencias o predisposiciones (muchas de ellas políticas) hacia la gestión totalmente directa o la colaborada con el sector privado. Al final mandan los números, pero no ya tanto porque la administración deba ganar dinero con el servicio público (ni mucho menos), sino porque no debe perder o debe perder lo menos posible, argumento este irrefutable siempre que se matice el términos de calidad del servicio, por supuesto. Los servicios sociales, desde luego, nunca van a generar ganancias, pero es legítimo defender un modelo lo menos deficitario posible siempre que quede demostrado que el servicio en sí no merma. Es por esto que la Ley habla de informes económicos o memorias justificativas. Se debe procurar, por tanto, el principio de eficiencia (cumplir los objetivos de una manera económica en la medida de lo posible). El principio de eficiencia es uno de los principios estrella de otra de las leyes importantes de los últimos años, la Ley 40 de 2015, de régimen jurídico (y también está implícito en la Ley 39, de procedimiento, en la medida en la que el procedimiento electrónico es, por definición, mucho más sostenible).

Respecto al punto B) (gestión indirecta), decir que el contrato de gestión de servicios públicos aludido desaparece en la ya inminente Ley de contratos, siendo sustituido por la concesión de obras, la concesión de servicios y, la figura que entendemos que en el medio plazo va a desplazar a todas las demás, la compra pública innovadora. Esta es la nueva colaboración público privada.

1.4. NECESIDAD DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA

Por tanto, en el escenario descrito hasta el momento se hace precisa la colaboración entre el sector público y el privado, lo cual por cierto no es sinónimo de “privatización”. Y ello no supone, exclusivamente, la gestión indirecta en manos de grandes empresas, sino más bien la entrada en la gestión pública de las PYMES (sobre todo en el sector de las TICs), y siempre en colaboración, no en régimen de “cambio de manos”. Todo ello con la base legal de la Directiva de contratos, con especial incidencia a la asociación para la innovación. Esto es el Open Government trasladado al sector económico.

De todos los mecanismos de colaboración público privada previstos en la normativa europea se encuentra más que consolidada la concesión de obra pública (por ejemplo, para piscinas cubiertas), si bien muchas veces ha sido mal utilizada una figura con mucho potencial. Por su parte, no parece el mejor momento para constituir una sociedad de economía mixta (ninguna sociedad en realidad), mientras que el contrato de colaboración público privada (no confundir con la colaboración público privada en sentido amplio) desaparece, seguramente por su propia indefinición. En todo caso somos de la opinión que no hay sistemas buenos o malos per se, sino proyectos buenos o malos, y todo pasa por una buena planificación de dichos proyectos, sobre todo por lo que respecta a la definición de las estrategias más que a la estricta elaboración de planes, la elección de los socios de proyecto, y el estudio económico financiero del mismo. Y todo esto no es simple teoría. Ya existen bastantes experiencias de éxito, algunas



de las cuales mencionaremos ut infra.

En la actualidad nos quedamos con la compra pública innovadora (CPI). La CPI es un contrato que la entidad pública pone a concurso, a fin de satisfacer una necesidad no cubierta, mediante una solución innovadora. Es decir, que se produce cuando “una entidad pública aprueba un pedido de un producto o sistema que no existe en ese momento, pero que puede desarrollarse probablemente en un periodo de tiempo razonable. Requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos demandados por el comprador” (Edquist y Hommen, 1999). Su procedimiento tiene unas características que lo hacen especial.

Lo mejor de este mecanismo es que permite un uso estratégico de la contratación pública para favorecer la innovación. En efecto, la CPI es ante todo una política pública de fomento de la contratación pública con PYMES, emprendedores y empresas que realicen una “apuesta tecnológica”. Hablamos de una nueva manera de comprar, en la que las empresas y los emprendedores encuentran en la administración pública un entorno favorable donde trabajar sus productos y servicios más innovadores. Tenemos que poder alcanzar una nueva manera de trabajar en (y con) la Administración, de la que estamos muy lejos pero que debe ser una de las nuevas maneras que nos van a llevar a la excelencia, como mínimo a mejorar y además, poder explicar y exportar a otros lugares. La CPI tendría así un impacto enorme en el progreso tecnológico, pues las empresas podrían hacer una apuesta tecnológica sabiendo que cuentan con un cliente que va a asegurar sus ventas. Iniciativas de este tipo podrían introducir importantes mejoras en los servicios públicos y al mismo tiempo reducir el riesgo de la inversión en innovación y desarrollo. La Compra Pública Innovadora permite compensar una “brecha de mercado” característica de los sectores de alta tecnología, sobre todo la llamada Compra Pública Pre-comercial, en relación a productos que aún no tienen demanda.

Existiendo ya una “Guía de la compra pública innovadora” desde 2011, y una “Guía 2.0 para la compra pública de innovación” desde 2015, siempre al amparo de la normativa y de la tendencia europea, no cabe duda de que las administraciones públicas lo tenemos todo a favor para impulsar e incentivar la participación de las empresas en las licitaciones de CPI como instrumento para potenciar el desarrollo de los mercados innovadores. En resumen: hay que comprar innovación para generar innovación. Parece lógico ¿verdad?

Por otra parte, se suele confundir CPI con “Asociación para la Innovación” (API), error que no podemos considerar grave porque son conceptos hermanos. En realidad la API es un nuevo procedimiento de licitación y de alguna manera la compra pública de innovación es el resultado que deriva del mismo. Así, según la Directiva de contratación de 2014, “la asociación para la innovación tendrá como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los poderes adjudicadores y los participantes”. Por su parte, el artículo 175 del Proyecto de LCSP (Caracterización del procedimiento de asociación para la innovación), señala que “este procedimiento se basa en un Acuerdo de Colaboración entre el órgano de contratación y uno o varios empresarios, que tendrá por finalidad la realización de actividades de investigación y desarrollo



respecto de obras, servicios y productos innovadores y su ulterior adquisición, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y costes máximos acordados, cuando la soluciones disponibles en el mercado no satisfagan las necesidades del órgano de contratación”. Y la propia Directiva matiza (art. 31.1): “En las asociaciones para la innovación, cualquier operador económico podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación, proporcionando la información para la selección cualitativa que haya solicitado el poder adjudicador. En los pliegos de la contratación, el poder adjudicador determinará cuál es la necesidad de un producto, servicio u obra innovadores que no puede ser satisfecha mediante la adquisición de productos, servicios u obras ya disponibles en el mercado. Indicará asimismo qué elementos de la descripción constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir todos los licitadores. La información facilitada será lo suficientemente precisa como para que los operadores económicos puedan identificar la naturaleza y el ámbito de la solución requerida y decidir si solicitan participar en el procedimiento. El poder adjudicador podrá decidir crear la asociación para la innovación con uno o varios socios que efectúen por separado actividades de investigación y desarrollo. El plazo mínimo para la recepción de las solicitudes de participación será de 30 días a partir de la fecha de envío del anuncio de licitación. Solo podrán participar en el procedimiento los operadores económicos invitados por el poder adjudicador tras la evaluación de la información facilitada. Los poderes adjudicadores podrán limitar el número de candidatos aptos que hayan de ser invitados a participar en el procedimiento, de conformidad con el artículo 65. Los contratos se adjudicarán únicamente con arreglo al criterio de la mejor relación calidad precio, según lo dispuesto en el artículo 67”.

1.5. NECESIDAD DE COLABORACIÓN “PÚBLICO-PÚBLICA” (INTERADMINISTRATIVA) Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (OPEN GOVERNMENT)

Sobre gobierno abierto no profundizaremos al no ser el objeto principal del presente estudio. Simplemente lo señalamos como capital en la moderna concepción del servicio público local, y lo incluiremos más adelante dentro de nuestro Segundo Círculo Virtuoso. Del mismo modo cabe subrayar la necesidad de la optimización de Comarcas y Mancomunidades, el papel del asociacionismo municipal (por ejemplo a través de la FEMP), y en definitiva otras formas de gestión mancomunada que no suponen la creación de nuevas entidades públicas, lo cual no contradice la Ley de racionalización y resulta necesario en un entramado local compuesto por más de 7.000 Ayuntamientos pequeños. Y habiendo tantos pequeños, y estando como apuntábamos “siempre en crisis”, las Diputaciones, Consejos, Cabildos, CCAA, Estado y Europa, tendrán que asistir, pero sobre todo tendrán que financiar.

Por otra parte debemos incidir en que, en realidad, todas estas fórmulas están relacionadas, no siendo ni mucho menos excluyentes. En efecto, la sociedad actual está organizada en base a cuatro actores básicos de las políticas públicas y la actividad de servicio público/servicio económico: Agentes públicos, empresas privadas (multinacionales y PYMES), entidades bancarias y ciudadanos. Estos actores están relacionados entre sí a través de diversos mecanismos, si bien en el presente y de cara al futuro, y ya prácticamente como conclusión adelantada, destacamos tres: e/oGovernment, eProcurement, y colaboración público privada. Más allá de cuáles sean los servicios públicos del futuro (una buena pregunta que debemos hacernos a nosotros mismos), y de cómo deben ser (tecnológicos, eficaces, eficientes,



sostenibles), parece claro que la forma a través de la cual se deben prestar debe tener en cuenta esta red de actores de lo público (en la que no todos los actores son públicos).

1.6. EJEMPLOS REALES DE ÉXITO

Algunos proyectos de éxito en la integración de los distintos actores públicos, ya implantados y consolidados en Europa (a la que como pueden ver miramos constantemente), son los siguientes:

- **Stadsdeel.** Se trata de centros municipales integrados que se configuran como núcleo de la gestión descentralizada del Ayuntamiento de Ámsterdam en los distritos de la ciudad. Una experiencia similar a nivel nacional son los Centros Cívicos de Vitoria.
- **Colaboración con la Administración de Justicia.** Es éste el modelo de colaboración implantado en algunas ciudades europeas (sobre todo del Reino Unido), si bien siendo justos adquirió su carta de naturaleza en Nueva York con los llamados Community Justice Centers. Supone la integración de la Administración de Justicia y de una entidad de carácter no lucrativo (Center for Court Innovation). Por su parte, los Community Courts (Juzgados de Proximidad) son órganos de la Administración de Justicia que presentan similitudes a los Juzgados de Primera Instancia, de base territorial, en los que se aplica un enfoque de resolución de problemas a casos de violencia doméstica y de género, tráfico de drogas, salud, mental o delitos tecnológicos, y con este modelo lo que se hace es crear una serie de dispositivos, tanto de apoyo a la acción judicial a través de una estructura de profesionales que refuerzan el papel del juez realizando una valoración individualizada de los casos juzgados desde el punto de vista socio-comunitario y psicológico, y un seguimiento personalizado de las medidas dictadas en cada caso; como de coordinación entre la Administración de Justicia y la entidad sin ánimo de lucro para planificar acciones de promoción de la seguridad y la convivencia en el territorio; o, por último, de interlocución coordinada para proyectar el carácter innovador de los procedimientos de trabajo, promocionar sus resultados y buscar nuevos recursos públicos para ampliar los territorios en los que se ha implantado este modelo.
- **Empleo.** En Francia, desde 1994 se firman acuerdos entre el servicio público de Empleo francés (Pôle Emploi) de empleo y la asociación nacional de agencias de empleo, PRISME. Por su parte, en Alemania en 2002 se firma el primer acuerdo marco de colaboración entre la federación nacional de agencias privadas de empleo (BZA, ahora llamada BAP), con los servicios públicos equivalentes.
- **Y en España,** en materia de turismo encontramos la Sociedad de Promoción exterior de Tenerife y Turisme Barcelona; en cultura el Centro Tecnológico de Artes Gráficas y Visuales de Estella (Navarra); en gestión medioambiental el Soria People CO2Cero; y en sanidad el Hospital de la Ribera, en Alzira, primer hospital público de gestión privada (1999), un modelo muy criticado por todos menos por los usuarios.



PRIMER CÍRCULO VICIOSO (ICV): EGOV - EPROC - SMART CITY - TERRITORIO INTELIGENTE

En este apartado vamos a demostrar cómo la digitalización del procedimiento es la base, el elemento troncal, del servicio público moderno. Cuando el procedimiento es electrónico estamos muy cerca de la administración electrónica, un concepto más amplio que incluye al anterior. Por otra parte, de todos los procedimientos que debemos digitalizar, el de contratación entronca directamente con los servicios inteligentes, toda vez que la vida de un contrato tiene un par de fases que podríamos denominar procedimentales —preparación y adjudicación— y otras dos de servicio público —esencialmente la ejecución del contrato y también su posible extinción anticipada—. Finalmente, si el servicio público municipal alcanza el nivel de “inteligente”, no tiene sentido que este se ciña a un término municipal, no siendo complicado que se amplíe a partir de esta buena implantación y abarque un territorio de ámbito provincial, insular, o al menos metropolitano o comarcal, o bien empezar directamente por este ámbito territorial supramunicipal.

2.1. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA (EGOV).

La Administración electrónica - Gobierno electrónico en terminología anglosajona — ya no es una ocurrencia más o menos original de los que la predicábamos a principios de siglo. En realidad el término electrónico/a no debería ser uno de los posibles apellidos de la Administración, o del procedimiento, o de la gestión, porque si hablamos de funcionamiento interno en lo público, su obligatoriedad legal, organizativa, económica, cultural y social, se encuentra en la actualidad más allá de toda duda. Como simple anécdota, resulta divertido observar cómo aún en el bien avanzado 2017 los últimos resistentes al cambio argumentan, en su lecho de muerte (doctrinal), que finalmente sí, la Administración será electrónica, pero todavía puede esperar a octubre de 2018 - mes en el que curiosamente coinciden los plazos máximos de entrada en vigor de todas las disposiciones de la Ley de procedimiento y de la Directiva de contratación -. Esto equivale a decir que más allá de este plazo no debería haber ni un solo papel en la Administración, exceptuando el Archivo histórico (no el administrativo). El ciudadano, persona física, por supuesto podrá seguir siendo analógico mucho más allá de la citada fecha. Y también podrá “ser electrónico”, por supuesto, un derecho que ya tenía desde la aprobación de la denostada Ley de acceso electrónico a los servicios públicos del año 2007. Esta segunda opción deberá ser, además, promocionada y asistida por la administración, sin perder nunca de vista la simplificación de los procedimientos y la reducción de cargas administrativas para el propio ciudadano. No obstante, para gestionar este cambio en la sociedad, antes deberá gestionar internamente el cambio en el maravilloso pero estático mundo de la función pública, por lo que “administración electrónica” se antoja como un proceso mucho más de personas que de tecnología o de leyes, toda vez que estas últimas dan sobrada cobertura al cambio, pero dicho cambio se debe producir en los recursos humanos de la Administración desde una cierta imposición que, como indicamos, no procede establecer respecto del ciudadano, pero



también con la suficiente mano izquierda como para ganar, y no perder, adeptos para la causa.

2.2. CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA (EPROCUREMENT)

Todos los procedimientos administrativos, por tanto, deben ser electrónicos. Uno de estos procedimientos es el de licitación (electrónica). Pero establece la Ley de contratos que las fases de un contrato son preparación, licitación-adjudicación, efectos o ejecución y extinción (por cumplimiento o resolución). Siguiendo con el estilo divulgativo del presente trabajo debemos dimensionar adecuadamente el concepto “contratación electrónica”... La revelación de este subepígrafe es, por así decirlo, es que el paso a electrónico del ciclo integral de un contrato (es decir, que sean electrónicas todas sus fases) supone al mismo tiempo el paso de una administración electrónica a una administración inteligente (Smart City si esa administración es una ciudad).

En efecto, pocas cosas hay más importantes para la administración actual que implantar de una vez la licitación electrónica (legalidad, transparencia y eficiencia están en juego)... Pero tras la adjudicación, una administración electrónica debe propiciar la continuación también electrónica de las restantes fases de la vida del contrato, lo cual nos llevaría a formalizar electrónicamente el documento contractual -el momento de la perfección y eficacia del contrato es el de la firma de la última persona que deba rubricar-; pasando por la fase de ejecución del contrato, especialmente pensando en los servicios públicos, en la que las relaciones y comunicaciones recíprocas entre la administración y el ya contratista se realizan por medios electrónicos -las de datos son automáticas, las de texto son “de procedimiento”-, al tiempo que se facilita la correcta y eficiente ejecución (y control) del contrato mediante las llamadas plataformas de ciudad; y por supuesto la fase de pago, ya que, finalmente, concluida la obra, el servicio, el suministro o la prestación de que se trate a satisfacción del órgano contratante, se procederá a la formalización de este último trámite mediante la expedición de la factura electrónica acreditativa del pago realizado. Con ello se cierra el círculo. La administración electrónica o es total o no es.

Y es que la contratación electrónica, en la mayor amplitud del concepto, no puede terminar en la fase de tramitación del expediente. Es sin duda esta primera fase -que a su vez agrupa dos: preparación y adjudicación (o si se quiere: tramitación y licitación electrónica)- la que se identifica más directamente con la administración electrónica mientras que la fase subsiguiente, la de ejecución del contrato adjudicado y firmado, se adentra claramente en el terreno del servicio público, el cual, si se presta también de forma eficiente, experimenta una gran mejora en cuanto a calidad y rentabilidad. Desde este punto de vista la contratación electrónica consistiría en el establecimiento de sistemas de generación de información y plataformas, sistemas automáticos de información o monitorización del servicio, de forma que siguiendo el análisis extraído de dicha información ello permita replantear el propio servicio a fin de mejorarlo. Quizá no deba pasar el autobús a las 5 de la mañana, porque el coste es muy superior al número de usuarios, pero en determinadas épocas del año son precisos servicios especiales. Asimismo, quizá podamos prescindir también de la recogida de contenedores del domingo por la tarde, porque el lunes a las 5 de la mañana están más llenos y la recogida causa menos molestias porque los



camiones no coinciden con los coches, ni siquiera con los autobuses porque acabamos de decidir que el servicio “arranque” a las 6 A.M (es importante este nivel de coordinación entre los servicios). Pero para tomar todas estas decisiones necesitamos los datos del servicio. Se procurará que las empresas concesionarias incorporen las últimas TIC, como los sensores o localizadores inalámbricos, así como otras medidas que fomenten la economía y el medio ambiente. Las mismas empresas contratistas serán las que vuelquen los datos del servicio en la plataforma, si bien lo ideal es que la administración los obtenga directa y automáticamente a través de los centros de control. Cuando todo es electrónico estos datos van y vienen, y por supuesto se utilizan para tomar decisiones orientadas a mejorar el servicio en términos de calidad y eficiencia. A esto le llamamos Smart City.

2.3. SERVICIOS INTELIGENTES (SMART CITY)

¿Qué es en definitiva una Smart City? Una administración que presta sus servicios (no importa tanto si propios o “impropios”) pensado en el ciudadano, sensorizando los inmuebles y espacios públicos y en general aprovechando la tecnología para hacer la vida más fácil; que tiene implantada la administración electrónica para dar cobertura a los derechos electrónicos de los ciudadanos y también (que no se olvide) para responder de la mejor manera posible la atención presencial; que es legal y transparente y está donde está el ciudadano (en la Red, en los móviles, en las redes sociales...) a fin de ofrecerle toda la información e interactuar (open government); que fomenta el ahorro de energía, la economía y las iniciativas empresariales de futuro, es decir, las tecnológicas y sostenibles... El gran beneficiario de todo ello no será por tanto el político, ni el técnico (que también), sino toda la ciudadanía. Es un proyecto preciso en los datos y precioso en el concepto, complejo pero factible, con un coste de inversión más bajo de lo que parece y en todo caso subvencionable o financiable con la colaboración público privada, siempre con retorno de la inversión para la Administración (y reducción de cargas administrativas para la ciudadanía, RCA), y ese intangible que no se valora en dinero que es la excelencia.

2.4. TERRITORIOS INTELIGENTES (SUPRAMUNICIPALES E INFRA REGIONALES)

Hace poco nos embarcamos en un apasionante proyecto de Smart Island. Esta expresión es equivalente a la famosa Smart City, pero pensamos que más naturalizada porque hemos descubierto que una isla es el entorno ideal para gestionar servicios. Suponiendo que, a pesar de todo, todavía exista el servicio público, este pasaría por una fase mucho más evolucionada que el clásico alumbrado y alcantarillado. Estamos sin duda en una nueva etapa del servicio público, no solo más tecnológico, sino también más eficiente, más sostenible, más social, más medioambiental... Añadan, por ser las islas tan atractivas para los visitantes, el llamado “turismo inteligente” y un mayor desarrollo del sector económico y del tejido empresarial local (pensamos más en PYMEs y emprendedores que en multinacionales). Todo pivota en torno a los grandes datos y los datos abiertos, que son consumidos por los distintos agentes públicos, empezando por la propia Administración... Este tipo de políticas públicas debe ser supra-municipal, y en una isla mejor incluso que en una provincia. La isla es un territorio diferenciado por la Naturaleza, no por una decisión política o administrativa. Es el ámbito territorial idóneo para desarrollar una estrategia de gestión. Smart City supone en esencia mejorar los servicios públicos que presta un



Ayuntamiento. Pero cuando hablamos de isla hablamos de un territorio que abarca varios municipios. Y aunque se trate de un proyecto del Consell o del Cabildo insular, de ámbito supramunicipal, en su gestión obviamente deberán involucrarse todos los municipios de la Isla. Smart Island supone homogeneizar todos los servicios públicos municipales dentro de su ámbito, optimizando y compartiendo recursos, por supuesto sin perjuicio de su autonomía local. Será difícil porque a veces a los políticos de distintos colores les cuesta colaborar, pero el servicio público debe estar por encima de estas pequeñas diferencias. El proyecto Smart Island supone la adopción de un “modelo de isla”.

En definitiva, islas inteligentes, provincias inteligentes, y regiones inteligentes tienen más sentido que ciudades inteligentes que lindan con ciudades tontas ¿Acaso tienen menos derechos los ciudadanos según dónde estén empadronados?

Regiones, islas, e incluso superciudades inteligentes, las cuales qué duda cabe de que también son territorios y niveles de gobierno muy superiores a los de una ciudad tradicional. Hacia mediados de siglo el Mundo habrá duplicado el número de ciudades de población superior a 1 millón de habitantes, la mitad de las cuales pertenecerán a China. Un país que por paradójicamente dejará de ser el más poblado del planeta (la India ya le pisa los talones). Al menos una tercera parte de estas mega ciudades, superarán además holgadamente los 3 millones de almas, y unas cuantas los 10 millones... Pero esto ya no son ciudades, sino súper ciudades equivalentes a una región o incluso a un Estado. Esta tendencia va claramente al alza.

Una superciudad de finales del presente siglo será sostenible, eficiente, humana... Este es un modelo “homologable”, sin perjuicio de la necesaria adaptación

Tiene sentido que todos estos territorios sean, en su concepción, más o menos iguales, con una orientación similar de los servicios públicos. El planeta tiene un problema común. El cambio climático es algo más que un simple “cambio”. Este verano ha vuelto a ser el más caluroso de la Historia. Así las cosas, mientras todavía nos peleamos por un trozo de tierra, resulta que a medio plazo es posible que no haya Tierra por la que pelear. Pero la política actual va por un lado y los problemas reales de la Humanidad por otro totalmente distinto. Es cierto que no solo es importante el medio ambiente, sino, incluso más a corto plazo, la economía y el empleo, pero el nivel de gobierno adecuado para enfrentar estos problemas no es el Estatal, sino el mundial y el municipal a partes iguales (y complementarias). En unas pocas décadas la mayor parte de la población mundial residirá en las estas grandes ciudades y territorios, Gobiernos que deberán preocuparse de muchas cosas pero sobre todo por el medio ambiente.

**CONCLUSIÓN:****LOS “TERRITORIOS LOCALES” SON LA ADMINISTRACIÓN DEL FUTURO.****3.1. SEGUNDO CÍRCULO VIRTUOSO (IICV): CONECTIVIDAD – BIG DATA – OPEN DATA – OPEN GOVERNMENT – SMART CITY**

En relación con el apartado anterior, parece claro que, aunque la tecnología no es el fin, sin duda es un medio esencial para permitir este nivel de servicio público, máxime en ámbitos territoriales superiores a los clásicos pueblos y ciudades. Por tanto, el elemento tecnológico primordial para el desarrollo de los servicios inteligentes es la conectividad. Aumentando y sobre todo controlando —en el buen sentido— las conexiones, la Administración obtendrá miles de millones de datos (Big data), bastantes de los cuales podrá compartir con el tejido social y empresarial (Open data), de modo que cada usuario de esta gran cantidad de datos podrá (re)utilizarlos en beneficio de sus intereses, siendo siempre los de la administración de carácter público, y los del resto a veces público (participación ciudadana) y a veces privado (emprendimiento).

En efecto, en cuanto a conectividad, por un lado opinamos que el “servicio municipal de WiFi” es poco menos que obligatorio si es que los Ayuntamientos quieren facilitar el uso de los medios electrónicos, siempre con ayuda de las Diputaciones claro está, y en los términos previstos en el art. 9.3 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Lo bueno es que el WiFi será más y mejor, y ya podemos decir que va a experimentar una evolución en cantidad y calidad sin precedentes. En cantidad, porque llegará a todos los rincones del mundo, y en calidad, porque la conectividad 5G es algo inminente. Según la fuente Wikipedia, en telecomunicaciones, 5G son las siglas utilizadas para referirse a la quinta generación de tecnologías de telefonía móvil. Es la sucesora de la tecnología 4G. Actualmente se encuentra sin estandarizar y las empresas de telecomunicación están desarrollando sus prototipos, pero está previsto que su uso común ya sea en 2018. Hablamos de velocidades nunca vistas de descarga, mínimas de 20 Gbps, y 10 Gbps de subida, y una latencia de 4ms. Se pretende optimizar los dispositivos para hacerlos lo más eficiente posibles para el Internet de las cosas (IoT). Está previsto que todo el mundo utilice esta conectividad en 2025. En particular, el Proyecto METIS 2020 fue impulsado por un fabricante de automóviles y varias empresas de telecomunicaciones, y prevé llegar a un consenso mundial sobre el futuro sistema de comunicaciones móviles. A raíz de esto, en 2013, otro proyecto se inició, llamado 5Green, ligado al proyecto METIS y con objetivo de desarrollar redes verdes 5G Móviles. Aquí, el objetivo es desarrollar directrices para la definición de la red de nueva generación con atención especial a aspectos de eficiencia energética, sostenibilidad y accesibilidad.

En cuanto al Big Data, nos permite tomar decisiones inteligentes. Como bien señala Borja Adsua Varella constantemente, los datos no pertenecen a nadie, deben circular, pero garantizando la intimidad y el honor, que es lo que la Constitución protege. La forma de hacerlo es garantizando la protección de



los datos asociados a las personas, abriendo la veda a la libre circulación de los datos disociados. El Internet de las cosas (IoT), también llamado “fase 4.0”, tiene mucha relevancia para el servicio público. Nos da una información cuantiosa y de calidad que nos permite reajustar el servicio público de acuerdo con la “experiencia de cliente”. “Saber mucho no es lo mismo que ser inteligente. La inteligencia no es sólo información, sino también juicio, la manera en que se recoge y maneja la información” (Carl Sagan). Y hablando de inteligencia, la próxima parada en el viaje de la Humanidad por la Historia es inteligencia artificial (cuyas siglas “oficiales” AI, por cierto, coinciden con Administración Inteligente).

Una buena parte de esa gran cantidad de datos se abrirá al gran público. El Open Data permitirá, en efecto, una participación de calidad. Como hemos indicado, para cubrir las necesidades y demandas de los ciudadanos que, legítimamente, no deseen participar o colaborar en lo público, la Administración acudirá igualmente a ese customer experience. En cuanto a los más activos, se dimensionarán las estructuras organizativas y funcionales de forma orientada a la participación de las personas: ciudadanos, asociaciones, empresas, empleados públicos y otros actores de lo público.

Lo importante siempre será la mejora de la calidad de vida, y esta será la razón de ser última de cualquier institución pública. Poco quedará de esa Administración emisora de certificados, puesto que el Blockchain ocupará ese lugar.

3.2. EL FUTURO

En el futuro viviremos en ciudades basadas en los pilares fundamentales de este tipo de gestión de la ciudad: Gobierno abierto (Open Government); incorporación de las TIC a los procesos internos (eGovernment y eProcurement); incorporación de las TIC a los servicios públicos (Smart City); promoción económica de las PYMEs y los emprendedores pertenecientes al tejido empresarial y social de la localidad; y medio ambiente (Green City). Añadan el ámbito supramunicipal (Smart Island o cualquier otro territorio inteligente).

Pero la base de todo es el municipio, ese cauce inmediato de participación y convivencia. Para quien nos lea con frecuencia, y en general para quien conozca a este autor, no será una sorpresa (re)leer que me declaro absolutamente municipalista. No existe otro nivel de gobierno más antiguo (y por tanto más conatural al ser humano), ni hay otro con más futuro, por su perfecto encaje en las modernas tendencias, como Open Government y Smart City, por la misma globalización, y porque mientras se demuestre lo contrario (y algunos se empeñan en ello) todavía seguimos siendo humanos, prácticamente los mismos seres que descubrieron la agricultura en el Neolítico y dejaron de ser nómadas para asentarse en una especie de poblado donde formar una familia, cultivar, cuidar del ganado y enterrar a los muertos. Con esto apareció la religión y con ella la jerarquía, pero eso ya es otra historia... Pero ¿cómo un municipalista convencido podría convencerles a ustedes?

Daremos cuatro argumentos que responden a por qué los Ayuntamientos son sin ninguna duda la administración del futuro.



1. Porque han sido el nivel de gobierno más importante de la Historia

Sin perjuicio de la citada sedentarización neolítica, técnicamente hablando los orígenes del municipio se remontan a la época romana, manteniéndose hasta la Edad Media su carácter de entes autónomos y autogestionados, si bien más por la lejanía y dispersión del poder que por gozar de una verdadera autonomía local tal y como hoy la concebimos. Sea como fuere, el caso es que el municipio era importante, mucho, y se erigía en el verdadero centro de la vida comercial y social de la vida humana, especialmente las ciudades con puerto. No obstante, esta situación va a quebrar en la época de las grandes monarquías absolutistas (Francia, España...), en la que se produce una fuerte centralización política y el poder real literalmente “invade” la vida local. El siguiente punto de inflexión histórico lo marca evidentemente la Revolución Francesa, ya que sus postulados teóricos se oponen radicalmente a la concepción política anterior, y se potencian los principios de democracia y descentralización. Gran parte de la doctrina observa incluso que en la Revolución Francesa se halla el origen de la autonomía local, la cual ciertamente no pasa por su mejor momento pero al menos ahí queda el dato de que tiene, como mínimo, unos 2.000 años más que “otras autonomías”.

2. Por la globalización

Al igual que la autonomía local, nuestro Planeta tampoco pasa precisamente por su mejor momento (guerras, desigualdad, crisis, violencia y todo tipo de dramas humanos causados, habrá que decir la verdad, por otros “humanos”). Todo ello en un escenario convulso, en el que la tecnología parece que tiene tanto de bueno como de malo (o mejor dicho, “de mal uso”), y en el que los valores humanos han involucionado de una forma siniestramente inversa a la evolución tecnológica. A pesar de todo, quien suscribe opina que la globalización es buena.

Un proceso relacionado con el de globalización es el de integración europea, otro proceso que, “para variar”, tampoco está atravesando por su momento más dulce. Pero hay un principio clave dentro del sistema europeo que le da sentido al municipalismo, y que se llama subsidiariedad; un principio casi sinónimo al de proximidad e igualmente cercano al de autonomía local, por el que las autoridades locales deberían actuar en cualquier asunto público en el que la mejor dimensión de la actuación sea la procedente de la administración más cercana, algo que por un razonamiento basado en la pura lógica y el sentido común ocurrirá casi siempre (salvo que vaya usted a declararle la guerra a otro Estado, tenga que construir una autovía de 500 km o quiera subir el IRPF). Quizá con la globalización se produzca una especie de ampliación del principio de subsidiariedad de la Unión Europea a nivel mundial. No obstante hay una previa: establecer un nivel de Gobierno mundial, algo que actualmente parece una utopía irrealizable pero que puede que algunos ustedes lo vean en vida. Hablamos de una especie de ONU ampliada cuantitativa y cualitativamente y centrada sobre todo en los problemas comunes a toda la Humanidad. Dicho de otra manera: cuando ya no haya planeta que dominar no sé para qué narices algunas multinacionales y magnates querrán ser más ricos y algunos políticos más poderosos, salvo que aspiren a reinar sobre cenizas, escombros y gases tóxicos.



En cuanto a la relación de estos fenómenos con el municipalismo, es evidente. La globalización, y más aún un nivel o pseudonivel de gobierno mundial impondrá un modelo de Smart City de escala planetaria, probablemente más adaptado a la tipología china pero con la tranquilidad de que una ciudad es una ciudad. Este modelo será estándar, homogéneo. Para cuando llegue ese día, la tecnología de las telecomunicaciones debería ser gratuita en todas las ciudades y pueblos del mundo (vía satélite u otro sistema, más moderno y eficiente, que se conciba). Y cuando la tecnología sea gratuita (o al menos muy barata) desaparecerá la brecha digital, aunque somos conscientes de que esta no es la única brecha. Por último, cuando todo el mundo tenga Internet ese día será el principio del fin de las desigualdades en el mundo. En cuanto a esos nuevos municipios pensamos que serán grandes (o muy grandes) ciudades, constituidas por versiones ampliadas de las grandes urbes actuales, o por la fusión de varias más pequeñas en una nueva. Estos futuros gobiernos locales deberán aplicar políticas ultrademocráticas, aperturistas, medioambientales, sociales, integrales y globales. Su personal deberá estar compuesto por un potente staff técnico, integrado por juristas y economistas pero también por científicos, dado el carácter biofísico y ambiental de los problemas.

3. Porque son el nivel de gobierno ideal para el Gobierno abierto

Ni que decir tiene que el gobierno municipal es, por próximo, por flexible y por servicios a prestar, el más adecuado para la implantación y el ejercicio del Gobierno abierto, que precisamente es el que se basa en los datos abiertos tal y como explicamos *ut supra*.

4. Smart & Human City

La moderna gestión de una ciudad debe apoyarse en un Plan estratégico (opcional) o al menos en una estrategia (obligatorio). Esta estrategia debería tener en cuenta, a nivel interno, la organización y el funcionamiento (electrónico) de la entidad; y a nivel externo, el servicio público y su impacto en la ciudadanía, con la que en todo caso se debe empatizar. Estos planes deben ser o al menos tener en cuenta la perspectiva Smart City, debiendo desarrollar el aspecto tecnológico y de las telecomunicaciones (sensorización, plataformas, big data, open data...), así como el fomento de determinadas políticas públicas que resuelvan los problemas de los ciudadanos (servicios de mediación) y mejoren su calidad de vida (medio ambiente, salud, deporte, y por supuesto protección de los colectivos más desfavorecidos). Es por ello que nos encontramos en una evolución, dentro de la tendencia Smart City, que responde más a otras expresiones como Green City, Human City o Social City.

El avance de los tiempos nos encamina hacia un futuro a corto plazo en el que las ciudades cobrarán cada vez más importancia. El aumento de la esperanza de vida nos obliga a tener muy en cuenta los servicios de seguridad y sanidad, instrumentados evidentemente a través de las TIC. Todo ello sin descuido de la necesaria protección de datos y de la intimidad.

En este “mundo de mayores”, los niños serán nuestro bien más preciado y es por ello que se deberán desarrollar políticas públicas específicas para los más jóvenes, basadas sobre todo en el deporte, el



desarrollo de valores para una vida saludable y la tecnología sostenible. Por otro lado, la protección del medio ambiente deviene fundamental para asegurar su futuro, para lo cual las telecomunicaciones también aparecen como un importante medio. Todas estas políticas públicas deben involucrar, tanto en su definición como en su destinatario, a todos los actores públicos y por supuesto a todas las personas, pero poniendo si cabe más el acento en los que más lo necesitan: los niños y los mayores. Por último, la eliminación de la citada brecha digital sigue siendo un reto para los poderes públicos que, no obstante, debemos abordar. Déjense por tanto de debates sobre servicios propios e “impropios”: estos son los nuevos servicios públicos locales, los que los Ayuntamientos deben prestar y que el resto de administradores deben financiar.

Por tanto, la globalización, y más aún un nivel o pseudonivel de gobierno mundial impondrá un modelo de Smart City de escala planetaria, probablemente más adaptado a la tipología china pero con la tranquilidad de que una ciudad es una ciudad (entiendan aquí “ciudad” como gran conurbación, más en el sentido de “territorio inteligente” antes visto, incluyendo islas, comarcas y hasta regiones). Este modelo será estándar, homogéneo. Para cuando llegue ese día, la tecnología de las telecomunicaciones debería ser gratuita en todas las ciudades y pueblos del mundo (vía satélite u otro sistema, más moderno y eficiente, que se conciba). Y cuando la tecnología sea gratuita (o al menos muy barata) desaparecerá la brecha digital, aunque somos conscientes de que esta no es la única brecha. Por último, cuando todo el mundo tenga Internet ese día será el principio del fin de las desigualdades en el mundo. En cuanto a esos nuevos territorios, insistimos en que serán grandes (o muy grandes) ciudades, constituidas por versiones ampliadas de las grandes urbes actuales, o por la fusión de varias más pequeñas en una nueva. Estos futuros gobiernos locales deberán aplicar políticas ultrademocráticas, aperturistas, medioambientales, sociales, integrales y globales. Su personal deberá estar compuesto por un potente staff técnico, integrado por juristas y economistas pero también por científicos, dado el carácter biofísico y ambiental de los problemas.

Debemos afrontar juntos los problemas comunes a todos los habitantes de nuestro planeta. Más los problemas del Mundo son los problemas de las ciudades, y a la inversa. Sobre esos problemas destacan cuatro: la brecha económica (y digital), el deterioro del medio ambiente, el aumento de población y el envejecimiento de la misma. Estos problemas ponen muy en entredicho el modelo de desarrollo mundial. La razón por la que las ciudades deben ser más inteligentes es, por tanto, la imperiosa necesidad de que los hábitats en los que se concentra la mayor parte de la población sean más eficientes, habitables y sostenibles. La parte económica es importante. Deberán repartirse mejor los recursos de todo tipo: económicos, tecnológicos, humanos... En concreto consideramos de capital importancia la puesta a disposición de Internet gratuito. También será necesario corresponder impuestos con servicios, empleos con talentos. Todo ello bajo la atenta mirada de los principios de eficiencia e inclusión social. El tamaño de las ciudades puede ser un hándicap, pero también una ventaja si se aplican planes de movilidad, eficiencia urbana y gestión del tráfico. Hay muchos servicios que prestar, muchos problemas que resolver, pero se gestionarán mejor a través de la implantación de las herramientas idóneas, como la planificación estratégica a nivel teórico, y las plataformas de ciudad en el nivel operativo. Estas, a su vez, generarán millones de datos que nos servirán para medir y para redefinir el plan. Lo importante es que todos los servicios estén integrados e interconectados, pues la eficiencia es el reto del sistema, no de un servicio



concreto. El planteamiento debe ser integral -comprensivo de todos los servicios públicos al mismo tiempo- o fracasará.

El futuro, en definitiva, es un reto apasionante. No se considere el presente como una simple especulación, sino como una constatación. Como dijo Peter Drucker: “La mejor forma de predecir el futuro es crearlo”. Los proyectos Smart (o Green, o Human, o Social) City (o Region, o Island) son transversales, complejos y multidisciplinarios, pero en esta complejidad deberían destacar dos elementos: las personas y el medio ambiente. Pero para llegar a las personas necesitamos datos.



6. ¿Cómo financiamos servicios públicos de calidad? ¿Preguntas y respuestas o preguntas sin respuesta?

Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo
jspandi@uniovi.es

RESUMEN

En este capítulo se ofrece una breve revisión de los principales problemas de las haciendas locales españolas a partir de una serie de preguntas clave que abarcan desde su modelo organizativo (planta, supramunicipalidad y relaciones intergubernamentales) a sus principales instrumentos de financiación (tributos, transferencias y endeudamiento). Para ello se ofrecen algunos datos generales a modo de foto fija comparativa con los países de nuestro entorno más inmediato y se presentan algunas alternativas de reforma con base en las propuestas que planteamos recientemente en el Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local.

ABSTRACT

This chapter offers a short review of the Spanish local finance main problems from some key questions ranging from their organizational (model size, provincial governments and intergovernmental relations) to their main financing instruments (taxes, transfers and debt). Thus, some general figures comparing with other similar European countries are supplied. In addition, some alternatives are presented for reforming the current system, based on the proposals that we have recently made in the Report of the Committee of Experts for the Model of Local Finance Revision.

PALABRAS CLAVE

Municipios, Financiación Local, Tributos Locales.

KEYWORDS

Municipalities, Local Finance, Local Taxes.



1. INTRODUCCIÓN: DISPERSIÓN Y HETEROGENEIDAD

Si existe en nuestro país un problema mal resuelto, enquistado a base de continuos intentos de reforma parcial, es el asunto territorial, que comprende tanto la articulación del modelo autonómico que surgió de la Constitución de 1978, como el engranaje de este con el mundo de las administraciones locales.

De hecho, la evolución del sector público español ha acabado siendo una historia de continuos desencuentros entre los poderes territoriales, con permanente exhibición de agravios comparativos y tendencias a la desafección de los ciudadanos, cuyo punto culminante lo encontramos en el momento presente en la crisis constitucional suscitada en Cataluña.

La (buena) intención de dar respuestas diferenciadas a anhelos de autogobierno no uniformes ha venido sedimentando una suerte de “federalismo asimétrico”, aun cuando España no sea formalmente un país federal, que comenzó por instaurar un modelo de desarrollo autonómico de dos velocidades (CCAA del art. 151 frente a las del art. 143), compatible con regímenes especiales para País Vasco, Navarra y, en otra dimensión Canarias, cuya evolución temporal nunca tuvo claro el punto de llegada y que sirvió de abono a la expresión permanente de conductas victimistas por parte de unos gobiernos autonómicos, ávidos de resaltar aquellos aspectos en que se veían relativamente rezagados.

Trasladado esto al mundo local, si uno se detuviera a observar la foto fija del momento presente, observaría una amalgama de casuísticas difíciles de trasladar a un ámbito común. Así, con datos de 2014, podríamos encontrar 8.116 ayuntamientos (de los que 6.814 tienen menos de 5 mil habitantes y 905 entre 5 y 20 mil) y dos ciudades autónomas, 38 diputaciones provinciales, 3 diputaciones forales, 11 consejos y cabildos insulares, 3 áreas metropolitanas, 977 mancomunidades de municipios, 81 comarcas, 3.714 entidades de ámbito territorial inferior al municipal, 1.149 organismos autónomos, 1.331 sociedades mercantiles públicas, 238 sociedades participadas y 457 instituciones sin fines de lucro y consorcios.

Entre todo ello hay grandes metrópolis, ciudades de servicios, ciudades-dormitorio, municipios industriales, municipios en declive, municipios turísticos, áreas rurales despobladas, municipios insulares... Ciertamente, esa gran diversidad territorial no hace fácil encontrar un modelo de gestión de servicios y, como derivada del mismo, un modelo de financiación de los mismos que dé un encaje adecuado a las necesidades de entidades tan heterogéneas. En la medida en que los modelos de financiación no son fines en sí mismos, sino únicamente medios para cubrir un fin superior, cual es satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de la cobertura de un abanico más o menos amplio de servicios públicos desplegados en un territorio, ponerse de acuerdo acerca de lo segundo (el marco competencial que debe encerrar los servicios a proveer) parece requisito previo ineludible si de verdad se pretende encontrar lo primero (un modelo de financiación estable y duradero).



En este sentido, resultan recurrentes las demandas que desde el mundo local se vienen haciendo en el sentido de ampliar notablemente su peso en el conjunto de las Administraciones Públicas. Así, desde los poderes locales se enfatiza a menudo el hecho de que su ámbito de gestión permanece anclado en el entorno del 14 por ciento del total de gasto público, lo cual, a su juicio, es muy poco en comparación con el peso de los gobiernos locales en los países de nuestro entorno, y no responde suficientemente a las directrices que emanan de la Carta Europea de Autonomía Local fundamentada en la aplicación del tantas veces mencionado principio de subsidiariedad. Dar respuesta a las nuevas necesidades que aparecen con el desarrollo de las sociedades del siglo XXI haría a su modo de ver que los gobiernos locales debieran pasar de ser meros gestores de servicios tradicionales (alcantarillado, iluminación, abastecimiento de agua, recogida de residuos,...) a implicarse también cada vez más en la gestión de otra suerte de servicios de carácter personal ¿Tienen razón los gobiernos locales en esta queja? ¿Hay alguna explicación razonable a este statu quo?

Como casi siempre en asuntos de esta materia, existen opiniones para todos los gustos y argumentos más o menos sólidos que pudieran ser utilizados para justificar la mayoría de las posiciones. Ciertamente, las decisiones acerca de los modelos de Estado, grados de descentralización y equilibrios competenciales entre administraciones, aunque tengan un sustrato técnico, son en última instancia fruto de decisiones políticas que, en un marco democrático, reflejan las preferencias de la población en cada momento. De hecho las entidades locales son gobernadas por los mismos grupos políticos que rigen el resto de administraciones públicas y, a menudo, los mismos partidos que reivindican más descentralización desde el gobierno de los ayuntamientos, la niegan desde los gobiernos autonómicos o desde la Administración Central.

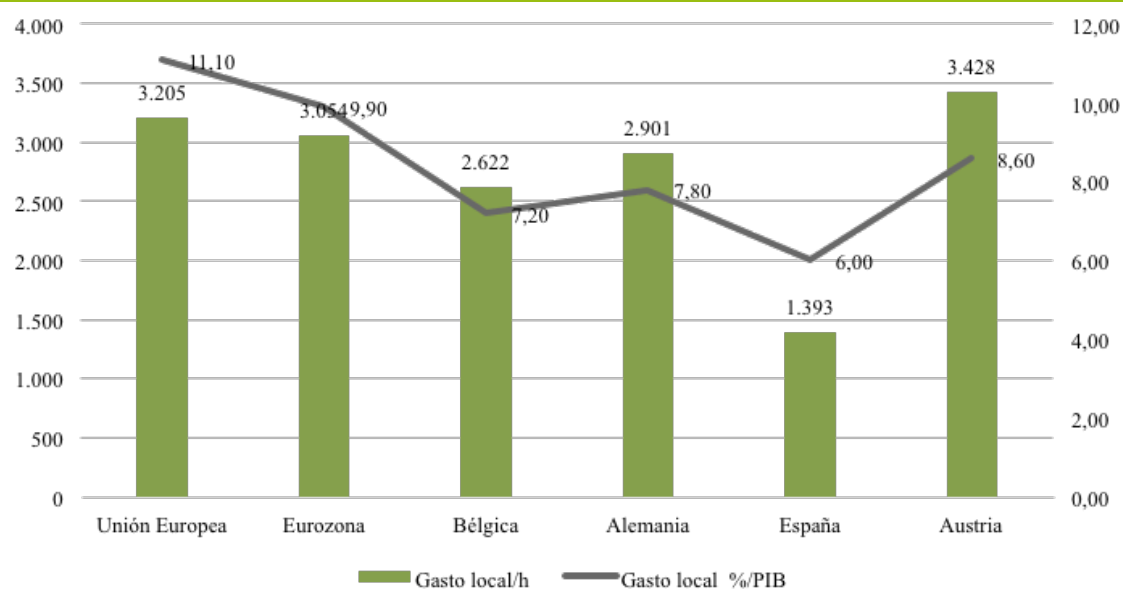
Pero vayamos a los números. Los gráficos 1 y 2 muestran el peso del sector público local español en relación con algunos países de nuestro entorno, en términos de volumen de gasto público gestionado. El ámbito de comparación incluye a la media de países de la Unión Europea, la media de la Eurozona y los tres países de corte federal que la componen.

Ciertamente, ambos gráficos muestran un tamaño del sector público local sustancialmente inferior a todos los comparables, tanto en términos de gasto per cápita como en proporción al PIB y un nivel de descentralización del gasto también claramente inferior, salvo en el caso de Bélgica. De entrada, estas cifras parecerían dar razones a los gobiernos locales para reivindicar más capacidad de gestión.

Sin embargo, si ahora observamos en detalle el gráfico 3, donde se presenta la estructura del gasto local por funciones con el mismo marco de referencia, no parece difícil explicar la razón principal de las anteriores diferencias y al mismo tiempo constatar cómo la diversidad territorial y el minifundismo local en España hacen que una eventual ampliación de competencias con objeto de homogeneizar a nuestros gobiernos locales con ese entorno no es, aparentemente, tarea sencilla. El hecho diferencial de nuestro país respecto de los del ámbito de comparación es que gastamos mucho menos en sanidad, educación y servicios sociales y mucho más (en términos relativos) en servicios burocráticos o de carácter general. En la medida en que esas tres grandes responsabilidades de gasto, pilares esenciales del estado de bienestar, son desarrolladas por las comunidades autónomas, el margen real de crecimiento del sector

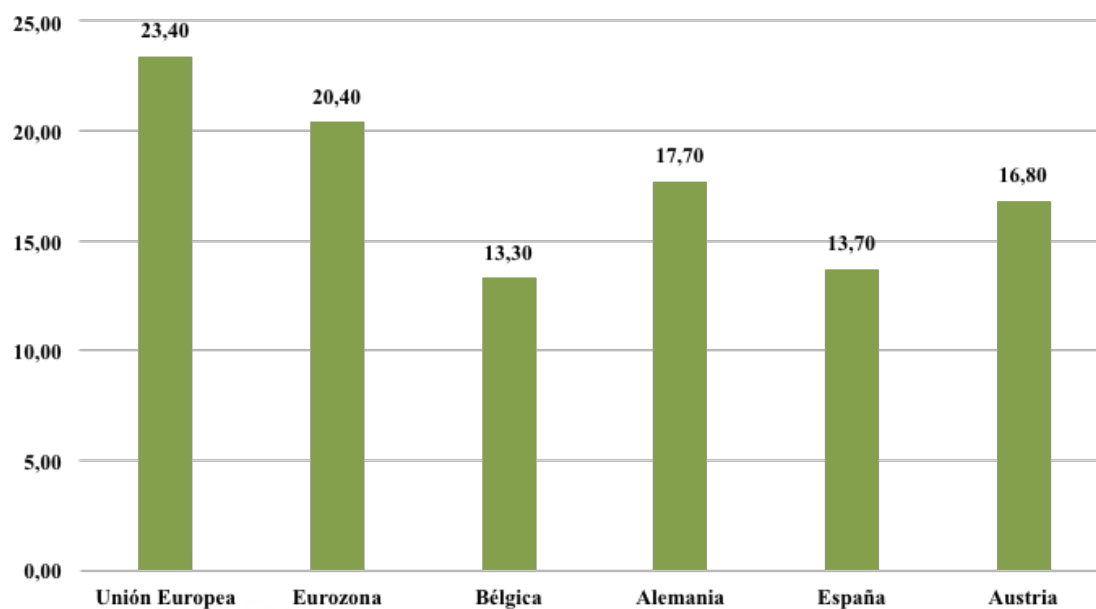


Gráfico 1. Gasto Local en Europa (2015)



Fuente: Eurostat

Gráfico 2. Gasto Local como porcentaje del total de Administraciones Públicas (2015)

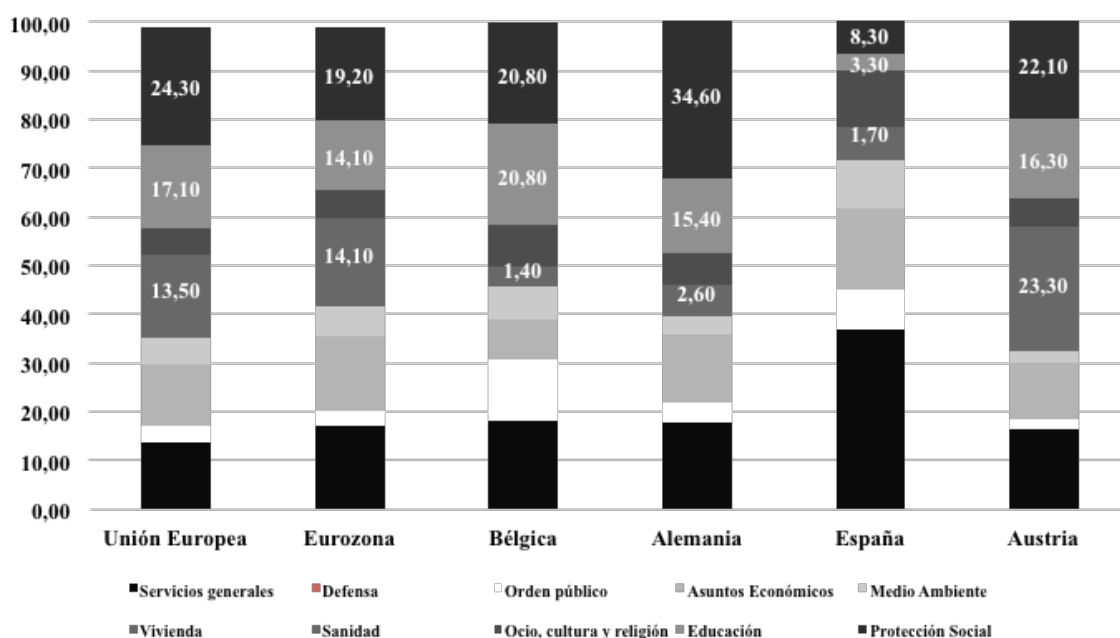


Fuente: Eurostat



público local debería pasar por ampliar sus competencias en estos ámbitos, tal vez en atención primaria a la salud, educación infantil y servicios sociales de proximidad, a costa de los gobiernos regionales. Sin embargo, la estructura de gobiernos locales comentada anteriormente, donde prevalecen (numéricamente) municipios muy pequeños y de escasa masa crítica, hace necesaria una profunda reforma administrativa si de verdad se desea ahondar en la descentralización y gestionar desde la proximidad. Sólo aumentando el tamaño medio de los municipios, incentivando la intermunicipalidad o expandiendo la capacidad de gestión de los gobiernos locales intermedios cabría acometer una reforma competencial profunda y efectiva en el sentido apuntado.

Gráfico 3. - Estructura Funcional del Gasto Local (2015)



Fuente: Eurostat

En este sentido, cada cierto tiempo y recurrentemente surge en nuestro país un debate de cierta intensidad acerca de la planta municipal, el número y tamaño “óptimos” para los municipios y el papel que deben jugar los gobiernos provinciales, dada la configuración constitucional de España. En estos debates, a menudo se mezclan argumentos económicos, organizativos y sentimentales, dando lugar a visiones polarizadas del problema entre quienes se muestran partidarios de hacer tabla rasa del statu quo y regular con base en estándares mínimos de población la organización del territorio y quienes, en



el otro extremo, asumen resistencias numantinas a cualquier cambio que altere una dinámica con siglos de existencia.

Tomar partido en una “batalla” tan polarizada implica ponderar argumentos y tratar de racionalizar hasta donde es posible un debate que, inevitablemente, traspasa las consideraciones puramente técnicas para adentrarse en el siempre difícil terreno de los sentimientos y las identidades. Pero, como en tantos otros asuntos enquistados, convendría que en algún momento, y más pronto que tarde, se abordara con decisión esta tarea, que sin duda condiciona notablemente la organización y eventual ampliación del marco competencial de los gobiernos locales y, consiguientemente, su modelo de financiación.

La normativa vigente atribuye a los municipios una serie de competencias propias en función de su tamaño, y establece la posibilidad de que gestionen otras por delegación de las comunidades autónomas (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local). Pues bien, puestos a evaluar las necesidades de gasto vinculadas a servicios locales, un economista trataría de analizar los determinantes de las mismas desde la doble óptica de la demanda y de la oferta.

Desde la demanda, se trataría de identificar a los potenciales usuarios de los servicios, bien tomando como referente a la población general del territorio (las necesidades las tienen, obviamente, las personas), o tratando de ajustar algo más ésta teniendo en cuenta los grupos concretos de población que más se beneficiarían de cada servicio, esto es, analizando separadamente la incidencia de cada servicio.

Desde la oferta, la magnitud relevante es el coste unitario de prestación de los servicios, el cual depende a su vez de variables muy diversas, no todas bajo el control de las distintas unidades de gestión. Así, aspectos como la superficie del territorio, la dispersión de la población en el mismo, la orografía o características peculiares como la insularidad o el atractivo turístico dan lugar a diferencias en los costes unitarios que no son en sí mismos fruto de gestiones más o menos eficientes. Un primer corolario de esta descripción, fácilmente comprensible es que en el ámbito rural, donde la población está especialmente dispersa no parece que la fusión de municipios e instauración de unidades de gestión más grandes en términos de población permita por sí misma abaratar de forma significativa los costes de prestación de los servicios, en la medida en que los demandantes de los mismos (usuarios) seguirán dispersos y las eventuales economías de escala no parecen especialmente aprovechables.

Lo contrario podría suceder en entornos más urbanos, donde pequeños municipios próximos con densidades de población más altas y bien comunicados en el entorno de ciudades medias y grandes podrían perfectamente ser integrados con ganancias apreciables de eficiencia.

La realidad es que una gran parte de los municipios españoles encuadrados en la primera de las tipologías (municipios rurales) se verían imposibilitados para gestionar incluso los servicios más básicos, si no fuese por el apoyo que reciben de otras administraciones, en particular las diputaciones provinciales y las comunidades autónomas en el caso de los territorios uniprovinciales, mientras que en el segundo de los casos la gestión podría ser notablemente mejorada con una integración inteligente sin necesidad de ayuda externa. Ciertamente, las diputaciones provinciales son administraciones que han sido muy cues-



tionadas en los últimos tiempos y sobre cuyo futuro no parece haber un consenso claro en momentos de reforma como los que se avecinan. Sin embargo, parece innegable que sin su apoyo difícilmente habrían podido sobrevivir miles de pequeños municipios rurales en España¹, lo que no obsta para que necesiten un profundo cambio en lo que respecta a la definición de sus funciones y a su modelo de financiación.

Recientemente tuve ocasión de participar en la Comisión de Expertos para la Revisión del Sistema de Financiación Local (Comisión 1) creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017. El informe que rendimos al efecto², fruto del consenso entre los integrantes del mismo y que por tanto contiene acuerdos que van más allá de las posiciones particulares de cada uno, dedica algunos párrafos al sentido que, a nuestro juicio, debería darse a la reforma del marco competencial de las diputaciones provinciales. Concretamente, y cito textualmente, “en cuanto a las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, la Comisión propone dotarlas de un marco de competencias claro y transparente, y se sugiere que se dediquen fundamentalmente al apoyo a Municipios de menos de 20.000 habitantes. En este caso, los gobiernos provinciales se convertirían en una suerte de “Municipios de Municipios”, cuya misión sea asesorar e incluso ejercer directamente la gestión de servicios públicos en Municipios pequeños incapaces por sí mismos de prestarlos bajo mínimas condiciones de eficiencia, así como, adicionalmente, decidir y gestionar los tributos locales en esos ámbitos territoriales³.”

Finalmente, y para concluir con este asunto relativo a la diversidad y heterogeneidad del mundo local español y, por consiguiente, los marcos de referencia en los que se deben mover los gobiernos para dar cobertura a las necesidades de los ciudadanos, cabe añadir que la mencionada comisión propone “definir tres categorías de entidades con regulación diferenciada: las grandes metrópolis de Madrid y Barcelona; los pequeños Municipios con población inferior a 20.000 habitantes, y el resto de Municipios, a los que se les supone capacidad suficiente de gestión tanto en materia de asignación de gasto, como de organización autónoma de sus ingresos⁴.”

1. Recientemente ha sido publicado un amplio e interesante conjunto de estudios que abordan el papel de los gobiernos supramunicipales (sobre todo los gobiernos provinciales) desde una perspectiva esencialmente jurídica. Vid. Parejo (2017).

2. Véase Comisión 1 (2017).

3. Cfr. Comisión 1 (2017), p. 11

4. Ibid.



2. LA FINANCIACIÓN. VIEJOS Y NUEVOS PRINCIPIOS

Suponiendo clarificado el marco competencial (que es mucho suponer) y definido, por tanto, el terreno de juego en el que se debe desarrollar la gestión de los asuntos públicos locales, el siguiente paso sería abordar la reforma del modelo de financiación, entendido como conjunto de instrumentos disponibles para costear los servicios a suministrar.

Cualquier modelo que se escoja debería tomar como base un conjunto de principios previamente consensuados, al objeto de evitar la conocida máxima marxista (sección Groucho) de volatilidad de principios: “aquí tiene mis principios. Si no le gustan, tengo otros.”

En este sentido habitualmente se apela a los viejos principios constitucionales de suficiencia, autonomía y equidad, aun cuando la operatividad de los mismos deja mucho que desear.

Así, el principio de suficiencia resulta ser un concepto vacío en sí mismo, si se entiende como la afirmación de que los recursos deben ser bastantes para hacer frente a las “necesidades de gasto”. En la medida en que las necesidades son ilimitadas, pues cualquier servicio es susceptible de ser mejorado en cantidad o en calidad, siempre habrá argumentos para reivindicar más recursos y por lo tanto para justificar el incumplimiento del principio de suficiencia. En consecuencia, hacer efectivo este principio hace imprescindible la adopción de acuerdos políticos multilaterales nada fáciles de alcanzar.

Por su parte, el principio de equidad a su vez suele ser visto como combinación de equidad vertical y equidad horizontal. La primera supone repartir adecuadamente los recursos entre las diferentes administraciones según sus competencias, mientras que la segunda implica el derecho de todos los ciudadanos, vivan donde vivan, al acceso a un conjunto de prestaciones básicas en igualdad de condiciones. La operatividad efectiva de este principio, no obstante, requiere de otras exigencias no muy fáciles de satisfacer. Por ejemplo, la equidad vertical requiere complementariamente el cumplimiento de otro principio de nuevo cuño, o más recientemente reivindicado, como es el de “lealtad institucional”, según el cual una administración no debe imponerle a otra nuevas obligaciones sin compensarla con los instrumentos financieros adecuados y la equidad horizontal exige la correcta evaluación de las “necesidades de gasto” y las “capacidades fiscales” en los territorios, así como una idea común de “solidaridad”. Especialmente el ámbito de las “necesidades” es difícil de objetivar, en la medida en que contiene también elementos subjetivos como las diferencias en las preferencias de los residentes en territorios distintos y a menudo se nos olvida que la lealtad institucional es un camino de doble sentido y que en consecuencia es exigible a todas las administraciones.

Finalmente, el principio de autonomía requiere discrecionalidad en la gestión del gasto y por lo tanto asignación entre competencias de acuerdo con las preferencias de cada territorio, lo cual lleva implícita la ausencia de uniformidad, pero también implica una cierta discrecionalidad en la gestión de ingresos,



esto es, libertad para el establecimiento de tributos propios, capacidad normativa en materia de ingresos y, una vez más ausencia de uniformidad.

Otro nuevo principio que se ha venido a unir a los consensos básicos es el de transparencia, lo cual implica en primer lugar que las reglas del juego deberían ser claras y duraderas y además que la información deberá ser compartida al máximo, tanto entre las distintas administraciones como entre éstas y los ciudadanos-contribuyentes. Conspiran contra la transparencia, entre otras cosas, los acuerdos secretos bilaterales entre administraciones de distinto nivel, la complejidad en el diseño de las transferencias intergubernamentales, el ocultismo de información financiera relevante, la regulación sectorial con incidencia fiscal en los distintos niveles de la administración o las revisiones de acuerdos antes de su finalización, asuntos todos ellos que deberían ser evitados en la medida de lo posible.

En cualquier caso, el respeto simultáneo a todos estos principios (viejos y nuevos) no es tarea fácil de conciliar, por cuanto se pueden apreciar aspectos contradictorios entre ellos. En particular, el conflicto entre autonomía y equidad es difícil de objetivar porque no hay ninguna regla incuestionable que nos permita a priori ponderar adecuadamente los distintos componentes de necesidad y carecemos de una noción explícita de solidaridad generalmente admitida.

¿Cómo financiamos, pues los servicios públicos locales? ¿Cuáles deberían ser los elementos esenciales de un modelo de financiación? Llegados hasta aquí es fácil colegir que no hay una combinación óptima de instrumentos financieros que resulte indiscutible, de modo que en la páginas que siguen me voy a limitar a combinar mis impresiones sobre las distintas alternativas teóricamente disponibles, con las principales propuestas ofrecidas por la mencionada Comisión en la que tuve el honor de participar, para que en su caso elijan quienes tiene la responsabilidad de hacerlo, esto es, en primera instancia los legisladores, quienes deberán dotar a las administraciones locales del marco legal adecuado y, en segunda, los gobiernos locales, quienes ponderarán los diferentes instrumentos con base en el ejercicio de su autonomía.

3. ¿QUIÉN DEBE PAGAR?

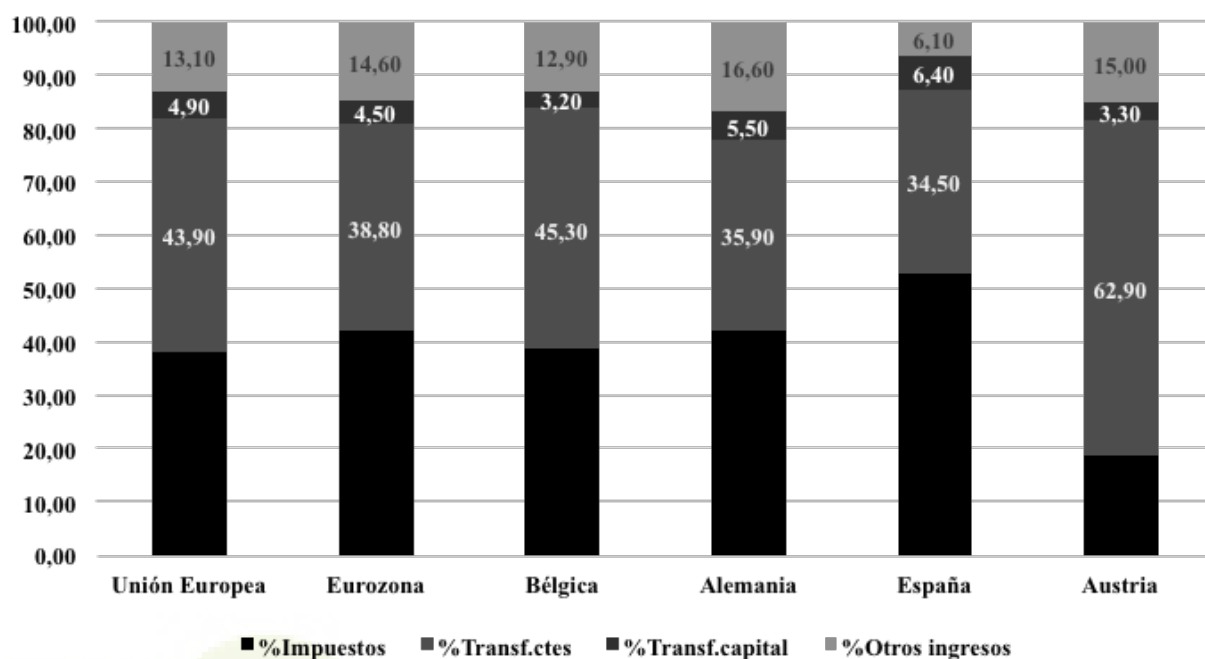
Una primera opción sería que paguen los usuarios. La teoría económica nos dice que cuando los bienes y servicios son divisibles y los usuarios identificables, si además esos servicios no tienen un componente redistributivo claro y no generan efectos externos relevantes, lo más eficiente, y seguramente también lo más equitativo es que cada beneficiario pague por los servicios que consume. Para ello existe todo un conjunto de instrumentos que podemos englobar bajo el epígrafe general de cargas sobre los usuarios, incluyendo tasas, precios públicos y contribuciones especiales.



Sin embargo, las entidades locales suministran también algunos servicios que carecen de las características anteriores, esto es, bienes de consumo conjunto, tales como el alumbrado público o la policía local, en los que no podemos individualizar a los consumidores, o servicios sociales de carácter redistributivo, para los cuales la regla anterior no resulta operativa. Para estos casos podríamos afirmar en primera instancia que paguen nuestros contribuyentes, es decir, los residentes en la localidad, pero no voluntariamente en función del provecho personal que extraigan de los servicios, sino coactivamente a través de los impuestos municipales creados al efecto.

Con todo, también hay argumentos para justificar una cierta exportación del coste de los servicios fuera de las fronteras de la localidad que los suministra. Por una parte, existen notables diferencias de capacidad fiscal entre los territorios (hay municipios relativamente más ricos que otros) y de acuerdo con los principio de equidad aludidos anteriormente, no parecería justo exigir, como media, mayores esfuerzos fiscales a los contribuyentes de los territorios más pobres para financiar la cobertura de servicios que respondan a necesidades análogas. Por otro lado, los gobiernos locales realizan inversiones en equipamientos cuyo disfrute se dilata en el tiempo, incluso más allá de una generación. En este sentido, podría parecer justo dilatar también la financiación de esas inversiones en el tiempo, con idea de acompasar las corrientes de costes y beneficios. En estos dos casos, estaríamos diciendo ¡que paguen otros contribuyentes, no sólo los residentes actuales en nuestra localidad. Para el primero de

Gráfico 4. Estructura de los Ingresos Locales (2015)



Fuente: Eurostat



los mencionados supuestos, los instrumentos ideales son las transferencias intergubernamentales que permiten compartir los costes de los servicios en sentido territorial. Para el segundo existe el recurso al crédito que permite compartirlos en sentido intergeneracional.

El gráfico 4 muestra una comparativa similar a la que veíamos anteriormente en materia de gasto, pero ahora referida a la estructura de financiación de las localidades españolas en relación con países de nuestro entorno.

Como se ve ahora, el hecho diferencial español en materia de financiación local consiste en un mayor peso de la fiscalidad propia (por encima del 50 por ciento de los ingresos totales) en relación con las ayudas externas recibidas en forma de transferencias. De entrada esto significa que, contra lo que parece ser un lugar común en la opinión pública española, no se puede decir que nuestros gobiernos locales rehúyan la corresponsabilidad fiscal, máxime si tenemos en cuenta que todos sus tributos propios, incluidos, impuestos, tasas y contribuciones especiales, incorporan abundante capacidad normativa en materia tanto de fijación de tipos impositivos, como de beneficios fiscales (exenciones, bonificaciones...). Veamos algo más sobre esta materia.

3.1. LOS ESPACIOS FISCALES

¿Cuán amplio debe ser el espacio fiscal de los gobiernos locales? ¿Hasta dónde debería llegar su capacidad normativa? ¿Y sus responsabilidades en materia de gestión tributaria? ¿Es mejor obtener recursos tributarios de pocos impuestos con amplio potencial recaudatorio o contar con múltiples bases tributarias que permitan elecciones fiscales más abiertas? ¿Es más recomendable que los gobiernos locales cuenten con sus propias bases tributarias privativas, independientes de las de otros niveles de gobierno, o deberían por el contrario compartir las mismas bases con ellos?

Estas son algunas de las preguntas que podríamos hacernos a la hora de definir los espacios fiscales locales, esto es las formas de llevar a la práctica aquellas consignas de que paguen nuestros usuarios! y ¡que paguen nuestros contribuyentes.

Como es bastante conocido, en la actualidad el sistema tributario de nuestras entidades locales puede ser caracterizado por el arraigo de un conjunto de impuestos poco flexibles e impopulares. Se trata de impuestos de naturaleza real que, al contrario de lo que sucede con las grandes figuras tributarias del Estado (IRPF, IVA, impuestos especiales sobre consumos específicos,...) son altamente perceptibles para los ciudadanos, en la medida en que ni se pueden ocultar detrás de los precios, ni se esconden tras sistemas de gestión basados en retenciones en la fuente. De hecho, en la práctica la elevación de la carga tributaria local requiere casi siempre la adopción de medidas políticas discrecionales (elevación de tipos o supresión de beneficios fiscales), dada la característica rigidez de las bases imponibles. Por consiguiente ese fenómeno psicológico que se ha dado en llamar “ilusión fiscal” mediante el cual los gobiernos “anestesian” a la población cobrándole tributos si no indoloros, al menos disimulados, permanece ausente del ámbito local.



Otra característica de la vigente tributación local, muy vinculada a lo hasta aquí comentado, es su vulnerabilidad a la acción de determinados grupos de presión, dada su gestión desde la proximidad. La práctica supresión del impuesto sobre actividades económicas (IAE) para la mayor parte de sus antiguos contribuyentes (profesionales, comerciantes y empresas con volumen de facturación inferior al millón de euros) puede ser vista como un ejemplo de esas acciones, en la medida en que fue la respuesta a presiones agremiadas, las cuales consiguieron alterar significativamente la estructura distributiva de la carga fiscal local, trasladándola desde estos grupos ahora desfiscalizados hacia otros como los propietarios, que vieron cómo se incrementaba sistemáticamente el impuesto sobre bienes inmuebles. Otros ejemplos pueden ser el modo en que han proliferado las bonificaciones y, en general, los beneficios fiscales que han venido erosionando la recaudación de unos tributos que, al ser de naturaleza real, no parecen las herramientas más adecuadas para servir de instrumento de política social, o cómo se han infrautilizado tasas y precios públicos en la financiación de determinados servicios.

Una tercera característica digna de destacar ha sido la sobreexplotación en términos relativos de tributos desigualmente distribuidos en el tiempo que han servido para desplegar servicios cuya sostenibilidad era cuanto menos dudosa. El ejemplo más palmario de este asunto es el del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. Formalmente, este tributo es un impuesto indirecto y, como tal, se contabiliza entre los ingresos de naturaleza corriente, es decir, ingresos recurrentes de los que sirven para determinar el ahorro bruto. Sin embargo, la caída de la recaudación durante la enorme “crisis del ladrillo” demostró que en la práctica tal impuesto no era un ingreso recurrente.

Por último, algunos de nuestros tributos acumulan años de deficiente regulación, que tarde o temprano conducen a problemas de todo tipo. El ejemplo más reciente es el del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. La configuración de este impuesto hace que su base imponible siempre sea positiva, en la medida en que se determina mediante la aplicación de unos porcentajes (fijados por el gobierno local interesado) al valor catastral del terreno en un momento fijo, aun cuando en la práctica el contribuyente haya sufrido una minusvalía como, una vez más, se ha demostrado durante la crisis. La reciente declaración de inconstitucionalidad de esta regulación ha generado, por una parte, una inseguridad jurídica manifiesta y, por otra, una insoportable incertidumbre en los órganos de gestión tributaria de los ayuntamientos.

¿Qué hacer, pues, con los tributos locales de cara al futuro? Las propuestas de la mencionada Comisión en este terreno combinan un cierto carácter continuista con algunas sugerencias más rupturistas⁵. De entrada, la Comisión aboga por mantener los actuales impuestos con reformas de diferente calado, pero también propone reforzar el sistema tributario con nuevos impuestos de carácter potestativo, minimizando, en todo caso el uso de beneficios fiscales, dadas las características de los tributos locales. En consecuencia, y en relación con las preguntas que iniciaban este subepígrafe, las respuestas sugeridas pasan por ampliar los espacios fiscales locales actuales utilizando principalmente bases tributarias privativas, independientes de las de otros niveles de gobierno.

5- Véase Comisión 1 (2017), apartado III.1



Más en particular, la propuesta más ambiciosa es la que afecta al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, tributo que, como ya se ha comentado, necesita una reforma urgente, a fin de adecuarlo a las sentencias de inconstitucionalidad que le afectan. En este sentido, la Comisión propone reemplazar el impuesto actual por otro de nueva planta que grave las plusvalías inmobiliarias, incluyendo suelo y construcciones, gravando todo tipo de bienes (rústicos, urbanos,...), incorporando también las plusvalías a corto plazo (menos de un año) e integrándolo con los impuestos estatales análogos (IRPF e Impuesto de Sociedades). Concretamente, la propuesta implica utilizar como base imponible la diferencia entre valor de transmisión y valor de adquisición del inmueble (la misma utilizada en los impuestos estatales). El gobierno local fijaría libremente el tipo impositivo dentro de una horquilla legalmente establecida y el tributo sería deducible de la base de los impuestos estatales que también la gravasen.

Otras propuestas destacables en materia tributaria son:

- La incorporación al impuesto sobre actividades económicas (IAE) de las empresas no societarias y profesionales y la revisión del umbral de exención del mismo.
- La introducción de elementos medioambientales en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y la implantación de una cuota nacional con un tipo único y reparto en función de la población para aquellas empresas dedicadas al transporte de mercancías y personas, a partir de un determinado umbral de flota de vehículos.
- En materia de impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), la revisión del método de determinación y valoración de los inmuebles, tomando como referencia el valor de mercado, para las distintas categorías de bienes y la elaboración de una Ley General de Valoraciones como Ley marco que fije una unidad de criterio, de modo que la determinación del valor de los bienes inmuebles sea equivalente en los distintos tributos del ámbito estatal, autonómico y local, así como la tributación de los bienes inmuebles de características especiales (BICES) a nivel provincial, al objeto de compensar las externalidades derivadas de su establecimiento en un determinado territorio.
- La creación de un nuevo impuesto potestativo sobre estancias turísticas con un hecho imponible suficientemente amplio como para englobar todas sus modalidades.
- La introducción con carácter potestativo de un recargo sobre la cuota líquida del IRPF estatal.
- La negociación de un régimen especial de tributación para las empresas de suministros, telefonía, energía,...que afecte a las tasas relevantes y al impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras a satisfacer por dichas empresas.



3.2. LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS

Al igual que en el caso de la tributación propia, hay toda una serie de cuestiones que surgen inevitablemente cuando se pretende abordar el diseño de un sistema de transferencias intergubernamentales. Por dejarlas sólo en dos podríamos preguntar ¿qué es mejor, un único fondo incondicionado de nivelación o un conjunto de fondos finalistas para garantizar una cobertura estándar de servicios básicos?

¿Cómo se pueden articular la financiación de los gobiernos autonómicos con la de los locales? En la actualidad los gobiernos locales disponen de un sistema de transferencias con inequidades horizontales mantenidas (y agravadas) históricamente, cuyo elemento nuclear lo constituye la llamada participación en ingresos del Estado, o PIE. Se trata de un modelo dual que diferencia entre “grandes ciudades” (municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia o de comunidad autónoma, aunque no alcancen esa cifra) y el resto de municipalidades. El sistema cede a las primeras unos porcentajes fijos de la recaudación en su territorio del IRPF, IVA e impuestos especiales sobre alcoholes, hidrocarburos y tabacos que se ven suplementados por un denominado Fondo Complementario de Financiación (FCF), diferente para cada municipio y que evoluciona según lo hacen los ingresos tributarios del Estado (ITE)⁷. Por su parte, la PIE del resto de municipios se determina según una fórmula que incluye como variables de reparto la población del municipio ponderada por tramos, la población ponderada por el esfuerzo fiscal medio realizado y el inverso de la capacidad recaudatoria. Los resultados de la evolución de este sistema han dado lugar a fuertes inequidades, algunas heredadas y no corregidas, y otras agrandadas, en parte por la ausencia absoluta de criterios de nivelación en el modelo relativo a las “grandes ciudades” y en otra parte por defectos técnicos en la gestión global del sistema⁸.

Otra característica resaltable del sistema de transferencias es el papel residual que en el mismo juegan las comunidades autónomas. El despliegue de las denominadas PICAs (participación en ingresos de las comunidades autónomas, previstas constitucionalmente) es, en la práctica, mínimo y el grueso de las transferencias autonómicas a los gobiernos locales son transferencias de capital condicionales para materias decididas por los gobiernos autonómicos.

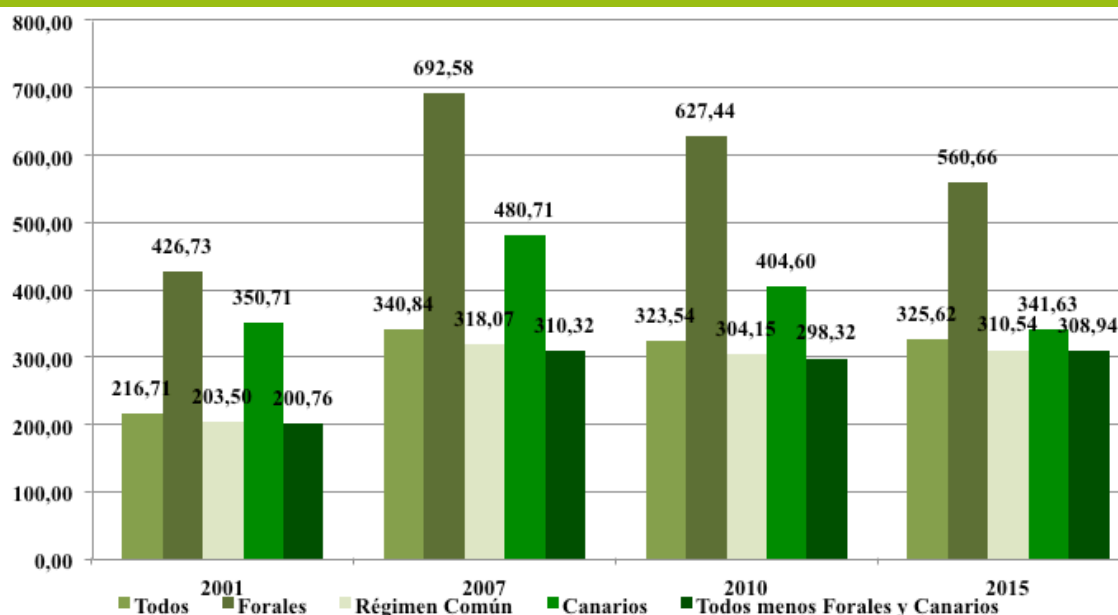
Por último, aunque no menos importante, la evolución en el tiempo de las transferencias muestra una discriminación flagrante a favor de los municipios radicados en territorios forales, lo que pone de manifiesto, una vez más, el agravio comparativo que supone la gestión del sistema foral de financiación, en la medida en que cabe adivinar que la enorme diferencia en financiación per cápita de los municipios vascos y navarros que se puede observar en el gráfico 5 es fruto evidente de la sobrefinanciación de ambas comunidades por infraestimación de cupos y aportaciones de las mismas al Estado.

7- En realidad los criterios de cesión y los puntos de conexión varían un poco entre impuestos. Véanse los detalles de ambos modelos, incluida la definición del FCF y la fórmula concreta de reparto para los municipios pequeños en Pedraja y Suárez (2008).

8- Véase para un análisis más profundo Cordero et al. (2013).



Gráfico 5. Evolución de las Transferencias Corrientes a los Municipios Españoles (€/H)



Puestos a reformar un sistema de transferencias basado en PIE, hay una serie de elementos estructurales que deberían ser tenidos en cuenta. Así, respecto al objetivo de equilibrio vertical debería determinarse su cuantía inicial a partir de una negociación política, dado que, como ya se ha indicado, apelar sin más a la concreción del principio de suficiencia nos llevaría a la melancolía, por imposibilidad manifiesta de hacerlo. A partir de ahí, deberían establecerse unos compromisos sobre su evolución y revisión con el fin de lograr un sistema estable y flexible. Con una perspectiva comparada y teniendo además en cuenta nuestras experiencias recientes, un plazo razonable de revisión del importe de la transferencia podría ser quinquenal. Respecto a su índice de evolución para mantener el equilibrio vertical durante el periodo fijado (entre el año inicial y el de revisión) caben dos alternativas:

- Asociar directamente la evolución de la transferencia a los recursos de la Hacienda que la entrega, esto es, a los Ingresos Tributarios del Estado. Esto proporcionaría flexibilidad sin generar problemas adicionales de suficiencia relativa a la Hacienda central.
- Alternativamente, cabe asociarla indirectamente a esos recursos a partir de una macromagnitud, típicamente el PIB. Probablemente esta opción sería más estable, previsible y no manipulable.

Respecto al objetivo de equilibrio horizontal, sería deseable definir una fórmula que proporcione transparencia para distribuir la transferencia, entre cuyos criterios debería haber factores de necesidad relacio-



nados directamente con las competencias y factores de capacidad relacionados inversamente con las bases tributarias propias.

Las decisiones básicas sobre los anteriores elementos deberán quedar al margen del comportamiento de las unidades que entregan y reciben las transferencias.

Pues bien, las propuestas de la Comisión en este ámbito siguen básicamente las directrices mencionadas y resultan bastante rupturistas⁹. Así, en materia de PIE, se propone la eliminación del sistema de participación territorializada en tributos concretos y la implantación de un sistema de fórmula basado en criterios de necesidad y capacidad, incorporando por lo tanto la idea de nivelación también a los municipios de mayor dimensión. Sin embargo, se sugiere utilizar criterios de necesidad diferentes para municipios grandes y pequeños, entendiendo ahora por grandes aquellos que superan el umbral de los 20.000 habitantes y que, por tanto, siguiendo la lógica de gestión sugerida en el primer apartado, podrían valerse por sí mismos, sin necesitar apoyo de las diputaciones provinciales. En principio la población, ponderada por tramos en su caso, sería el indicador básico de necesidad para los municipios grandes, mientras que en el caso de los pequeños (y de los gobiernos provinciales) ésta debería ser complementada por otros criterios como alguna otra variable que recoja estos elementos diferenciales de coste unitario de provisión de servicios (típicamente la dispersión geográfica de la población) y que incentive en todo caso la gestión colaborativa de los servicios públicos, en especial, con la participación de las entidades provinciales o insulares.

Por su parte, los valores de la propiedad inmobiliaria y alguna aproximación a la renta municipal deberían ser los indicadores de capacidad a utilizar.

Evidentemente, será necesario negociar una cuantía inicial, que una vez definida evolucionaría de acuerdo con un índice mixto que combine el crecimiento de ITE (según criterio de devengo, para corregir algunos de los problemas de gestión mencionados con anterioridad)¹⁰ y de PIB, como se propone también para la financiación autonómica¹¹. En todo caso, resultará imprescindible aplicar las nuevas medidas de modo gradual, a fin de suavizar los efectos de la reforma.

En lo que respecta a las PICAs, estas podrían ser consolidadas a partir de la utilización de diversos instrumentos:

- La transformación en incondicionales de un porcentaje elevado de las actuales transferencias condicionales aportadas por las comunidades autónomas.

9- Véase Comisión 1 (2017), apartado III.2.

10- Véase nota 8 anterior.

11- Véase Comisión 2 (2017), p. 77.



- La valoración de nuevas competencias fundamentalmente en materia de servicios sociales y programas deportivos y culturales, eventualmente asumidas al amparo del principio de subsidiariedad, y
- En su caso, la cuantificación agregada de los gastos de suplencia en los que hubieran incurrido las entidades locales.

En todo caso, cada comunidad autónoma establecería sus criterios de distribución.

3.3. EL RECURSO AL CRÉDITO

¿Es el recurso al crédito continuado un indicador de “mal gobierno”? ¿Cuál es la magnitud real del endeudamiento local? En materia de consolidación fiscal ¿sobre qué criterios debe basarse la distribución de los objetivos de déficit y deuda?

Como es sabido, la teoría de la hacienda pública no desaconseja con carácter general el recurso al crédito de las entidades locales, aunque sí sugiere límites tanto en lo que respecta al destino, como en la cuantía de la deuda. Además, en nuestro país, la normativa de estabilidad presupuestaria se muestra más restrictiva si cabe de lo que impone la normativa europea.

Según datos oficiales agregados (avance a 31 de diciembre de 2016), la deuda local asciende a 32.094 millones de euros (2,9 por ciento del pib), de los que 26.362 millones es la deuda acumulada de ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales. La deuda de Madrid ascendía a 3.868 millones de euros (aproximadamente el 12% del total), 7.183 millones la acumulada por las 6 mayores ciudades (22%) y 562 municipios acumulan el 90 por ciento de la deuda total. El 55 por ciento de los ayuntamientos deben menos de 100 euros por habitante y 3.711 municipios no deben absolutamente nada. En lo que respecta a diputaciones, consejos y cabildos insulares, su deuda acumulada era de 5.444 millones, de los que 3.409 Son de las diputaciones forales del país vasco, cuya gran capacidad fiscal es conocida. Frente a estos datos, la deuda autonómica era de 276.899 millones (24,9% del pib) y la de la administración central 950.753 millones (85,4 % del pib).

En consecuencia, no se puede decir que, con carácter general, las entidades locales sean muy culpables del reciente aumento de la deuda pública en España, en la medida en que es un problema localizado en un número relativamente bajo de ayuntamientos. Y, pese a ello, se ven sometidas cada vez a más restricciones al endeudamiento, con la aplicación rígida de la regla de gasto, utilización de superávits, ... A mi juicio frente a la política restrictiva de “café para todos” sería mejor establecer reglas claras, transparentes y exigibles, vinculadas a la capacidad de generar ingresos y por tanto de responder efectivamente a los compromisos adquiridos. En esa línea va también el informe de la Comisión, donde se plantea la conveniencia de que se observen algunos supuestos concretos de “relajación” de las reglas, como por ejemplo “habilitar un procedimiento extraordinario para la revisión del techo de gasto, aplicable exclusivamente a aquellas Entidades Locales que cumplan reiteradamente con los requisitos de disciplina presupuestaria establecidos y cuenten con situaciones financieras saneadas.”¹²

12- Cfr. Comisión 1 (2017), p. 16.



4. A MODO DE CONCLUSIÓN

En su conocido ensayo *Cristo con un fusil al hombro*, el periodista polaco Ryszard Kapuscinski (2009) escribió el siguiente párrafo: “Alguien ha dicho sabiamente que, en política, no se debe hacer nada, porque la mitad de los problemas de todos modos no tiene solución y la otra mitad se resolverá sola. En política, hay que saber esperar. Gana el que sabe hacerlo mejor.” Lamentablemente, este tipo de actitud, propia del españolísimo Don Tancredo, parece estar más arraigada de lo que sería deseable entre nuestros gobernantes y la regulación de la financiación local puede servir de ejemplo palmario de ello. Desde la representación de los gobiernos locales se lleva años reivindicando cambios profundos en un modelo de financiación obsoleto, pleno de ineficiencias e inequidades, algunas de las cuales he tratado de resumir en este capítulo. Decía Andrés Rábago (El Roto) en una célebre viñeta que “España es una unidad de agravios comparativos”, y entre los muchos agravios que se expresan diariamente (reales o ficticios), los gobiernos locales dicen sentirse menospreciados cuando la reforma de sus finanzas se ve sistemáticamente rezagada respecto a la de las comunidades autónomas, cuyas cuitas ocupan infinitamente más espacio mediático y atención política; o cuando se ven constreñidas por restricciones difíciles de comprender, como la imposibilidad de que ayuntamientos saneados, sin deuda y con superávits recurrentes puedan aplicar remanentes de tesorería positivos teniendo necesidades sin satisfacer; o, en fin, cuando aparecen como las únicas administraciones públicas que cumplen agregadamente los objetivos de déficit y deuda (ciertamente como consecuencia de los estrictos controles de la administración central, más laxos con otras administraciones) y ello se utiliza para achacarles presuntos excesos de financiación en términos relativos. Aun cuando muchas veces los gobiernos locales han sobreactuado exagerando posturas victimistas, es lo cierto que la reforma del modelo de financiación local sigue demorándose y que las restricciones empiezan a sentirse en la cantidad y calidad de los servicios públicos que suministran. La constitución simultánea de sendas comisiones para el estudio de la reforma de los modelos de financiación autonómica y local parecía anunciar que por fin se iba a abordar con urgencia reformas necesarias. Sin embargo, a menudo lo urgente retrasa lo importante y ahora mismo el problema constitucional surgido en Cataluña parece ocupar en exclusiva la atención política, sin que se observe excesiva prisa por debatir las propuestas contenidas en los informes rendidos. Volviendo al fondo de la cita anterior de Kapuscinski, esperemos altura de miras de nuestros políticos para no terminar como en la viñeta de Nieto en el diario *La Razón*:





Referencias bibliográficas

Comisión 1 (2017). – *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local*. http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLS/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf

Comisión 2 (2017). – *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*. http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf

Cordero Ferrera, JM; Pedraja Chaparro, F; Suárez Pandiello, J y Utrilla de la Hoz, A (2013). – “El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y sus efectos sobre la PIE municipal.” *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 206-(3/2013): 137-161.

Kapuscinski, R. (2009). – *Cristo con un fusil al hombro*. Barcelona. Anagrama.

Parejo Alfonso, L. (Dir.) (2017). – *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Madrid. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Pedraja Chaparro, F y Suárez Pandiello, J (2008). – “Reformar la PIE: ¿misión imposible?”, *Papeles de Economía Española*. 115: 245 - 264.





7. Tasas, precios públicos y precios privados: alternativas de financiación de los servicios públicos

Álvaro Jesús del Blanco García
Instituto de Estudios Fiscales / Universidad Autónoma de Madrid
alvaro.delblanco@ief.minhap.es

RESUMEN

La determinación de la naturaleza jurídica de los instrumentos financieros para la financiación de los servicios públicos ha generado una fuerte controversia doctrinal y jurisprudencial que alcanza hasta nuestros días. La controversia se centra fundamentalmente en el grado de discrecionalidad del que disfrutaban las Administraciones Públicas titulares del servicio público a la hora de configurar la contraprestación. Actualmente, el principal problema consiste en delimitar si es posible o no la financiación de los servicios públicos de carácter obligatorio, indispensable o monopolístico a través de los precios privados o tarifas. La cuestión no está cerrada ya que existen contradicciones entre la doctrina administrativa y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Tampoco ayuda a aclarar la situación la doctrina científica al existir dos posturas radicalmente contrapuestas.

ABSTRACT

The determination of the legal nature of the financial instruments for the financing of public services has generated a strong doctrinal and jurisprudential controversy up until today. Said controversy focuses basically in the degree of discretionary power that Public Administrations enjoy, as they are in charge of setting up the public service that will be enjoyed in return. Currently, the main problem consists in identifying whether the financing of the compulsory, essential or monopolistic public services is possible, or not, through private prices or tariffs. The question remains open, as there are contradictions between the administrative doctrine and the Supreme Court's case law. The scientific doctrine does not help, either, as there are two radically different approaches.

PALABRAS CLAVE

Instrumentos de financiación, servicios públicos, tarifas.

KEYWORDS

financing instruments, public services, tariffs.



1. INTRODUCCIÓN

Las Entidades Locales disponen de diversos mecanismos para la financiación de los servicios públicos que prestan a los ciudadanos y que son los siguientes: los tributos (y, dentro de esta categoría, fundamentalmente, las tasas), los precios públicos y los precios privados o tarifas.

No obstante, nos encontramos ante una materia controvertida, compleja y cambiante debido fundamentalmente a dos aspectos. Por un lado, por los diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo y, por otro lado, por las reformas legislativas operadas en nuestro ordenamiento jurídico motivadas por las sentencias de ambos Tribunales.

Esta circunstancia está provocando una inseguridad jurídica no deseable en un ámbito de especial relevancia, como es la de delimitar el grado de discrecionalidad del que disfrutaban los Gobiernos locales a la hora de elegir el mecanismo de financiación de los servicios públicos.

El presente capítulo pretende delimitar el margen legal del que disfrutaban los Gobiernos locales en la elección de las alternativas de financiación de los servicios públicos.



2. LA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE TASA, PRECIO PÚBLICO Y TARIFA HASTA LA LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

2.1. LA CREACIÓN DE LA FIGURA DE LOS PRECIOS PÚBLICOS

La aparición de la figura de los precios públicos tiene lugar con la aprobación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988 (en adelante, LRHL) y, posteriormente, en la Ley de Tasas y Precios Públicos de 1989 (en adelante, LTPP).

La razón de ser de esta figura no tributaria obedece fundamentalmente a dos aspectos: en primer lugar, a la necesidad de disponer de nuevos recursos por parte de las Administraciones Públicas para afrontar los costes de financiación de los nuevos servicios incorporados al sector público, motivado por el crecimiento del propio sector público y el establecimiento de un adecuado Estado de Bienestar, idea que se instala en los países europeos fundamentalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial. En segundo lugar, a incluir otros instrumentos que permitiesen obtener un beneficio adicional a las Administraciones Públicas, en la prestación de los servicios públicos. Es decir, avanzar hacia el denominado principio del beneficio de la imposición en detrimento del principio de capacidad económica¹

El ámbito de aplicación de los precios públicos se estableció por exclusión del ámbito de aplicación de las tasas². De este modo, se podrían exigir precios públicos en los siguientes supuestos³:

- En primer lugar, cuando la prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando concurriese alguna de las circunstancias siguientes: o bien que los mismos no fuesen de solicitud o recepción obligatoria por los administrados, o bien que fuesen susceptibles de ser prestados por el sector privado. Es decir, en aquellos casos en los que el servicio no se preste en régimen de monopolio o no estuviese presente la nota de obligatoriedad en la solicitud o recepción del servicio.
- En segundo lugar, por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.
- Por último, en las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas por los servicios públicos postales.

1- Moreno Seijas, J.M., "La tasa y el precio público como instrumentos de financiación", en Papeles de trabajo, nº 7/1998, IEF, págs. 9 a 11.

2- Con anterioridad a la aprobación de la LTPP y teniendo en cuenta el artículo 26 de la Ley General Tributaria de 1963, las prestaciones de servicios públicos o realización de actividades por parte de la Administración como la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, originaban el pago de una tasa.

3- Art. 24 de la redacción original de la LTPP. Similar redacción en el artículo 41 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales, en su redacción original.



Por el contrario, nos encontrábamos ante un supuesto de tasa cuando en la prestación del servicio público o la realización de una actividad administrativa no se diese alguno de los supuestos antes señalados. Es decir, cuando confluyeran las notas de obligatoriedad en la solicitud o recepción del servicio o actividad y de no concurrencia en su prestación o realización por implicar manifestación del ejercicio de autoridad o estar declarada la reserva a favor de la entidad pública.

Las características fundamentales de la figura del precio público descansaban en la no sujeción al principio de reserva de ley (a diferencia de las figuras tributarias) y en la posibilidad de utilizar la vía de apremio (en sentido similar, a las figuras tributarias). Por tanto, disfrutaba de las ventajas típicas de las figuras tributarias y esquivaba los inconvenientes típicos de las figuras tributarias. Por último, la tasa se basaba en el principio de equivalencia, ya que su importe máximo venía limitado al coste del servicio prestado o actividad realizada. Por el contrario, el importe del precio público tenía su límite mínimo en el coste del servicio⁴.

Esta regulación, propició una fuerte reducción del ámbito de aplicación de la figura tributaria de las tasas a favor de una figura no tributaria, como son los precios públicos. Todo esto originó una fuerte crítica doctrinal cuyos principales argumentos descansaban en la ruptura de la unidad del sistema fiscal, la huida del principio de capacidad económica y del principio de reserva de ley⁵.

2.2. LA DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONCEPTO DE PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO: LA STC 185/1995

La STC 185/1995, de 14 de diciembre, supone un cambio radical en la delimitación del ámbito de aplicación de las tasas y los precios públicos como instrumentos de financiación de los servicios públicos o actividades administrativas y de la utilización o aprovechamiento especial del dominio público.

La STC de 1995 declara inconstitucional el artículo 24 de la LTPP. El razonamiento del TC se basa en la calificación de la figura de los precios públicos como prestaciones patrimoniales de carácter público y, por tanto, sujetas al principio de reserva de ley del artículo 31.3 de la CE.

El TC identifica el concepto de prestaciones patrimoniales de carácter público con el concepto de coactividad impuesta. Para delimitar el concepto de coactividad impuesta, el TC establece como suficiente que se cumplan alguno de los siguientes tres requisitos:

- Que haya obligatoriedad en la solicitud o recepción del servicio.

4- Para más información, véase Pagès i Galtés, "Los principios de equivalencia, de cobertura de costes y del beneficio en las tasas y precios públicos", *Tributos Locales*, nº 4/2001, págs. 15 a 29.

5- Entre otros autores se pueden citar los siguientes: Ferreiro Lapatza, J.J., "Tasas y precios públicos: la nueva parafiscalidad", *REDF*, nº 64/1989; Martín Queralt, J., "Tasas y precios públicos", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, nº 57/1989; Moreno Fernández, J.I., "Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional", *Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local* 4/2005, págs. 339 a 381.



- Que el servicio sea indispensable o esencial para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares.
- Que el servicio se preste en régimen de exclusividad, es decir, en régimen de monopolio de derecho o de hecho.

El TC, atendiendo al concepto de coactividad impuesta, considera que tanto la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público como las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas por los servicios públicos postales se prestan en régimen de monopolio y, por tanto, son prestaciones de carácter público sujetas al principio de reserva de ley en materia tributaria. En la misma línea, tal y como señala Moreno Fernández, conforme a la doctrina del TC para que nos encontremos en presencia de un precio público no basta con que se diese alguna de las dos circunstancias antes señaladas sino las dos de manera simultánea, es decir, que no haya solicitud o recepción obligatoria y además haya concurrencia del sector privado. En caso contrario, se estaría siempre en presencia de una tasa⁶.

Por tanto, es la nota de coactividad, definida como tal por el TC, la que va a determinar el sometimiento o no al principio de reserva de ley tributaria del art. 31.3 de la CE.

Por otro lado, la STC 233/1999, de 16 de diciembre, establece que todos aquellos precios públicos calificados como prestaciones de carácter público, es decir, en los que se observe la nota de coactividad, materialmente han de considerarse tributos. Con ello, lo que se pretende es reconducir al concepto de tasa aquellos supuestos de hecho en los que los precios públicos tienen la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público. Todo esto llevó a parte de la doctrina a señalar que el TC había configurado un concepto constitucional de tasa⁷.

Por tanto, vemos como la calificación de una prestación patrimonial como de carácter público no resulta baladí ya que supone el sometimiento al principio de reserva de ley pero no únicamente a dicho principio sino también debe responder a una finalidad constitucionalmente tutelada y obedecer al resto de los principios y exigencias que se contemplan en la norma fundamental⁸ (STC 233/1999, de 16 de diciembre).

En nuestra opinión, el TC parece querer limitar la categoría de prestaciones patrimoniales de carácter público a dos categorías: por un lado, los tributos y, por otro lado, las multas⁹. Esta conclusión parece

6- Moreno Fernández, J.I., "Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional", Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local 4/2005, pág. 363

7- Orón Moratal, G., "Financiación del saneamiento y depuración de aguas residuales", Revista de Estudios de Administración Local, nº 269/1996.

8- Moreno Fernández, J.I., "Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional", Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local 4/2005, pág. 349.

9- En sentido similar se pronuncia Moreno Fernández, J.I., "Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional", Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local 4/2005, pág. 1. A lo anterior hay que añadir que el TC ha considerado de manera expresa como prestaciones patrimoniales de carácter público, los recargos tributarios (STC 148/1993; STC 181/1990; STC 276/2000); las cotizaciones a la Seguridad Social (ATC 306/2004); la prestación por incapacidad laboral transitoria (STC 182/1997); la prestación personal y de transporte para la realización de obras (STC 233/1999) y las cuotas a los colegios profesionales (STC 244/1991).



clara por el siguiente motivo: por un lado, el TC señala que todos aquellos precios públicos calificados como prestaciones de carácter público materialmente han de considerarse tributos y, por otro lado, que dichas prestaciones han de someterse no solamente al principio de reserva de ley sino también al resto de principios y exigencias que se contemplan en la CE. En nuestra opinión, lo que pretende el TC es garantizar que todas las prestaciones patrimoniales de carácter público estén sujetas a los principios tributarios garantizados constitucionalmente y, fundamentalmente, al principio de capacidad económica. Obviamente, quedarían fuera únicamente aquellas prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza sancionadora o no tributaria, al tener una finalidad distinta.

2.3. LA VUELTA AL CONCEPTO TRADICIONAL DE TASA

La STC 185/1995 originó una serie de reformas legislativas que afectaron a los tres niveles territoriales y cuya nota común fue la delimitación de un nuevo concepto de tasa equivalente al existente en la Ley General Tributaria de 1963. Es decir, la tasa recupera el ámbito de aplicación del que disfrutaba hasta la creación de los precios públicos.

En primer lugar, a través de la Ley Orgánica 3/1996, de reforma de la LOFCA, se reconduce al concepto de tasa autonómica a todas las prestaciones patrimoniales relativas a la utilización del dominio público así como la prestación de servicios y actividades públicas calificadas como coactivas por el TC. Posteriormente, se hace lo propio en el ámbito estatal y local, a través de la Ley 25/1998, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público.

2.4. LA DISTINCIÓN ENTRE TASAS Y TARIFAS

2.4.1. INTRODUCCIÓN: LA DISTINCIÓN ENTRE LA POTESTAD TRIBUTARIA Y LA POTESTAD TARIFARIA

La distinción entre tasas y tarifas es una de las cuestiones más difíciles de delimitar. El motivo de ello obedece fundamentalmente a la disparidad de criterios y la falta de claridad en las diversas normas jurídicas que regulan esta materia. Tampoco ha ayudado a aclarar esta materia los diversos pronunciamientos del TC y del TS la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 1958, calificaba como tarifas, en primer lugar, las percepciones que los establecimientos públicos obtenían por las actividades que desarrollaban en forma de empresa industrial o mercantil; en segundo lugar, los servicios prestados en régimen de concesión y, por último, aquellas contraprestaciones que cobraban los entes públicos sujetos al Derecho Privado.



Sin embargo, el ordenamiento jurídico local estableció una regulación más confusa¹⁰. En este sentido, el artículo 155 del Reglamento de los Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 distingue las tasas y los precios privados por las notas de obligatoriedad, monopolio y forma de gestión¹¹.

Desde esta perspectiva, se califican como tasa, en todo caso, las contraprestaciones derivadas de los servicios monopolizados y los que sean de recepción obligatoria para los administrados. Para el resto de los servicios públicos, la calificación de la contraprestación como tasa o precio público va a depender de la forma de gestión. En concreto, se califican como tasa cuando el servicio se preste o bien de manera directa por la Corporación o una fundación pública del servicio o bien de manera indirecta a través de una concesión otorgada a un particular o a través de una Empresa Mixta o por un Consorcio. Sin embargo, tendrán la calificación de precio privado, cuando los servicios se presten con arreglo a las formas de Derecho Privado (Sociedad Privada municipal, arrendamiento o concierto, fundamentalmente).

En este punto, la doctrina tendió a considerar tasa, las contraprestaciones recibidas de los servicios públicos prestados en concesión. El motivo se fundamentaba en evitar la proliferación de precios abusivos en la fijación de las tarifas¹².

No obstante lo anterior, el Tribunal Supremo fue tejiendo una jurisprudencia en esta materia, en sentido opuesto, que culmina con la distinción entre potestad tributaria y potestad tarifaria superíndice del 13. Desde esta perspectiva, la potestad tributaria era aquella potestad atribuida al poder público para exigir de forma coactiva el pago de determinados servicios. En concreto, aquellos servicios prestados por un Ente Público y cuya contraprestación debe ingresarse en el Presupuesto Público. La principal manifestación de la potestad tributaria es a través de la figura de las tasas. Por su parte, la potestad tarifaria, es aquella reconocida a la Administración titular de un servicio público para fijar el precio de la contraprestación.

10- La diferencia entre tasa y precio se observa en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, aprobado por el Real-Decreto-Ley, de 8 de marzo de 1924. En el mismo, la diferencia entre tasa y precio venía delimitada por el régimen jurídico con que se exigiese la prestación siendo indiferente que la utilización del servicio fuera de carácter obligatorio (art. 324). El Reglamento de Haciendas Locales de 1952, parece cambiar de criterio al establecer en el artículo 10 que tendría carácter de tasa cuando el servicio fuera de carácter obligatorio para el usuario en virtud de la norma. No obstante, el propio Reglamento parece contradecirse al establecer en el artículo 8 del mismo que cuando servicio se preste directamente por la Administración se considera tasa y cuando se preste a través de una sociedad mercantil o contratista privado estaríamos en presencia de un precio privado. La Ley de Régimen Local de 1955, también en una redacción bastante confusa, parece inclinarse por considerar precios privados las contraprestaciones pagadas por los usuarios al prestador del servicio.

11- Artículo 155 del Reglamento de los Servicios de las Corporaciones Locales:

“1. En los servicios prestados directamente por la Corporación, con o sin órgano especial de administración o mediante fundación pública del servicio, o indirectamente por concesión otorgada a particular o Empresa mixta o por Consorcio con otros Entes públicos, las tarifas que hayan de satisfacer los usuarios tendrán la naturaleza de tasa y serán exaccionables por la vía de apremio.

2. Si el servicio se preste con arreglo a las formas de Derecho Privado y, en especial, por Sociedad privada municipal o provincial, arrendamiento o concierto, las tarifas tendrán el carácter de precio o merced, sometido a las prescripciones civiles o mercantiles.

3. Cualquiera que fuese la forma de prestación, tendrán, no obstante, carácter de tasa las tarifas correspondientes a los servicios monopolizados y a los que fueran de recepción obligatoria para los administrados”.

12- Villar Palasí, J.L., “Poder de policía y precio justo”, Revista de Administración Pública, nº 16/1955, págs. 11 a 84.

13- Entre otras, SSTS de 12 de noviembre de 1970 y de 29 de febrero de 1998.



tación por el servicio cuando el mismo se presta por una Entidad de Derecho Privado, ya sea de capital público o por un concesionario.

Por tanto, lo que prima a la hora de calificar la contraprestación como tarifa es que los servicios sean prestados en régimen de Derecho Privado (contractual) con independencia de que la prestación se realice de modo directo (sociedad mercantil pública) o de modo indirecto (concesión)¹⁴.

El fundamento de esta distinción obedece a la idea de relacionar los conceptos de precio y beneficio a los servicios públicos gestionados por terceros con la finalidad de atraer la inversión de éstos a las obras asociadas a su establecimiento y gestión, especialmente adecuados en aquellos servicios públicos de carácter económico, comercial o industrial; mientras que resto de actividades administrativas no comerciales caerían bajo el supuesto de hecho de la tasa¹⁵.

2.4.2. LA APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA DE 2003: LA DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA REFERENCIA “RÉGIMEN DE DERECHO PÚBLICO” EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS O LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES

Las reformas operadas en la normativa estatal, autonómica y local antes vistas y derivadas de la STC 185/1995, son el reflejo de una idea insertada en la mente del legislador con respecto a la doctrina del TC y, que en nuestra opinión, era, que la calificación de la contraprestación en la prestación de un servicio público no viene determinado, en ningún caso, por la sujeción de dicha prestación a un régimen de Derecho Público o Privado ya que lo importante a la hora de su calificación es si se cumple o no la nota de la coactividad impuesta y, por tanto, su sujeción al principio de reserva de ley¹⁶.

Sin embargo, como hemos señalado en el epígrafe anterior, la jurisprudencia del TS si que delimita la diferencia entre tasa y tarifa en función de Ente prestador del servicio y quien recibiese el pago que realizan los usuarios por el servicio recibido.

Al igual que Pagès i Galtés¹⁷, consideramos acertado que el TC estableciese que el régimen jurídico con que se presta el servicio resulte irrelevante a la hora de conformar el concepto de prestación patrimonial de carácter público sujeto a la reserva de ley del artículo 31.3 de la CE. Por tanto, no compartimos la jurisprudencia de la época del TS por no adecuarse, en nuestra opinión, a la doctrina del TC.

14- Tornos Mas, J., “Prestaciones patrimoniales públicas y tarifas privadas en la prestación de servicios públicos locales”, Cuadernos de derecho local, nº 15/2007, págs. 7 a 20.

15- Carillo Donaire, J.A., “A vueltas sobre la naturaleza jurídica o tarifaria de las contraprestaciones derivadas del servicio de abastecimiento de agua. Consecuencias de la derogación del inciso final del artículo 2.2 a) de la Ley General Tributaria”, Estudios y Comentarios, INAP, 19/10/2012.

16- Esta idea se deriva, fundamentalmente, del FJ 3º de la STC 185/1995 que establece que “el sometimiento de la relación obligacional a un régimen jurídico de Derecho público no es suficiente por sí sólo para considerar que la prestación patrimonial así regulada sea una prestación de carácter público en el sentido del artículo 31.3 CE”.

17- Pagès i Galtés, J., Manual de tasas y precios por servicios municipales, El consultor de Ayuntamientos de la Ley, 2015, pág. 131.



No obstante, la doctrina no es pacífica en esta materia. En contra de nuestro criterio, Falcón y Tella¹⁸ defiende que la STC 185/1995, no dice y ni de ella se puede deducir que todos los servicios de recepción obligatoria tienen la naturaleza de tasas, ya que la única conclusión que se puede extraer de esa jurisprudencia es que tales servicios obligatorios están sometidos al principio constitucional de reserva de ley contenido en el artículo 31.3 de la CE. Por su parte, Sánchez Rodríguez¹⁹ entendía, por un lado, que un servicio público prestado por un concesionario no podía en ningún caso considerarse como una prestación patrimonial de carácter público en la medida que es la propia concesionaria la que asume la responsabilidad y el riesgo de la gestión, incluida su vertiente económica; por otro lado, entendía incompatible la recaudación de un ingreso tributario por una entidad mercantil y concluía por tal motivo que los pagos realizados por los usuarios a las concesionarias debían tener la consideración de precios privados. Para Gomar Sánchez²⁰, en ningún caso puede resultar compatible la gestión del servicio por una empresa mixta y el establecimiento de una tasa al pugnar el límite del coste del servicio en la cuantificación del tributo con el derecho a la obtención del beneficio empresarial de la empresa.

Las discrepancias existentes entre la interpretación de legislador de la doctrina constitucional y la jurisprudencia del TS, unido todo ello a las diversas posturas doctrinales, motivaron en nuestra opinión la modificación operada en la nueva LGT al redactar un nuevo artículo 2.2 a) de la LGT. Con ello, se pretende delimitar claramente lo que debe entenderse por “régimen de Derecho público” en la prestación de servicios públicos o la realización de actividades.

En concreto, se añade un párrafo segundo donde se establece que “se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de Derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un Ente público”.

A partir de ahí, se elimina la posibilidad de considerar que si la gestión de los servicios públicos no se lleva directamente por el Ente Público titular del mismo, la contraprestación exigible por la prestación del servicio de que tratare perdía su naturaleza material de prestación patrimonial de carácter público, en general, y de tasa, en particular²¹.

18- A favor de la jurisprudencia del TS podemos señalar como máximo valedor a Falcón y Tella, R., “¿Tasas o tarifas?: la supresión del párrafo segundo del art. 2.2.a) LGT”, en Quincena Fiscal Aranzadi, nº 7/2011, págs. 1 a 7.

19- Sánchez Rodríguez, F.J., “Los precios en la concesión de servicios o actividades públicas tras la ley 25/1998, de 13 de julio”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº2/1998, págs. 2944 y 2945.

20- Gomar Sánchez, J.J., “¿Se pueden cobrar tasas y precios públicos en la prestación de servicios por empresas mixtas? Quincena Fiscal, nº 14/1997, págs. 35 y ss.

21- Rubio de Urquía, J.I., “Va de tasas: el TS y la tasa de telefonía móvil; la Ley de Economía Sostenible y las tasas en general”, Tributos Locales, nº 99/2011, pág. 11. No obstante, algunos autores intentaron forzar otra interpretación (véase, entre otros, Villar Rojas, F.J., “Dictamen sobre el concepto de tasa de la nueva Ley General Tributaria y su eventual impacto en las tarifas por prestación del servicio municipal de abastecimiento domiciliar de agua potable”, Quincena Fiscal, nº 10/2005, págs. 39 a 47). Sin embargo, a pesar de lo anterior, cada vez más investigadores consideraron que la naturaleza de la prestación no se veía alterada en absoluto por la forma en que se gestionase el servicio (véase, entre otros, Fernández Pavés, M., “Las tasas locales por servicios y actividades tras la nueva LGT”, Tributos Locales, nº52/2005, págs. 11 a 32; Jiménez Compaired, I., “Sobre la naturaleza de los instrumentos financieros empleados para recuperar los costes de los servicios relacionados con el agua”, Tributos locales, nº95/2010, pág. 20).



Muestra de lo anterior es el cambio de criterio del TS que, a partir de aprobación de la LGT de 2003, interpreta de una manera literal el artículo 2.2 a) LGT al señalar que se entiende que el servicio se presta o la actividad se realiza en régimen de Derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un Ente Público y que será de aplicación a todas las Administraciones Públicas²².

No obstante, consideramos que hubiese sido preferible eliminar cualquier tipo de referencias al régimen de la actividad prestacional, en lugar de delimitar conceptualmente la referencia “régimen de Derecho público” establecida en la Ley. De esta manera, creemos que el legislador hubiese atendido de una manera más adecuada y sin lugar a interpretación la doctrina del TC²³. Seguramente las razones que motivaron al legislador a añadir el párrafo segundo del artículo 2.2 a) de la nueva LGT en lugar de suprimir la referencia al “régimen de Derecho público”, obedecieron a evitar tener que modificar la LTPP, la LOFCA, la LGT de 1963 y la LRHL y aprovechar la aprobación de la nueva LGT para aclarar esta materia²⁴.

De especial relevancia en esta materia es la STC 102/2005, de 20 de abril, por los siguientes motivos: en primer lugar, viene a confirmar la irrelevancia del régimen (derecho público o privado) con que se presta el servicio a la hora de calificar una prestación patrimonial como coactiva; en segundo lugar, califica como prestaciones patrimoniales de carácter público y, más concretamente como tasas, las contraprestaciones pecuniarias exigidas por los servicios portuarios que eran calificados por la norma sectorial como precios privados y, por tanto, sometidos a un régimen de Derecho privado. El motivo de su recalificación se debe, a juicio del TC, a la existencia de un monopolio de derecho a favor del Estado y, por tanto, su calificación como prestaciones patrimoniales coactivas. En tercer lugar, el TC justifica la indiferencia en la manera en que se prestan los servicios portuarios acudiendo al artículo 2.2 a) de la LGT, y con especial referencia al párrafo segundo. Tal y como señala Rodríguez Márquez²⁵, la cita expresa de la norma supone otorgarle relevancia constitucional. Todo lo anterior, permite concluir dos cuestiones de especial relevancia y que son: por un lado, el TC viene a confirmar su tradicional doctrina a la hora de calificar las prestaciones patrimoniales coactivas y, por otro lado, vuelve a calificar dichas prestaciones como tasas, con independencia de la forma en que se preste el servicio.

A partir de la STC de 2005 arriba comentada, la Administración asume la doctrina constitucional y determina la irrelevancia de la modalidad de gestión adoptada, a la hora de calificar la prestación del servicio²⁶.

22- SSTs de 7 de marzo de 2007; de 19 de diciembre de 2007; de 20 de julio de 2009; de 12 de noviembre de 2009, entre otras.

23- En sentido similar se pronuncian, Moreno Fernández, J.I., “Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local 4/2005, pág. 366 y Pagès i Galtés, J., Manual de tasas y precios por servicios municipales, El consultor de Ayuntamientos de la Ley, 2015, pág. 146 y ss.

24- Pagès i Galtés, J., Manual de tasas y precios por servicios municipales, El consultor de Ayuntamientos de la Ley, 2015, pág. 147.

25- Rodríguez Márquez, J., “Los sistemas de colaboración público-privada para la provisión de bienes y servicios públicos. Su incidencia en el sistema de ingresos públicos”, Revista Española de Control Externo, nº 28/2008, pág. 131.

26- Informe de la DGT de 26 de octubre de 2007.



3.3. LA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE TASA Y TARIFA A PARTIR DE LA LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

3.1. LOS AZAROSOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL SUPREMO Y LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA

A través de la disposición final quincuagésima octava de la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, se suprime el párrafo segundo del artículo 2.2 a) LGT. El fundamento del que trae causa la supresión es, según los términos expuestos en las enmiendas que propusieron dicha supresión, recuperar la figura de la tarifa cuando el servicio no se preste en régimen de derecho público, entendiendo por tal, cuando el servicio se preste por una empresa privada municipal o por un concesionario.

La reforma del precepto comentado propició un cambio de criterio de interpretación por parte de la Administración. En este sentido, el Informe de la Dirección General de Tributos de 26 de julio de 2011, establece que la modificación del artículo 2.2 a) de la LGT, llevada a cabo en 2011 por la Ley de Economía Sostenible, supone la vuelta al esquema en el que es posible la alternativa tasa-tarifa en relación a la prestación de los servicios públicos en base a la condición del ente gestor de los mismos. En tal sentido, y conforme al criterio de la Administración, “si un ente local gestionaba directamente, sin ningún tipo de delegación, el servicio público, debía exigir una tasa. Por el contrario, si la entidad que gestionaba el servicio público era una sociedad privada municipal, o una empresa privada a través de un contrato administrativo de gestión del servicio, las contraprestaciones no podían ser calificadas como ingresos de Derecho público, sino como ingresos de Derecho privado”.

Además, también propició un cambio de criterio, al menos inicialmente, para el Tribunal Supremo. En este sentido, el Tribunal Supremo considera que la supresión del segundo párrafo del artículo 2.2 a) de la LGT hace plenamente posible recuperar las ideas de precio y beneficio para los servicios públicos gestionados por concesionarios ya que abre un panorama diferente al entonces vigente²⁷. Su razonamiento lo fundamenta en que de otro modo, se eliminaría la tarifa como medio de remuneración del gestor privado y, por tanto, a limitar como único y obligatorio medio de retribución, el régimen de subvención²⁸.

27- La expresión “panorama diferente” ya fue utilizada por el Tribunal Supremo en sentencias anteriores. En concreto en las SSTs de 3 de diciembre de 2012 y 22 de mayo de 2014. Estas sentencias enjuiciaban casos anteriores a la modificación del artículo 2.2 a) de la LGT. Sin embargo, el Tribunal Supremo puso de manifiesto la reforma del precepto, no para enjuiciar el caso concreto sujeto a juicio, al ser anterior al mismo, sino para dejar claro que con la misma se abría un panorama diferente hasta el entonces vigente. No es de extrañar que esta coincidencia haya hecho pensar a algún autor que la Sentencia de 28 de septiembre de 2015 fue la excusa oportuna para definir la postura del Tribunal Supremo en el debate tasa-tarifa ya que, por un lado, se trataba del primer caso en el que ya podía enjuiciar conforme a la nueva normativa y, por otro lado, el caso se podía resolver sin necesidad de hacer dicho análisis (véase Tornos Mas, J., “Informe sobre la contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua: La sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015”, Diario del Derecho Municipal, Estudios y Comentarios, 10/03/2016, pág. 4)

28- FJ 6º STS de 28 de septiembre de 2015



Sin embargo, las posteriores sentencias del Tribunal Supremo han cambiado dicho criterio. Lo verdaderamente sorprendente del asunto es que el cambio de criterio se produce tan solo dos meses después de la sentencia de 28 de septiembre de 2015 que pretendía dejar calmada la discusión y el debate jurídico sobre la aplicación de la tasa o la tarifa en los servicios públicos gestionados a través de concesionarias. En concreto, las sentencias de 23 y 24 de noviembre de 2015 consideran que “las contraprestaciones que satisface el usuario del servicio deben ser calificadas como tasas, con independencia de la modalidad de gestión del servicio público empleada. La forma de gestión del servicio no afecta a la naturaleza de la prestación, siempre que su titularidad siga siendo pública, como sucede en los supuestos de concesión”.

El Tribunal Supremo fundamenta su razonamiento y, por tanto, la no aplicación de la modificación del precepto legal, en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre prestaciones patrimoniales de carácter público, que analizamos en el epígrafe 2.2. La rotundidad del Tribunal Supremo al respecto es absoluta al señalar que su doctrina era y es que la forma o régimen con que se preste el servicio público por parte del titular no afecta a la naturaleza de la contraprestación. Lo esencial es determinar si estamos ante prestaciones coactivas por servicios de carácter obligatorio, indispensable o monopolístico, con independencia de la modificación legislativa operada por la Ley de Economía Sostenible.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la sentencia de 23 de noviembre de 2015 tiene el voto particular de dos Magistrados que sostienen un criterio contrario al fallo de la sentencia y una argumentación pareja a la establecida en la sentencia de 28 de septiembre de 2015²⁹. Esta situación pone de manifiesto una postura jurídica totalmente contraria en el seno de la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo ciertamente preocupante.

Por ello, creemos que hubiese sido acertado de cara a normalizar el debate jurídico sobre tasa-tarifa haber planteado una cuestión de inconstitucionalidad sobre la redacción del artículo 2.2 a) de la LGT, modificada por la Ley de Economía Sostenible, tal y como se plantea en el voto particular.

Por último, debe tenerse presente que la Dirección General de Tributos mantiene su actual criterio, a pesar de las sentencias de 23 y 24 de noviembre de 2015. El “Informe de la Dirección General de Tributos en relación con las tasas por la prestación de los servicios de abastecimiento de agua y de alcantarillado”, de 20 de mayo de 2016, establece, en contra de las sentencias antes aludidas, que se deberá exigir tasa cuando los servicios públicos de abastecimiento de agua y alcantarillado se presten directamente por el Ente local sin ningún tipo de delegación. Por el contrario, si dichos servicios son gestionados por una sociedad privada municipal, o por una empresa privada a través de un contrato administrativo de gestión de servicio, las contraprestaciones han de ser calificadas como ingresos de

29- Es importante e interesante destacar que uno de los votos particulares de la sentencia de 23 de noviembre de 2015 es el ponente titular de la sentencia de 28 de septiembre de 2015, lo cual en cierta medida es lógico ya que en el voto particular lo que hace no es sino reiterar la argumentación jurídica de la sentencia de 28 de septiembre de 2015, en la que se concluía la distinción entre tasa y tarifa en atención a la forma de gestión.



Derecho privado. Por tanto, en estos supuestos, la Administración Pública titular del servicio podrá optar por retribuir al gestor mediante una tarifa o un precio a satisfacer directamente por los usuarios, una retribución de la propia Administración, o una combinación de ambas.

Por todo ello, nos encontramos ante una situación jurídica compleja que genera inseguridad jurídica tanto para la propia Administración Pública titular del servicio como para las Entidades prestadoras del servicio. Por un lado, el criterio de la Administración es claro y, por tanto, cabría el establecimiento de tarifas cuando el servicio se preste por una concesionaria. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha establecido también claramente que la forma de gestión no influye a los efectos de fijar la naturaleza jurídica de la contraprestación.

En nuestra opinión, las Administraciones Públicas titulares del servicio, deberían aplicar el principio de prudencia y evitar el establecimiento de tarifas en los servicios públicos de carácter obligatorio, indispensable o monopolístico. Sin embargo, el criterio de la Administración les habilita a hacerlo aunque posteriormente el ámbito jurisdiccional dicte en contra de tal actuación administrativa. En este punto es donde se plantea otro problema y es, si las dos últimas sentencias crean o no jurisprudencia sobre la materia. La cuestión no es baladí ya que en caso afirmativo los tribunales inferiores estarían obligados a seguir la misma y lo razonable sería modificar de nuevo el artículo 2.2 a) de la LGT, por un lado, y el cambio de criterio por parte de la Dirección General de Tributos, para que estuviese en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En caso contrario, los tribunales inferiores podrían dictar sentencias divergentes hasta que llegase un nuevo asunto ante el Tribunal Supremo.

3.2. ¿EXISTE JURISPRUDENCIA SOBRE LA MATERIA?

El artículo 1.6 del Código civil establece que “la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho”. La jurisprudencia tiene como objetivo último fijar un criterio unificador en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

Los requisitos para crear jurisprudencia son los siguientes:

- En primer lugar, únicamente crea jurisprudencia la Sala competente por razón de la materia. Esto es, la jurisprudencia relativa al ámbito Contencioso-administrativo sólo puede emanar de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.
- En segundo lugar, se requieren dos sentencias conformes. La conformidad se obtiene cuando, por un lado, se sustancien asuntos sustancialmente iguales y, por otro lado, cuando los argumentos señalados en los fundamentos jurídicos sean la ratio decidendi, es decir, sean el motivo que determine el fallo de la sentencia.



Una parte importante de la doctrina, tanto administrativa como tributaria, considera que no estamos en presencia de una materia en la que se haya sentado jurisprudencia. Tornos Mas considera que “si bien la sentencia de 24 de noviembre (...) hace referencia al debate tasa-tarifa, y se remite indirectamente a la sentencia de 23 de noviembre de 2015, su doctrina no afecta al núcleo del conflicto conceptual en relación a la distinción entre tasa y tarifa”³⁰. De la misma opinión es Falcón y Tella, al entender que al tratarse de sentencias desestimatorias no se sienta jurisprudencia al respecto³¹. En la misma línea debe entenderse la postura de la Dirección General de Tributos al emitir el informe antes aludido.

En nuestra opinión, efectivamente la sentencia de 24 de noviembre no analiza el conflicto entre tasa y tarifa y, además, tampoco parece claro que la ratio decidendi se centre en esa materia sino que lo que se está sustanciando realmente es si cuando el Ayuntamiento fija una tasa como contraprestación del servicio a los usuarios, es posible o no la intervención de la Comisión de Precios en el procedimiento de fijación de la tasa, concluyéndose que no es posible.

Desde este punto de vista, no se cumplen stricto sensu los requisitos necesarios para sentar jurisprudencia. Sin embargo, el Tribunal Supremo parece querer dejar cerrado el asunto y aprovechar la sentencia de 24 de noviembre para señalar que existe una doctrina asentada en la Sala sobre la materia. Por ese motivo, el propio Tribunal Supremo señala de manera expresa la sentencia de 22 de mayo de 2014 (recursos de casación 640/2011) como precedente en el que ya se “califica como tasa a la contraprestación, con independencia de cuál fuere el régimen jurídico del servicio, bien por gestión directa municipal o por concesión administrativa por un tercero (...) (y) mantenida en la sentencia de 23 de noviembre de 2015”.

Por tanto, la sentencia de 24 de noviembre viene a ratificar la existencia de jurisprudencia sobre la materia con la propia sentencia de 23 de noviembre de 2015.

En cualquier caso y dadas las diversas interpretaciones jurídicas y doctrinales, lo prudente por parte de la Dirección General de Tributos hubiese sido cambiar el criterio hasta tanto no hubiese una sentencia clara del Tribunal Supremo alineada con el Informe emitido en el año 2016, sobre todo, teniendo en cuenta que la actual doctrina del Tribunal Supremo es la contraria.

30- Tornos Mas, J., “Informe sobre la contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua: La sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015”, *Diario del Derecho Municipal, Estudios y Comentarios*, 10/03/2016, pág. 15 a 17.

31- Falcón y Tella, R., “La contraprestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua: SSTs de 23 y 24 de noviembre de 2015”, *Quincena fiscal*, Editorial nº7/2016, pág. 1.



4. CONCLUSIÓN

A lo largo de nuestra historia reciente, la determinación de los instrumentos adecuados para la financiación de los servicios públicos y el grado de elección por parte de los Gobiernos locales ha pasado por diversos avatares.

Poco a nada ha servido para clarificar la materia, las diversas y enfrentadas posturas doctrinales, no sólo desde la perspectiva tributaria, sino también desde el ámbito hacendístico y del Derecho administrativo propiamente dicho. Tampoco ha ayudado a aclarar los problemas suscitados en el ordenamiento jurídico la doctrina de los Tribunales de Justicia ni la doctrina administrativa.

El motivo de todo ello se debe fundamentalmente a la divergencia que existe actualmente entre la doctrina constitucional y la legislación ordinaria. El único momento histórico en el que la materia resultó pacífica, al menos desde el ámbito judicial y la doctrina administrativa³², fue a partir del año 2003 con la aprobación de la nueva LGT, en donde el legislador adoptó la postura menos conflictiva y, en nuestra opinión acertada, que se podía deducir de la doctrina constitucional. Sin embargo, la reforma del art. 2.2 a) de la LGT en el año 2011 volvió a generar una fuerte inseguridad jurídica, fundamentalmente desde la perspectiva de la constitucionalidad de dicho precepto que es lo que en el fondo señala y sirve de base al Tribunal Supremo a la hora de dictar la sentencia de 23 de noviembre de 2015.

Por tanto, nos encontramos ante un escenario muy preocupante para las Administraciones titulares de los servicios públicos a la hora de decidir que alternativa elegir al prestar dichos servicios en régimen de concesión, siempre que quieran utilizar la figura de la tarifa. En principio tienen el amparo del criterio de la Dirección General de Tributos pero todo apunta que las instancias judiciales lo declararán contrario a la doctrina jurisprudencial.

Ante este escenario, el principio de prudencia exige a las Administraciones Públicas titulares de los servicios públicos reducir el uso de la tarifa a la mínima expresión en aquellos servicios públicos de carácter obligatorio, indispensable o monopolístico.

Por último, también hubiese sido deseable que el Tribunal Supremo hubiese planteado una cuestión de inconstitucionalidad sobre la redacción del artículo 2.2 a) de la LGT, modificada por la Ley de Economía Sostenible, tal y como se planteaba en el voto particular.

32- No faltan las críticas de la Academia, encabezadas por Flacón y Tella



Referencias bibliográficas

Arimany Lamoglia, E., “Los servicios públicos locales en tiempos de crisis”, *Anuario del Gobierno Local*, 2011.

Carillo Donaire, J.A., “A vueltas sobre la naturaleza jurídica o tarifaria de las contraprestaciones derivadas del servicio de abastecimiento de agua. Consecuencias de la derogación del inciso final del artículo 2.2 a) de la Ley General Tributaria”, *Estudios y Comentarios*, INAP, 19/10/2012.

Del Amo Galán, O., “Tasas por los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado”, *Carta Tributaria*, nº16/2016.

Dirección General de Tributos, *Informe en relación con las tasas por la prestación de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado*.

Espinosa Fernando, F. y Llopis Andrés, S., “La regulación de las tasas y precios públicos por actividades administrativas y servicios públicos: una manifestación de la crisis del concepto de servicio público y del Estado de Derecho”, *Tribuna Fiscal*, nº 272/2014

Falcón y Tella, R., “¿Tasas o tarifas?: la supresión del párrafo segundo del art. 2.2.a) LGT”, en *Quincena Fiscal Aranzadi*, nº 7/2011.

Falcón y Tella, R., “La contraprestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua: SSTs de 23 y 24 de noviembre de 2015”, *Quincena fiscal*, Editorial nº7/2016.

Fernández Pavés, M., “Las tasas locales por servicios y actividades tras la nueva LGT”, *Tributos Locales*, nº52/2005.

Ferreiro Lapatz, J.J., “Tasas y precios públicos: la nueva parafiscalidad”, *REDF*, nº 64/1989.

Gomar Sánchez, J.J., “¿Se pueden cobrar tasas y precios públicos en la prestación de servicios por empresas mixtas? *Quincena Fiscal*, nº 14/1997.

Jiménez Compaired, I., “Sobre la naturaleza de los instrumentos financieros empleados para recuperar los costes de los servicios relacionados con el agua”, *Tributos locales*, nº95/2010.

Litago Lledó, R., “Doctrina constitucional sobre los precios públicos: aproximación a la categoría de las prestaciones patrimoniales de carácter público ex artículo 31.3 CE”, *REDF*, nº153/2012.

Martín Queralt, J., “Tasas y precios públicos”, *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, nº 57/1989.

Martín Fernández, J., “El precio del agua: ¿tasa o tarifa?”, *Cinco Días*, 6/06/2016.

Moreno Fernández, J.I., “Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, *Serie Claves del Gobierno Local* 4/2005.

Moreno Seijas, J.M., “La tasa y el precio público como instrumentos de financiación”, en *Papeles de trabajo* nº 7/1998, IEF.

Orón Moratal, G., “Financiación del saneamiento y depuración de aguas residuales”, *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 269/1996.

Pagès i Galtés, “Los principios de equivalencia, de cobertura de costes y del beneficio en las tasas y precios públicos”, *Tributos Locales*, nº 4/2001.

Perdigó i Solà, J., “Las tarifas de los servicios públicos locales: tasas y precios. Incidencia de la STC 185/1995”, *Autonomies*, nº 21/1996.



Rodríguez Márquez, J., “Los sistemas de colaboración público-privada para la provisión de bienes y servicios públicos. Su incidencia en el sistema de ingresos públicos”, *Revista Española de Control Externo*, nº 28/2008.

Rubio de Urquía, J.I., “Servicios municipales gestionados en régimen de concesión administrativa: ¿tasa o precio público?”, *Tributos Locales*, nº62/2006

Rubio de Urquía, J.I., “Va de tasas: el TS y la tasa de telefonía móvil; la Ley de Economía Sostenible y las tasas en general”, *Tributos Locales*, nº 99/2011.

Sánchez Rodríguez, F.J., “Los precios en la concesión de servicios o actividades públicas tras la ley 25/1998, de 13 de julio”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº2/1998.

Tornos Mas, J., “Potestad tarifaria y política de precios”, *Revista de Administración Pública*, nº 135/1994.

Tornos Mas, J., “Prestaciones patrimoniales públicas y tarifas privadas en la prestación de servicios públicos locales”, *Cuadernos de derecho local*, nº 15/2007.

Tornos Mas, J., “Informe sobre la contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua: La sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015”, *Diario del Derecho Municipal, Estudios y Comentarios*, 10/03/2016.

Villar Palasí, J.L., “Poder de policía y precio justo”, *Revista de Administración Pública*, nº 16/1955.

Villar Rojas, F.J., “Dictamen sobre el concepto de tasa de la nueva Ley General Tributaria y su eventual impacto en las tarifas por prestación del servicio municipal de abastecimiento domiciliar de agua potable”, *Quincena Fiscal*, nº 10/2005.





8. La ansiada eficiencia en el mundo local: opciones factibles de medición y cómputo

José Manuel Cordero Ferrera
Universidad de Extremadura
jmcordero@unex.es

RESUMEN

El objetivo del presente capítulo es ofrecer una visión panorámica sobre los diferentes enfoques que pueden utilizarse para medir la eficiencia en el contexto municipal, tanto desde un punto de vista metodológico como en lo que se refiere a la selección de las variables a considerar en los estudios empíricos. Asimismo, se ofrece una síntesis de las principales conclusiones obtenidas en la literatura previa sobre un conjunto de cuestiones de gran relevancia como los procesos externalización, colaboración municipal o los efectos de la crisis económica, prestando especial atención al caso específico de los entes locales españoles.

ABSTRACT

The aim of this chapter is to provide an overview of the different approaches that can be used to measure efficiency in the municipal context, both from a methodological perspective and with regard to the selection of variables to be considered in empirical analyses. It also provides a summary of the main conclusions drawn from previous literature about some relevant issues such as outsourcing processes, collaboration among municipalities or the effects of the economic crisis, paying special attention to the specific case of local Spanish local governments.

PALABRAS CLAVE

Corporaciones locales, eficiencia, enfoques metodológicos.

KEYWORDS

Local governments, efficiency, methodological approaches.



1. INTRODUCCIÓN

La caída de los ingresos que provocó la crisis económica junto con las fuertes restricciones al endeudamiento impuestas a las corporaciones locales, han reducido notablemente los recursos de los que éstas disponen para el correcto desarrollo de las actividades que tienen encomendadas. Ante esta grave situación financiera, se requiere una gestión adecuada de los recursos financieros que mejoren la eficiencia de la prestación de los servicios públicos locales. Este planteamiento está asociado a la idea de que los municipios deberían hacer más con menos, aunque sin perder de vista que han de atender las demandas de los ciudadanos de unos determinados servicios públicos manteniendo unos determinados estándares de calidad. En concreto, la búsqueda de la eficiencia de los gobiernos municipales se sitúa dentro de los paradigmas de la denominada nueva gestión pública (New Public Management), que persigue la creación de una administración eficiente y eficaz que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible.

En las últimas dos décadas se ha desarrollado un área de investigación de cierta relevancia dentro del ámbito de la economía pública, el análisis regional y la economía urbana que tiene por objeto la evaluación de los niveles de eficiencia de los entes locales. A pesar de que se trata de una línea de investigación relativamente reciente, el número de trabajos desarrollados sobre esta temática es bastante amplio. El objetivo del presente trabajo es ofrecer una visión panorámica de esta literatura con el propósito de dar a conocer cuáles son los posibles enfoques que se pueden adoptar, las diferentes opciones metodológicas disponibles y las variables que se utilizan habitualmente en los estudios empíricos. Asimismo, se pretende ofrecer una síntesis de los principales resultados disponibles en la literatura, prestando un especial interés a aquellos que se refieren al contexto español.

El texto se organiza de la siguiente forma. En la segunda sección se exponen diferentes formas de aproximarnos al concepto de eficiencia y su medición. La sección tercera repasa los resultados de los principales estudios empíricos tanto a nivel internacional como nacional. Finalmente, el trabajo se cierra con algunas reflexiones sobre las perspectivas de futuro de esta línea de investigación.



2. MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA EN EL CONTEXTO LOCAL

El concepto de eficiencia hace referencia a la cantidad de recursos necesarios (inputs) para obtener unos resultados (outputs) determinados. El estudio y medición de las posibles ineficiencias presentes en un proceso productivo están claramente vinculados con la idea de optimización que sustenta la teoría económica. A través de estas medidas resulta posible distinguir entre las organizaciones que están gestionando adecuadamente sus recursos y las que no lo hacen, lo que resulta de gran utilidad tanto para los propios agentes que intervienen en el proceso como para el conjunto de la economía.

La eficiencia productiva es un término polivalente que puede tomar diferentes acepciones según cual sea el objetivo que se persigue. Así, podemos distinguir entre la eficiencia técnica, que refleja la habilidad de obtener el máximo output para un determinado nivel de inputs, y la eficiencia asignativa, que mide la capacidad de una organización para utilizar los inputs y los outputs en proporciones óptimas, teniendo en cuenta sus precios y productividades marginales. La eficiencia técnica normalmente se mide utilizando magnitudes físicas, mientras que la eficiencia asignativa toma como referencia valores monetarios.

Los modelos de evaluación de la eficiencia pueden clasificarse en dos grandes grupos según consideren o no una función de producción tipo frontera (Worthington y Dollery, 2000). En las siguientes líneas se exponen las principales características de cada uno de estos enfoques haciendo especial hincapié en sus principales ventajas e inconvenientes y las consecuencias que se derivan de los mismos para su aplicación en el contexto local.

2.1. APROXIMACIONES SIN FRONTERA

Este enfoque se ha desarrollado principalmente bajo el marco conceptual de la literatura sobre gestión pública y, más concretamente, mediante el uso de los denominados indicadores de gestión (Bosch y Mas, 2008). Estos indicadores ofrecen medidas parciales de diversas dimensiones relevantes de los distintos servicios municipales que permiten hacer el seguimiento y la evaluación periódica mediante su comparación con municipios de características similares. Básicamente, los indicadores de gestión son índices cuantitativos de carácter objetivo vinculados a una determinada actividad basados en magnitudes elementales (normalmente un output y un input) y medidos tanto en unidades físicas como monetarias.

Tomando como referencia estos indicadores y agrupándolos por ámbitos de actuación (servicios o áreas funcionales homogéneas), resulta posible construir un cuadro de mando integral que permita mejorar la prestación y la gestión de los servicios municipales y ofrezca un espacio de reflexión e intercambio de experiencias entre los gestores municipales. Históricamente estos cuadros de mando han estado centrados en la gestión de las finanzas locales (aspectos presupuestarios, fiscalidad y endeudamiento),



aunque en los últimos años se han ampliado para incorporar otras dimensiones de naturaleza estratégica como la calidad de los servicios, la satisfacción de los usuarios o el valor añadido al conjunto de la sociedad.

La principal limitación del análisis no frontera es la inexistencia de un marco analítico preciso que especifique unívocamente el concepto de eficiencia, pues no existen a priori criterios que permitan seleccionar cuáles son los indicadores más relevantes, lo que dificulta en gran medida la determinación de los niveles de eficiencia alcanzados, siendo incluso posible que existan contradicciones entre los diferentes ratios o índices.

2.2. APROXIMACIONES DE TIPO FRONTERA

Los modelos de frontera estiman el valor máximo de output que puede alcanzarse en proporción a los inputs según las unidades más eficientes de la muestra. Estas unidades son las que componen la frontera de producción, mientras que las que no pertenecen a esta frontera serán consideradas como ineficientes, quedando su nivel de ineficiencia determinado por la distancia respecto a la frontera eficiente. Como la frontera no es observable en la práctica, normalmente ésta se calcula a partir de las mejores prácticas observadas de entre todas las unidades evaluadas.

La estimación empírica de la frontera puede realizarse siguiendo diversas aproximaciones que, en general, suelen dividirse fundamentalmente en dos grandes alternativas: aproximaciones paramétricas y no paramétricas. Las primeras utilizan una forma funcional predeterminada con parámetros constantes (por ejemplo, Cobb-Douglas o translog) para construir la función de producción que posteriormente estiman mediante técnicas econométricas, siendo posible distinguir entre modelos de carácter determinístico o estocástico. La diferencia entre ambos es que en el segundo se incluye un componente de error aleatorio que representa sucesos que no son controlables por la unidad, como la suerte o posibles errores de medida derivados de la no consideración de alguna variable relevante en el modelo, mientras que el primero atribuye a la ineficiencia cualquier desviación respecto a la frontera.

Las principales críticas que han recibido estos modelos se basan en que los resultados obtenidos están fuertemente condicionados por los supuestos que asume respecto a la forma funcional especificada y la distribución del error, sobre todo cuando únicamente se dispone de datos de corte transversal. Además, su adaptación a un contexto multi-output resulta extremadamente compleja, lo que explica que su utilización en el contexto municipal, caracterizado por la existencia de múltiples outputs, haya sido relativamente escasa hasta el momento en la literatura.

Las técnicas no paramétricas son mucho más flexibles, puesto que no requieren la imposición de una forma determinada a la función de producción, siendo suficiente con la definición de un conjunto de propiedades formales que debe satisfacer el conjunto de posibilidades de producción. Además, se adaptan a contextos multi-producto y a la ausencia de precios con relativa sencillez, lo que explica que sean los



métodos más comúnmente utilizados en la literatura sobre la medición de la eficiencia en el ámbito local. La técnica empleada para la estimación de la frontera a través de estos métodos es la programación matemática, siendo posible distinguir dos metodologías alternativas: el análisis envolvente de datos o Data Envelopment Analysis (DEA) y el Free Disposal Hull (FDH)¹. No obstante, estas técnicas no están exentas de problemas. Entre ellos, quizás los más destacados sean el hecho de que no permiten comprobar si existe una relación significativa entre los inputs y los outputs, lo que obliga a ser muy minuciosos a la hora de seleccionar las variables incluidas en el análisis, y a la pérdida de poder de discriminación entre unidades que sufren estas técnicas a medida que aumenta el número total de variables consideradas (inputs + outputs) respecto al tamaño de la muestra, lo que puede conducir a una escasa fiabilidad de los resultados².

Ambas aproximaciones han desarrollado diferentes extensiones para poder identificar si los niveles de eficiencia se ven afectados por factores exógenos de tipo económico, político, demográfico, geográfico o social, entre otros. Estas variables, pese a estar al margen del control de los gestores locales, pueden tener una gran influencia sobre los niveles de eficiencia alcanzados, por lo que será necesario tomarlas en consideración al analizar el comportamiento de las organizaciones municipales. En el caso de las técnicas paramétricas la influencia de estas variables suele incorporarse en el término de error de la función a estimar, mientras que para las técnicas no paramétricas el proceso habitual suele consistir en el uso de un modelo de segunda etapa en el que los posibles factores determinantes de la eficiencia se incluyen como variables explicativas en una regresión en la que la variable dependiente son los índices de eficiencia calculados a partir de la información sobre los inputs y los outputs. Este enfoque permite identificar las variables influyentes y la dirección de dicha influencia (positiva o negativa), pero para poder incorporarlas directamente al cálculo de los índices de eficiencia es necesario recurrir a aproximaciones más sofisticadas como los modelos probabilísticos propuestos por Daraio y Simar (2007), aunque su aplicación hasta el momento en el contexto municipal ha sido escasa³.

Otra extensión habitual de estas técnicas consiste en la adopción de un enfoque dinámico que permita analizar la evolución de la eficiencia a lo largo del tiempo. La utilización de datos longitudinales o de panel permite comparar una unidad consigo misma en distintos años, ampliando el poder de discriminación entre unidades eficientes e ineficientes que plantea el análisis de muestras con un tamaño reducido. Además, en el caso de las técnicas no paramétricas, mediante el uso de índices de Malmquist resulta posible distinguir si se producen cambios en la eficiencia técnica (si las unidades evaluadas se alejan de la frontera entre los períodos evaluados) o cambio tecnológico (la frontera se desplaza entre los períodos estudiados).

1- Las dos asumen que existe libre disponibilidad de inputs y outputs y que todas las unidades reales consideradas en el estudio pueden formar parte de la frontera, pero se diferencian en uno de los supuestos asumidos en la estimación de la frontera de referencia, la convexidad, que sólo se asume en el caso del DEA.
2- En este sentido, la regla propuesta por Banker et al. (1989), según la cual el número de observaciones analizadas debe ser mayor que el número total de variables incluidas en el modelo multiplicado por tres, suele considerarse como un criterio válido para “garantizar” la fiabilidad de los resultados obtenidos.
3- Los trabajos de Cordero et al. (2017a, 2017b) representan unas de las pocas excepciones.



2.3. ENFOQUES DE LOS ESTUDIOS SOBRE LA MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Una de las cuestiones básicas que debe plantearse al hablar de la medición de la eficiencia en el ámbito local es si se quiere adoptar un enfoque global o centrarse en un servicio específico. La primera opción supone tratar a los municipios como un ente complejo que se encarga de la provisión de una amplia gama de servicios y el mantenimiento de instalaciones financiados por los recursos monetarios (procedentes de tributos y transferencias, principalmente) de los que disponen. Se trata, por tanto, de evaluar la eficiencia económica tratando a los entes locales como si fueran organizaciones multi-producto que convierten los recursos disponibles en servicios destinados a cubrir las necesidades de los ciudadanos, quienes normalmente evalúan su gestión en base a la totalidad de los servicios locales ofrecidos (Bosch et al., 2012).

Este enfoque goza de una amplia tradición en la literatura sobre la medición de la eficiencia y la productividad como ponen de manifiesto dos trabajos recientes (Narbón-Perpiñá y De Witte, 2017a, 2017b) que realizan una exhaustiva recopilación del amplio número de trabajos que han utilizado este enfoque en multitud de países. Sin embargo, este planteamiento no está exento de problemas. El principal es el desconocimiento de la función de producción municipal, lo que dificulta poder determinar cuáles son los servicios o áreas específicas a mejorar o de dónde se podrían retraer recursos para conseguir potenciales mejoras en términos de eficiencia. Por otra parte, la propia naturaleza del output municipal y su carácter multidimensional dan lugar a múltiples actividades y objetivos, que en ocasiones pueden ser contradictorios. Por tanto, este tipo de estudios cuentan con la limitación de que las conclusiones obtenidas pueden resultar poco útiles para el diseño de estrategias de mejora enfocadas a mejorar los niveles de eficiencia.

Si nos centramos en un servicio municipal concreto resulta más sencillo identificar tanto el output del proceso productivo como la función de producción que lo vincula con los recursos, siendo en este caso más habitual el análisis de la eficiencia técnica, con lo que se evitan posibles distorsiones asociadas con diferencias en la remuneración de los factores productivos. Entre los servicios más estudiados en la literatura cabe destacar la recogida de residuos sólidos (Bosch et al., 2000; Simoes y Marques, 2012), el abastecimiento de agua (García Sánchez, 2006; González-Gómez y García-Rubio, 2008; Picazo et al., 2009), la limpieza de las calles (Benito et al., 2014), el alumbrado público (Prado y García-Sánchez, 2007) o la policía local (García-Sánchez, 2009).

Estos trabajos se enfrentan a dos problemas principales. En primer lugar, las dificultades que plantea determinar que parte de los recursos locales se asignan a cada servicio específico, especialmente cuando el coste de una determinada actuación es soportado por varios órganos municipales, al no existir un sistema que permita calcular correctamente los costes de gestión vinculados a cada servicio. En segundo lugar, las dificultades para obtener datos sobre los inputs y, especialmente, de los outputs de los procesos productivos, al ser muy complicado cuantificar los beneficios sociales derivados de una actividad municipal. En España esta limitación se limita, en cierta medida y para algunos servicios,



gracias a la información proporcionada por Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (EIEL) elaborada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. No obstante, ésta sólo ofrece información sobre municipios con población inferior a los 50.000 habitantes, lo que explica que la práctica totalidad de los estudios empíricos sobre servicios específicos realizados en España se refiera a municipios de este tamaño.

2.4. VARIABLES A CONSIDERAR EN LOS ANÁLISIS EMPÍRICOS

La selección de las variables a considerar en los estudios aplicados que pretenden medir la eficiencia, tanto desde una perspectiva global como para determinados servicios municipales, está condicionada en gran medida por la disponibilidad de datos. En las siguientes líneas se pretende ofrecer una síntesis de los indicadores empleados más comúnmente en los estudios aplicados existentes en la literatura para cada uno de estos enfoques.

En lo que respecta a los inputs, la mayoría de los estudios centrados en la medición de la eficiencia global de los municipios opta por el uso de indicadores extraídos de los presupuestos locales que representan los costes de prestación de los servicios. El más sencillo de todos es el presupuesto total del municipio, aunque suele ser más habitual distinguir entre diferentes partidas presupuestarias (gasto corriente, de capital y/o financiero)⁴. De esta forma se pretende aproximar el coste de los de los servicios municipales ofrecidos. En los estudios referidos a un único año, el gasto de capital suele excluirse para evitar posibles distorsiones derivadas de la volatilidad de las inversiones en infraestructuras. Esta información se puede complementar con la consideración del número de empleados o los gastos de personal, en cuyo caso sería necesario excluir dicha partida presupuestaria del gasto corriente (o total) para evitar incurrir en duplicidades. En los estudios referidos a un servicio concreto, la selección de los inputs dependerá de la propia actividad, siendo la práctica más habitual la consideración de algún indicador representativo del factor trabajo (el número de trabajadores suele ser el más habitual) y otros del capital (por ejemplo, el número de vehículos o contenedores en el caso de la recogida de residuos o el tamaño de la red de distribución en el caso del abastecimiento de agua).

La definición de los outputs suele ser una tarea más compleja, especialmente cuando se trata de medir la eficiencia global, puesto que la mayor parte de los servicios públicos locales plantean problemas para ser medidos por su intangibilidad, las dificultades para dividirlos o la inexistencia de precios de mercado que sirvan como referencia (De Borger y Kerstens, 1996). Como posible solución, estos estudios suelen utilizar variables proxy relacionadas con los servicios ofrecidos por los gobiernos locales, basadas en los outputs utilizados en los estudios relativos a servicios concretos, como pueden ser las toneladas de basura recogida, los metros cúbicos de agua suministrada, los kilómetros de carretera y vía pavimentada,

4-En nuestro país, estos datos se pueden obtener de las liquidaciones presupuestarias de los municipios recopiladas por la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera de las Entidades Locales, perteneciente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



el número de puntos de luz o el número de parques, museos, bibliotecas o instalaciones deportivas. A estos indicadores se suele añadir la población del municipio, una variable que se utiliza habitualmente en la literatura para aproximar el amplio conjunto de servicios generales para los que no se dispone de una medida específica⁵.

Asimismo, cabe señalar que en algunos trabajos, principalmente en los que se utilizan técnicas no paramétricas, estas variables se sintetizan en un índice representativo del conjunto de servicios provistos, con el propósito de reducir las dimensiones del modelo y aumentar el poder de discriminación entre unidades eficientes e ineficientes. En estos casos, una cuestión fundamental es la ponderación de los diferentes outputs. Sobre esta cuestión, en la literatura pueden encontrarse tanto trabajos que asignan el mismo peso a cada variable que compone el índice (por ejemplo, Afonso y Fernandes, 2006) como otros en los que la ponderación depende del peso relativo de cada servicio en el presupuesto local (Bosch et al., 2012). Una tercera alternativa consiste en aplicar técnicas de análisis factorial (Cordero et al., 2017a; 2017b).

Por último, como se mencionado previamente, suele ser práctica habitual la inclusión de una batería de variables representativas del contexto en el que operan los municipios y que pueden tener influencia sobre sus niveles de eficiencia. Sobre esta cuestión, los recientes trabajos de Cruz y Marques (2014) y Narbón-Perpiñá y De Witte (2017b) ofrece una amplia recopilación de posibles indicadores, entre los que destacan la densidad de población, distintas variables representativas del nivel socioeconómico de los ciudadanos (tasa de desempleo, renta per cápita, etc.), los niveles de deuda municipal, el signo político del gobierno o algún índice representativo de la actividad turística o comercial.

5- Pese a no ser un verdadero output de la actividad municipal, esta variable cuenta con un amplio sustento teórico en la literatura desde que fue empleada por primera vez en el trabajo pionero de Van den Eeckaut et al. (1993).



3. EVIDENCIA EMPÍRICA DISPONIBLE

Una vez expuestos los diferentes instrumentos de análisis que pueden utilizarse para tratar de medir la eficiencia, en este epígrafe se ofrece una síntesis de las principales conclusiones obtenidas en el amplio número de trabajos realizados hasta la fecha sobre un conjunto de cuestiones que pueden considerarse de gran relevancia para los entes locales, como pueden ser la determinación del tamaño óptimo para la provisión de los servicios, la disyuntiva entre provisión pública y privatización, la identificación de los factores que demuestran tener una influencia más relevante sobre la gestión de los servicios municipales o, en los trabajos más recientes, el análisis de los efectos de la crisis económica y financiera.

Uno de los aspectos más interesantes tratados en los estudios investigaciones sobre la medición de la eficiencia municipal consiste en determinar si la cooperación entre municipios para la provisión conjunta de determinados servicios públicos puede contribuir a conseguir mejoras en la gestión. Esta estrategia tiene especial sentido en un país como España, donde existe una población rural muy importante diseminada en pequeños núcleos de población. Para fomentar esta posibilidad se ha promovido la creación de mancomunidades que permiten compartir los elevados costes fijos de determinados servicios locales. Según la evidencia disponible, este objetivo se ha conseguido en cierta medida para los servicios de recogida de basuras (Pérez-López et al., 2015; Zafra et al., 2015), pero todavía está pendiente de ser probado en otros servicios.

Otro tema de gran relevancia son las decisiones de privatización o externalización (outsourcing) de determinados servicios que los ayuntamientos han ido adoptando a lo largo de los últimos años con el propósito de ahorrar recursos siguiendo los postulados de la nueva gestión pública (Ferlie et al., 1996). Esta cuestión está muy vinculada con la anterior, puesto que en muchos casos es necesario establecer una mancomunidad con carácter previo a la privatización para aumentar la distancia entre los ciudadanos y el órgano que toma la decisión y reducir así su coste político (Bel y Miralles, 2003). En términos generales, la evidencia empírica disponible al respecto no permite demostrar que exista superioridad de la iniciativa privada frente a la pública (Benito et al., 2015). Así, por ejemplo, en el servicio de abastecimiento de agua, aunque algunos trabajos ponen de manifiesto que la gestión de las entidades privadas puede resultar más eficiente (Picazo et al., 2009), la mayoría concluyen que la gestión privada no ofrece unos mejores resultados (González-Gómez y García-Rubio, 2008; Bel et al., 2010), existiendo cada vez más desconfianza acerca de las ventajas que plantea esta opción. Lo mismo ocurre para el caso de la recogida de residuos sólidos (Bel, 2006; Zafra et al., 2013; Pérez-López et al., 2015) y el servicio de alumbrado público (Prado y García-Sánchez, 2007). Por tanto, se debería plantear una reflexión generalizada sobre la idoneidad de este tipo de prácticas, teniendo en cuenta que las teóricas ventajas en términos de ganancias de eficiencia asociadas con la gestión privada son muy escasas e incluso inexistentes en muchos casos.



Respecto a las variables ambientales, resulta complicado extraer conclusiones generales acerca de su influencia puesto que la evidencia disponible resulta contradictoria en muchos casos, de modo que la extracción de conclusiones generales que puedan ser generalizables a diferentes contextos resulta una tarea extremadamente compleja. Aun así, resulta posible identificar algunas tendencias generales con respecto a determinadas variables que pasamos a resumir a continuación⁶.

En primer lugar, en lo que concierne a los factores demográficos, las dos variables más relevantes suelen ser la densidad de la población y la población total⁷. En ambos casos la influencia sobre los niveles de eficiencia suele ser ambigua, al existir ventajas en favor de la concentración como consecuencia del aprovechamiento de las economías de escala, pero también costes vinculados a una aglomeración excesiva, por lo que dependiendo de cómo se defina la variable (variable continua o categórica) y metodología que se emplee para analizar su influencia (regresiones simples, regresiones cuantílicas, regresiones no paramétricas) el efecto puede ser positivo o negativo. También cabe señalar que en algunos estudios, especialmente en el contexto internacional, se tiene en cuenta la segmentación por edades de la población (por ejemplo, menores de 16 o mayores de 65), para aproximar los costes de prestación de los servicios educativos y sanitarios. No obstante, esta práctica resulta de poca utilidad en el contexto español, donde los municipios no tienen apenas competencias sobre estos servicios.

Respecto a las características socioeconómicas de los ciudadanos, los indicadores más habitualmente utilizados son la renta per cápita media y la tasa de desempleo. En principio, cabría pensar que los municipios más ricos y con menores tasas de paro deberían ser más eficientes, ya que los ciudadanos, al pagar un mayor volumen de impuestos, se supone que deben ejercer una mayor supervisión sobre las actividades municipales. Sin embargo, varios estudios concluyen que la disponibilidad de un mayor volumen de recursos reduce los incentivos de los gestores locales para administrarlos de manera adecuada, lo que conduce a menores niveles de eficiencia.

Un factor que habitualmente se toma en consideración como posible factor determinante de la eficiencia es el volumen de transferencias recibidas de otros niveles superiores de gobierno. Según la evidencia disponible, los municipios que cuentan con una mayor proporción de recursos procedentes de esta vía suelen incurrir en unos mayores niveles de ineficiencia, lo que corrobora en cierta medida la idea básica del denominado adherencia o flypaper effect, ya que estos recursos suelen gastarse con mayor facilidad sin prestar una atención excesiva a la eficiencia en su gestión. Asimismo, la exploración de los niveles endeudamiento se ha convertido en una práctica habitual a la hora de evaluar la eficiencia global de los municipios. En principio, cabría pensar que la influencia debería ser negativa, puesto que el pago de los intereses de la deuda supone detraer recursos de la financiación destinada a la provisión de servicios locales. Sin embargo, en muchos trabajos esta relación resulta ser positiva. En estos casos, el

6- Para un análisis exhaustivo de esta cuestión véase Narbón-Perpiñá y De Witte (2017b).

7- La población total suele incluirse únicamente en los trabajos referidos a un servicio municipal, ya que en los que se refieren a la eficiencia global suele ser incluido como un output, tal y como se ha expuesto anteriormente.



argumento esgrimido habitualmente es que el endeudamiento es la consecuencia de una mayor inversión en equipamiento realizada en el pasado que, en principio, debe revertir en una mayor eficiencia futura.

En los trabajos más recientes, otro aspecto que ha acaparado un gran interés es la evaluación de los efectos de la crisis económica y financiera, que conllevó una importante reducción del volumen de los recursos municipales, tras la caída de la recaudación de los impuestos directamente vinculados a la actividad inmobiliaria (ICIO y plusvalías) y la importante disminución experimentada por el volumen de transferencias corrientes procedentes de la participación en los ingresos tributarios del Estado por la evolución negativa de su índice de evolución (ITE)⁸. La evidencia disponible acerca de este fenómeno ha puesto de manifiesto que tanto los efectos sobre los niveles de eficiencia global (Cordero et al., 2017a; 2017b) como sobre determinados servicios (Pérez-López et al., 2015) ha sido positiva, lo que indica que los municipios han conseguido adaptarse a las nuevas circunstancias y mantener un nivel de provisión de servicios similar a pesar de contar con menores recursos.

Respecto a los determinantes políticos, el resultado que más se repite en los estudios aplicados es que la ideología del partido del gobierno, normalmente resumida en partidos de izquierdas y de derechas, no parece ser un factor significativo a la hora de explicar diferencias en términos de eficiencia, ni desde una perspectiva global ni para servicios específicos. Lo que sí parece influir sobre los niveles de eficiencia es el hecho de que el partido que gobierna lo haga con mayoría de votos o tenga que recurrir a coaliciones con otros partidos. En el primer caso los niveles de eficiencia suelen ser menores a los del segundo, al existir un menor control sobre los presupuestos locales por parte de la oposición. Asimismo, se suelen observar un aumento de los niveles de eficiencia en el segundo mandato del partido que gobierna respecto al primero, al estar más acostumbrado a la gestión local.

Finalmente, hay determinados factores geográficos que parecen tener una incidencia muy relevante sobre la eficiencia municipal, como puede ser el hecho de que el municipio esté situado en la costa (asociado normalmente con mayores niveles de eficiencia al disponer de una mayor capacidad para generar recursos tributarios adicionales), en una isla o en una zona de montaña (en estos casos los costes de prestación de determinados servicios suelen ser mayores por las dificultades de acceso, lo que suele conducir a menores niveles de eficiencia).

8- Para un análisis más detallado de esta cuestión puede consultarse el trabajo de Cordero et al. (2013).



4. UNA MIRADA HACIA EL FUTURO

A pesar de ser una línea de investigación relativamente reciente, existe que ya un gran volumen de trabajos aplicados, tanto en el contexto internacional como en el nacional, que han tratado de medir la eficiencia de la actividad llevada a cabo por los gobiernos locales desde diferentes perspectivas. En las secciones anteriores se han tratado de sintetizar las principales herramientas de análisis utilizadas hasta el momento, así como los resultados más destacables obtenidos, pero hay una serie de cuestiones que siguen siendo una asignatura pendiente dentro de este ámbito y que constituyen los retos que deben plantearse los investigadores que realizan trabajos aplicados en este sector en futuros trabajos con el fin de poder proporcionar una información más útil y fiable a los gestores locales encargados de la toma de decisión y el diseño de políticas.

En primer lugar, es necesario poner más atención en el análisis de la calidad de los servicios municipales, un aspecto cada vez más demandado por los ciudadanos, pues en determinados casos detrás de comportamientos más o menos eficientes pueden existir divergencias importantes en términos de calidad de prestación (Balaguer-Coll, 2004). La principal dificultad que plantea la consideración de esta dimensión del output municipal es la obtención de información fiable, más allá de las opiniones subjetivas con sólo tres niveles que incluye la EIEL, por los elevados costes que plantea la recopilación de datos sobre el nivel de satisfacción de los usuarios⁹. Aun así, los escasos trabajos que han tenido en cuenta la calidad, tanto desde una perspectiva global (Balaguer-Coll y Prior, 2009; Zafra y Muñiz, 2010), como para servicios concretos (Picazo et al., 2008, Zafra et al., 2013) han reflejado la importante influencia de este factor sobre la eficiencia.

Anteriormente se ha puesto de relieve la necesidad de considerar la influencia de las variables de contexto para poder evaluar adecuadamente la eficiencia teniendo en cuenta que hay circunstancias que escapan de su control. Por tanto, las estimaciones de eficiencia que no tengan en cuenta la heterogeneidad existente en el contexto municipal tendrán un valor muy limitado. En este sentido, una línea de investigación innovadora dentro del campo de la medición de la eficiencia municipal podría consistir en la aplicación de algunos de las metodologías más innovadoras desarrolladas en el ámbito de la investigación operativa que permiten estimar los índices de eficiencia descontando el efecto de estos factores exógenos (Johnson y Kuosmanen, 2011; Badin et al., 2012) o la heterogeneidad no observada (Simar et al., 2016).

9- En algunos estudios se ha tratado de aproximar este nivel de satisfacción a través del número de votos que ha obtenido en las elecciones municipales el partido que gobernaba en las elecciones anteriores (por ejemplo, Balaguer-Coll, 2004).



Por último, es necesario alertar a los investigadores especializados en la medición de la eficiencia de los gobiernos locales sobre un aspecto muy poco tratado hasta el momento en la literatura, como es el problema de endogeneidad en los datos, que puede afectar en gran medida a la fiabilidad de los índices estimados (Narbón-Perpiñá y De Witte, 2017b). Este problema normalmente se produce como consecuencia de la omisión de variables relevantes en el análisis por la escasa disponibilidad de información o por los requisitos exigidos por la metodología aplicada, como las restricciones en el número de variables que se pueden incluir en el modelo que acompañan a las técnicas no paramétricas. Para evitar posibles sesgos derivados de este problema, una posible solución pasa por la adaptación de las técnicas de evaluación de impacto o inferencia causal al ámbito de la medición de la eficiencia. Aunque esta línea de investigación de investigación está todavía en plena fase de desarrollo, constituye uno de los grandes retos que deberían asumirse en los futuros trabajos sobre la medición de la eficiencia local, especialmente si se pretenden sacar conclusiones en términos de causalidad.



Referencias bibliográficas

- Afonso, A. y Fernandes, S. (2006). Measuring local government spending efficiency: evidence for the Lisbon region, *Regional Studies*, 40(1), 39-53.
- Badin, L., Daraio, C. y Simar, L. (2012). How to measure the impact of environmental factors in a nonparametric production model, *European Journal of Operational Research*, 223(3), 818-833.
- Balaguer-Coll, M. T. (2004). La eficiencia en las administraciones locales ante diferentes especificaciones del output, *Hacienda Pública Española*, 170, 37-58.
- Balaguer-Coll, M. T. y Prior, D. (2009). Short-and long-term evaluation of efficiency and quality. An application to Spanish municipalities, *Applied Economics*, 41, 2991-3002.
- Bel, G. (2006). Gasto municipal por el servicio de residuos sólidos urbanos. *Revista de Economía Aplicada*, 14(41), 5-32.
- Bel, G., Fageda, X. y Warner, M. E. (2010). Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services, *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3), 553-577.
- Bel, G. y Miralles, A. (2003). Factors influencing privatisation of urban solid waste collection in Spain, *Urban Studies*, 40(7), 1323-1334.
- Benito, B., Solana, J. y Moreno, M. (2014). Explaining efficiency in municipal services providers, *Journal of Productivity Analysis*, 42, 225-239.
- Benito, B., Guillamón, M. D. y Bastida, F. (2015). Public versus Private in Municipal Services Management, *Lex Localis*, 13(4), 995.
- Bosch, N., Espasa, M. y Mora, T. (2012). Citizen control and the efficiency of local public services, *Environment and Planning-Part C*, 30 (2), 1-248.
- Bosch, N. y Mas, D. (2008). Indicadores de gestión: aplicación a los servicios públicos municipales, *Papeles de Economía Española*, 115, 245-258.
- Bosch, N., Pedraja, F. y Suárez-Pandiello, J. (2000). Measuring the efficiency of Spanish municipal refuse collection services. *Local Government Studies*, 26(3), 71-90.
- Cordero, J.M., Díaz, C. y Polo, C. (2017a). Medición de la eficiencia en los municipios catalanes mediante un modelo condicional temporal, *Revista de Economía Aplicada*, en prensa.
- Cordero, J., Pedraja, F., Pisaflores, E. y Polo, C. (2017b): Efficiency assessment of Portuguese municipalities using a conditional nonparametric approach, *Journal of Productivity Analysis*, en prensa
- Cruz, N. F. y R. C. Marques (2014). Revisiting the determinants of local government performance, *Omega* 44, 91-103.
- Daraio, C. y Simar, L. (2007). *Advanced Robust and nonparametric methods in efficiency analysis: methodology and applications*, Springer, New York.
- De Borger, B. y Kerstens, K. (1996). Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA and econometric approaches, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 26, pp. 145-170.
- Farlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. y Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in action*, Oxford: Oxford University Press.



- García-Sánchez, I. M. (2006). Efficiency measurement in Spanish local government: the case of municipal water services. *Review of Policy Research*, 23(2), 355-372.
- García-Sánchez, I. M. (2009). Technical and scale efficiency in Spanish urban transport: estimating with data envelopment analysis. *Advances in operations research*, 2009.
- García-Sánchez, I. M. (2009). Measuring the efficiency of local police force. *European Journal of Law and Economics*, 27(1), 59-77.
- González-Gómez, F., & García-Rubio, M. A. (2008). Efficiency in the management of urban water services. What have we learned after four decades of research. *Hacienda Pública Española*, 185(2), 39-67.
- Johnson, A. L. y Kuosmanen, T. (2011). One-stage estimation of the effects of operational conditions and practices on productive performance: asymptotically normal and efficient, root-n consistent Stochastic NEZD method, *Journal of Productivity Analysis*, 36(2), 219-230.
- Narbón-Perpiñá, I., De Witte, K. (2017a). Local governments' efficiency: A systematic literature review—Part I, *International Transactions in Operational Research*, in press, doi:10.1111/itor.12364.
- Narbón-Perpiñá, I., De Witte, K. (2017b). Local governments' efficiency: A systematic literature review—Part II, *International Transactions in Operational Research*, doi: 10.1111/itor.12389.
- Pérez-López, G., Prior, D., y Zafra-Gómez, J. L. (2015). Rethinking new public management delivery forms and efficiency: long-term effects in Spanish local government, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1157-1183.
- Picazo, A. J., Sáez-Fernández, F. J. y González-Gómez, F. (2008). Does service quality matter in measuring the performance of water utilities?, *Utilities Policy*, 16(1), 30-38.
- Picazo, A. J., Sáez-Fernández, F. y González-Gómez, F. (2009). The role of environmental factors in water utilities' technical efficiency. Empirical evidence from Spanish companies, *Applied Economics*, 41(5), 615-628.
- Prado, J. M., & García-Sánchez, I. M. (2007). Efficiency evaluation in municipal services: an application to the street lighting service in Spain, *Journal of Productivity Analysis*, 27(3), 149-162.
- Simar, L., Vanhems, A. y Van Keilegom, I. (2016). Unobserved heterogeneity and endogeneity in nonparametric frontier estimation. *Journal of Econometrics*, 190(2), 360-373.
- Simões, P. y Marques, R. C. (2012). On the economic performance of the waste sector. A literature review, *Journal of Environmental Management*, 106, 40-47.
- Van Den Eeckaut, P., Tulkens, H., y Jamar, M. A. (1993). Cost efficiency in Belgian municipalities. Cost efficiency in Belgium municipalities, en Fried, H., Lovell, C., e Schmidt, S. (eds.). *The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications*. Oxford University Press, New York, (pp. 300–334).
- Worthington, A. y Dollery, B. (2000). An empirical survey of frontier efficiency measurement techniques in local government, *Local Government Studies*, 26(2), 23-52.
- Zafra, J. L. y Muñiz, M. (2010). Overcoming cost-inefficiencies within small municipalities: improve financial condition or reduce the quality of public services?, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(4), 609-629.
- Zafra, J. L., Prior, D., Plata, A. M. y López-Hernández, A. M. (2013). Reducing costs in times of crisis: delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services, *Public Administration*, 91(1), 51-68.





9. El coste de los servicios no obligatorios de los Municipios: una nueva visión tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Jose Manuel Tránchez Martín.

UNED

jtranchez@cee.uned.es

RESUMEN

En este trabajo revisitamos la problemática de los denominados “gastos municipales por servicios no obligatorios”, tomando como punto de partida la reciente reforma local introducida por la Ley 27/2013 de 13 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El trabajo desarrolla tres propósitos: en primer lugar, se clarifica este concepto a la luz de las aportaciones de la nueva regulación legal; en segundo lugar, se elabora un “catálogo de servicios no obligatorios” de los municipios a partir de una exhaustiva revisión de su marco competencial; en tercer lugar, se combina el catálogo de gastos no obligatorios elaborado con la información procedente de las liquidaciones presupuestarias municipales, con objeto de realizar una primera aproximación a la cuantificación de estos gastos y a su posible comportamiento. Una de las principales conclusiones obtenidas señala que el “problema de los gastos no obligatorios” es un problema relacionado con la falta de un criterio claro respecto a qué nivel de gobierno debe financiar determinados gastos.

ABSTRACT

In this paper, we revisit the so-called “not compulsory local expenditures problem”, taking as starting point changes introduced by the recent local reform (Ley 27/2013 de 13 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local). We develop three aims: First, we clarify the concept of “not compulsory local expenditures” taking in to account the new law’s prescriptions. Second, we identify which these expenditures are checking thoroughly the local responsibilities legal framework and developing a “not compulsory local expenditures catalogue”. Finally, we matching this catalogue with the analysis of the budget information in order to estimate an initial quantification of these types of expenditures and analyze some features in their behavior. One of the main conclusions is that the so-called “not compulsory local expenditures problem” a question about the lack of clarity to point out what level of government must to finance them.

PALABRAS CLAVE

financiación local, gastos municipales, gastos municipales no obligatorios

KEYWORDS

local funding, local expenditures, not compulsory local expenditures



1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre el cumplimiento del principio de suficiencia financiera de las entidades locales (EELL) señalado en la Constitución¹ aparece recurrentemente cuando se aborda el tema de la financiación de los gobiernos locales en España y muy especialmente cuando se proyecta una futura reforma del régimen de financiación local.

Tradicionalmente, desde el ámbito municipal, se han venido señalando problemas de insuficiencia financiera crónica, originados por una asimétrica distribución de las competencias de gasto y de ingreso entre los diferentes niveles de gobierno que conforman nuestro Estado descentralizado. Además, estas dificultades financieras se han agudizado en el contexto de la precedente crisis económica afectando a los municipios en un doble ámbito: por un lado obligándoles a mantener (e incluso incrementar) sus prestaciones de servicios, de referencia fundamental para el bienestar de los ciudadanos, y por otra parte produciendo un importante caída de sus ingresos, tanto de sus recursos propios, muchos de ellos vinculados estrechamente al sector inmobiliario (IBI, ICIO, Licencias urbanísticas, etc.), como en las transferencias recibidas del Estado (PIE; etc.) condicionadas a la negativa evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). Esta situación ha provocado importantes presiones políticas por parte de los municipios, destinadas a lograr algún tipo de reforma en el sistema de financiación local.

En este debate sobre las posibles explicaciones de la insuficiencia financiera en los municipios suele aparecer recurrentemente la cuestión de los “gastos impropios o por servicios no obligatorios”. Desde el ámbito local se reclama que los municipios vienen prestando a los ciudadanos determinados servicios que exceden de sus competencias (servicios no obligatorios), viéndose obligados a ello por ser las administraciones más próximas al ciudadano y las primeras receptoras de sus demandas. El coste de estos servicios contribuye a aumentar sus problemas de insuficiencia financiera. Por ello los municipios reclaman que dichos servicios deberían ser prestados por niveles de gobierno superiores (CCAA, AGE) o, si no fuera así, al menos esas administraciones deberían contribuir a financiar dichos servicios prestados municipalmente.

Sin embargo, las administraciones de nivel superior ofrecen una visión bien distinta de la cuestión y argumentan que, en muchas ocasiones, los municipios están asumiendo voluntariamente servicios que no deberían prestar (al carecer de título competencial para ello) o realizan prestaciones de servicios con niveles de calidad superiores a los que debieran, lo que les generan excesivos gastos. Por ello, los niveles de gobierno superiores no se sienten responsables financieramente del comportamiento asumido por los municipios respecto a estos servicios.

Así pues, la clarificación del concepto de servicios no obligatorios prestados por los municipios y la cuantificación de su coste se antojan como cuestiones de interés, pues contribuirán a una mayor conocimiento de la

1- Art. 142 CE : “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas “



posible insuficiencia financiera de los municipios y arrojarán luces sobre la financiación que deber ser más adecuada para dichos servicios.

Adicionalmente, las reformas introducidas por la Ley 27/2013 de 13 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) modificando determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) han configurado un nuevo marco jurídico que afecta no sólo a la definición conceptual del problema sino también a las consideraciones a realizar sobre la posible financiación de este tipo de gastos. Esta nueva reformulación del marco legal supone también una invitación a abordar, de nuevo, la problemática de los gastos no obligatorios en los municipios.

En este contexto los objetivos de nuestro trabajo son los siguientes:

- En primer lugar, tomando como punto de partida las reformas introducidas en la LRBRL por la LRSAL, se pretende revisar el marco conceptual de los “servicios impropios” o no obligatorios de los municipios, intentando determinar si dichas reformas han modificado de alguna forma el propio concepto o algunas de las cuestiones relacionadas con su identificación o financiación.
- En segundo lugar se pretende realizar un trabajo de identificación, elaborando un catálogo de servicios no obligatorios que nos permita distinguir qué servicios cabe considerar como obligatorios para los municipios y cuáles no. Este proceso de identificación consistirá en ir examinando cada uno de los conceptos de gasto incluidos en la clasificación por programas de los presupuestos municipales² poniéndolos en relación con el nuevo marco legal que define los gastos no obligatorios tras la reforma de la LRSAL.
- En tercer lugar, se pretende realizar una primera aproximación a la cuantificación del coste de los servicios no obligatorios desde su nuevo marco conceptual y ver sus posibles implicaciones desde la perspectiva de la financiación de los mismos. Adicionalmente también se pretende aportar alguna información sobre el comportamiento de este tipo de gastos que nos permitan una mejor comprensión y tratamiento de los mismos. En este sentido, se analizarán cuestiones como su importancia relativa respecto al gasto total de los municipios; cuáles son las principales políticas sobre las que recaen estos gastos; si se tratan de gastos corrientes o de capital; si el tamaño de los municipios influye o no en el mayor o menor nivel alcanzado por dichos gastos; etc.

El tema de los gastos no obligatorios en los municipios españoles ha sido tratado con anterioridad por distintos trabajos. Inicialmente destacan los trabajos realizados por el equipo de Maite Villalta (Villalta y Mas, 2003 y 2006; Villalta et al, 2004 y 2008) en el que se cuantifican los gastos no obligatorios en una muestra de municipios catalanes durante diversos ejercicios presupuestarios, utilizando la información

2- Nueva clasificación por Programas a partir de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales



obtenida de una encuesta enviada a los responsables de dichos municipios. La última actualización que conocemos de estos trabajos (Villalta, Mas y Salinas, 2011) extiende la metodología utilizada para una amplia muestra de municipios españoles en el periodo 2004-2007 utilizando la información de las liquidaciones presupuestarias de los municipios españoles.

Otro trabajo inicial es el realizado por la Federación Española de municipios y Provincias (FEMP, 2006), que elabora un catálogo propio de servicios no obligatorios y cuantifican los mismos para una muestra de municipios españoles en el ejercicio 2003 utilizando los datos de una encuesta realizada a responsables municipales. Dicha encuesta también incluye preguntas específicas sobre las posibles fuentes de financiación de dichos gastos no obligatorios.

En tercer lugar cabe señalar los trabajos realizados en el ámbito del Instituto de Estudios Fiscales. En un primer trabajo (Tránchez et al., 2011) se estiman los gastos no obligatorios para los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía para el periodo 2003-2007 utilizando un catálogo propio de dichos gastos elaborado a partir de un exhaustivo análisis del marco legal en esas regiones y los datos de las liquidaciones presupuestarias de los municipios ofrecidas por el Ministerio de Hacienda³. En un segundo trabajo (Paniagua y Rodríguez, 2012) realizan una estimación del gasto no obligatorio de los municipios para todos los municipios españoles clasificándolos según comunidades autónomas y tramos de población y utilizando también los datos de las liquidaciones presupuestarias.

Todos los trabajos anteriores presentan como denominador común el hecho de que presentan un concepto de servicios no obligatorios relacionado con el marco competencial de los municipios establecido previamente por la originaria LRBRL, con anterioridad a las reformas introducidas por la LRSAL. En cuanto a los datos utilizados existen algunos trabajos que obtienen los datos de encuestas pero mucho de ellos utilizan la información ofrecida por las liquidaciones presupuestarias municipales ofrecidas por el Ministerio de Hacienda. Por otro lado, la mayoría de los trabajos revisados, salvo el de Paniagua y Rodríguez (2012) utilizan la clasificación presupuestaria funcional previa a la reforma de la estructura presupuestaria introducida en 2008 que introduce una nueva clasificación por programas. Así pues, tanto la reforma legal del marco competencial de los municipios introducida por la LRSAL, como la reforma de la clasificación de los datos presupuestarios de los municipios españoles abren un nuevo escenario que aconsejan visitar el concepto, identificación y cuantificación de los gastos por servicios no obligatorios de los municipios.

Tras esta primera introducción al problema, el apartado segundo revisa el marco conceptual de los gastos no obligatorios tras la reforma de la LRSAL. El apartado tercero se dedica a elaborar un catálogo de gastos no obligatorios utilizando el nuevo marco legal. El apartado cuarto realiza una aproximación a la cuantificación de esos gastos y a su comportamiento. El apartado quinto se dedica a conclusiones.

3- En otro trabajo similar (Tránchez et al, 2013) elaborado para la obra colectiva "Crisis de los Ayuntamientos, Crisis de la Democracia" (Rodríguez-Vigil, JL y Fernández Llera, R., coord.,2013) estos mismos autores utilizan la misma metodología pero para el ámbito territorial de los Municipios las Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, Cantabria, Murcia y La Rioja)



2. UNA REVISIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DE LOS “SERVICIOS NO OBLIGATORIOS” TRAS LA REFORMA DE LA LRSAL

El concepto de servicios impropios o no obligatorios utilizado en la mayoría de los trabajos precedentes se apoya en un criterio legal y competencial, de tal modo que el hecho de que un Municipio “tenga asignada competencia para la prestación de un servicio o no la tenga, según la normativa vigente, calificaría a dicho servicio como obligatorio o no obligatorio”.

Así pues la clarificación del concepto de servicios no obligatorios tiene como obligado punto de partida la normativa legal que establece el marco competencial de los Municipios, recogida en la LRBRL. Sin embargo esta normativa se ha visto afectada por importantes modificaciones con la reforma de la LRSAL lo que nos permite poder revisar el concepto. A continuación se comentan las principales reformas introducidas en orden a perfilar un nuevo marco conceptual para el análisis de la problemática subyacente a los servicios no obligatorios.

Una primera referencia lo constituye el contenido del art 2 de la LRBRL que en su primer párrafo admite el carácter bifronte del marco regulador local al señalar que “tanto la legislación estatal como la autonómica, según la correspondiente distribución constitucional de competencias, serán las encargadas de atribuir competencias a los municipios”. Así pues, aunque la CE reserva al Estado de forma exclusiva la regulación de las bases del régimen local (art. 149.1.18), se mantiene un ámbito de actuación propio para las CCAA, aunque tal como ha señalado el TC⁴ se precisa un resultado armónico del conjunto del sistema legal.

En segundo lugar, dicho artículo expresa una dimensión amplia de la autonomía municipal al establecer una “cláusula amplia de atribución competencial genérica” que prácticamente habilitaría a los Municipios desarrollar casi cualquier competencia que les afectara (“la legislación estatal y autonómica [...] deberá asegurar a las EELL el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”). No obstante esta cláusula de atribución competencial genérica aparecería limitada en la nueva redacción del artículo por algunos condicionantes como son “las características concretas de la actividad pública, la capacidad de gestión de la Entidad Local, los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”

Una segunda referencia a comentar es el artículo 7 de la LRBRL que tradicionalmente ya señalaba sólo dos tipos de competencias para las EELL: “las competencias propias, que sólo podrán establecerse por Ley y se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad” y “las competencias atribuidas por Delegación que se ejercerán los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo

4- STC 32/1983, de 28 de abril (RTC 1983, 32)



de delegación”. Sin embargo, un cambio esencial introducido por la reforma de la LRSAL es el nuevo contenido del art. 7.4 que incorpora, a nuestro entender, importantes novedades:

- En primer lugar, admite expresamente la posibilidad de que las EELL puedan desarrollar actividades y servicios distintos de los propios y los delegados. Aunque si bien es cierto que esto venía siendo una realidad de hecho, por primera vez queda reconocida en la ley de bases esta posibilidad.
- Sin embargo, la principal novedad es la introducción de dos importantes condicionantes para la prestación de este tipo de servicios impropios: “a) “cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal”, y b) “no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”, es decir cuando no exista duplicidad en la prestación. Además se establece la necesidad y el carácter vinculante de los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Estos dos condicionantes dejarían el problema de la financiación de los gastos por servicios no obligatorios en el ámbito de la propia responsabilidad municipal y desarmarían una hipotética reclamación de los Municipios aduciendo que estaban prestando servicios que no les correspondían y que les suponían problemas de suficiencia financiera.

Un tercer artículo de interés es el art. 26.1 LRBRL que establece una serie de servicios para los Municipios que presentan la doble condición de ser “propios” y “obligatorios” en función del volumen de población de cada municipio. Son propios, pues dicho artículo otorga expresamente una asignación competencial sobre los mismos y son obligatorios pues refleja la obligatoriedad de su prestación por los Ayuntamientos (“deberán prestar en todo caso”).

También hemos de destacar el art. 25.2 LRBRL que atribuye “competencias propias” a los Municipios en un amplio catálogo de servicios, pero condicionado a “los términos que señale la legislación sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas” Este artículo resulta esencial pues es el precepto donde se recogen expresamente el más amplio listado de competencias propias que pueden prestar los Municipios y además porque se establece la relevancia de la legislación sectorial estatal y autonómica a la hora de condicionar su ejercicio. Sin embargo, respecto a dicho artículo 25 resulta necesario destacar algunas modificaciones introducidas por la reciente reforma de la LRSAL tendentes a clarificar este ámbito de las “competencias propias” y a garantizar su suficiencia.

- Así, la nueva redacción del art. 25.3 señala que dichas “competencias propias” “se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”.
- El nuevo art. 25.4 señala que “La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administracio-



nes Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas”.

- El nuevo art. 25.5 señala “La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”.

En definitiva todas estas modificaciones caminan en la misma línea de las introducidas por el nuevo art. 7.3 de la LRBRL al establecer como condicionantes para el ejercicio de las competencias propias, la no existencia de duplicidades con otras administraciones, la garantía de una suficiencia financiera adecuada y el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por último, debemos destacar el nuevo contenido dado al art. 27 de la LRBRL dedicado a regular el régimen de la delegación de competencias a los Municipios tanto por el Estado como por las CCAA. La nueva redacción de este artículo confirma algunos aspectos de interés ya recogidos con anterioridad como que “el Acuerdo de Delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta” (nuevo art.27.1); las facultades que tiene la administración delegante de ordenar y monitorizar el ejercicio de la delegación (nuevo art. 27.4); o la facultad que tiene la administración delegada de aceptar o rechazar la delegación (nuevo art 27.5).

Sin embargo la nueva redacción de este art. 27 incorpora para las competencias delegadas algunas novedades relevantes que caminan en la misma línea de condicionamientos señalados con anterioridad para las competencias propias. Así :

- El art. 27.1 párrafo 2 señala que “La Delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Asimismo se establece que estos condicionamientos debe refrendarse con el “acompañamiento de una memoria económica donde se justifiquen el cumplimiento de dichos principios y donde se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas”
- El nuevo art. 27.6 señala que “La Delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación”. Asimismo el art. 27.7 recoge la inexistencia de dicha financiación como una de las posibles causas para que la administración delegada pueda revocar la delegación.

La lectura de este nuevo marco legal establecido en la LRBRL nos permitiría establecer una taxonomía de las posibles competencias que pueden desarrollar los Municipios y clarificar el concepto de los “servicios impropios o no obligatorios”.



- a) En primer lugar estarían una serie de servicios con asignación competencial expresa (“servicios propios u obligatorios”) que serían tanto los recogidos en el art. 26.1 según el tamaño del municipio como los recogidos en el art. 25.2 en los términos determinados por la legislación sectorial de cada materia⁵.
- b) En segundo lugar, estarían una serie de servicios atribuidos por Delegación (competencias delegadas). Estos servicios no podrían considerarse conceptualmente como propios u obligatorios, pues forman parte de la atribución competencial de otros niveles de gobierno aunque finalmente mediante acuerdos puntuales deleguen su ejercicio en los Municipios y además los Municipios tienen la potestad de rechazar dicha Delegación.
- c) En tercer lugar existiría un concepto residual para referirse a los “servicios impropios o no obligatorios” (“aquellos distintos de los propios y de los delegados” según el nuevo art. 7.4 LRBRL) que serían aquellos para los que no existiría asignación competencial ni como propios (no recogidos en los art. 26.1 y 25.2) ni por Acuerdo de Delegación alguno.

No obstante, a pesar de la clasificación presentada, hemos de tomar con cautela el concepto de “gastos impropios o no obligatorios”. Aunque podamos llegar a una definición residual de los mismos (“todos aquellos que no se correspondan con servicios propios o delegados”), esta delimitación no resulta estricta y más bien se muestra altamente permeable. Así una interpretación amplia del art. 2 y del art. 25.1 de la LRBRL (que atribuyen de forma genérica a los Municipios competencias para intervenir “en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”), las amplias posibilidades que ofrece la Delegación de competencias o la evolución dinámica de la legislación sectorial estatal o autonómica hacen realmente borroso el límite conceptual entre los gastos propios e impropios.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista creemos que la problemática existente sobre los “gastos impropios o no obligatorios” no es tanto conceptual sino que está más relacionada con la financiación de los mismos. En realidad el problema no surge como un problema estrictamente competencial, sobre si los Municipios deben prestar o no determinados servicios, porque la realidad muestra que los vienen prestando de forma habitual. En realidad el problema surge como una reclamación desde los Municipios por la falta de financiación o los problemas de suficiencia financiera que les genera prestar dichos servicios. Analizando el tema desde la perspectiva de la financiación el análisis toma otra dimensión:

- Los gastos por servicios propios (art. 26.1 y art. 25.2) no presentarían ningún problema pues se entiende que el sistema de financiación local ya asigna a los municipios los recursos y las figuras de ingresos necesarias para dar cumplimiento al principio de suficiencia.

5- Esta consideración conjunta de los artículos 25.2 y 26.1 es necesaria a juicio del propio Tribunal Constitucional que en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, señala en su fundamento jurídico tercero que la “LRBRL delimita las materias en las que necesariamente (...) a las EELL deberán atribuírseles competencias, e incluso, especificando para los Municipios los servicios mínimos que deberán prestar (...). Ahora bien, la concreción última de las competencias locales queda remitida (...) a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”



- Los gastos por servicios delegados tampoco deberían resultar problemáticos en su financiación, al menos desde una perspectiva legal, en la medida que la LRBRL establece con claridad que la financiación necesaria para dichos servicios debe estar obligatoriamente recogida en el Acuerdo de Delegación y en los presupuestos de la administración delegante y además la falta de la misma puede ser un motivo suficiente para que los Municipios revoken la delegación o la compensen con otras obligaciones financieras.
- La financiación de los gastos por servicios impropios (“distintos a los propios o a los delegados”) tampoco resultaría problemática con los nuevos condicionantes introducidas en el nuevo art. 7.4 por la LRSAL. Dicho artículo permite que un municipio pueda acometer este tipo de gastos pero lo condiciona a que su realización se haga con la certeza (garantizada por los preceptivos informes) de que no se está incurriendo en ninguna duplicidad y de que dicho gasto no le va a suponer problemas de suficiencia y solvencia financiera.

Tabla 1: Marco conceptual
GASTOS REALIZADOS (liquidación presupuestaria)

GASTOS POR SERVICIOS PROPIOS (Con competencias expresamente asignadas)		GASTOS POR SERVICIOS DELEGADOS (con competencias delegadas)	GASTOS IMPROPIOS O POR SERVICIOS NO OBLIGATORIOS (Sin competencias asignadas)
GASTOS PROPIOS Y OBLIGATORIOS SEGÚN TAMAÑO MUNICIPIO (Art. 26.2 LRBRL)	GASTOS PROPIOS CONDICIONADOS (Art. 25.2 LRBRL) Condicionados por el tipo de atribución realizada en la legislación sectorial estatal y autonómica	GASTOS POR SERVICIOS DELEGADOS (art 27 LRBRL)	(art. 7.4 : Residual: distintos de los propios y de los delegados y sujeto a condicionantes)
Financiación Propia		Financiación incluida en el Acuerdo de Delegación	Sólo asumidos por EELL solventes financieramente

Fuente: INE, Elaboración propia.



3. LA IDENTIFICACION DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE GASTO NO OBLIGATORIO

A pesar de las dudas expuestas con anterioridad sobre la dificultad de ofrecer un concepto preciso y estable de lo que son los gastos impropios o no obligatorios en este estudio acometemos una aproximación a la identificación y cuantificación de su coste, con objeto de poder profundizar en el análisis de su comportamiento.

La metodología seguida para identificar cuáles son los gastos realizados en servicios no obligatorios consiste en relacionar la información ofrecida por las liquidaciones presupuestarias municipales (en su clasificación por programas) con el análisis de la normativa legal que determina el marco de competencias municipales. El resultado de este análisis es la elaboración de una tabla o catálogo donde se califican las distintas Áreas, Políticas y Grupos de programas de gasto de la clasificación por programas como obligatorios o no obligatorios, según exista o no competencia municipal para dicha partida presupuestaria atendiendo al marco legal vigente.

A continuación, y como complemento de la tabla o catálogo de servicios no obligatorios expuesto, se desarrolla un análisis explicativo de las razones que han llevado a calificar cada Área, Política y Grupo de Programas de gasto -para los que se dispone de datos liquidados en la clasificación por programas del presupuesto- como servicios obligatorios o no obligatorios, a la luz del repaso de la LRBRL.

Área de Gasto 0. Deuda Pública: En este grupo se incluyen los gastos de intereses y de amortización de la deuda y demás operaciones financieras de naturaleza análoga. En principio cabe considerar que amortizar la deuda y pagar sus intereses constituye una obligación municipal y, por lo tanto, se trata de un gasto obligatorio.

Área de Gasto 1. Servicios Públicos Básicos: Esta área incluye los gastos originados por determinados servicios públicos básicos (seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente) que, con carácter obligatorio, deben prestar los Municipios con arreglo al artículo 26.1 de la LRBRL, lo que permite considerarlos como servicios obligatorios. Adicionalmente también refrendan esta clasificación el contenido del art. 25.2f. (seguridad, protección civil y extinción de incendios); 25.2g (ordenación del tráfico); 25.2.a. (vivienda, urbanismo, vivienda protegida) 25.2.d. (vías públicas; alumbrado), 25.2.b. (medio ambiente, tratamiento residuos, parques y jardines) 25.2.c (saneamiento y abastecimiento de agua), 25.2.k (cementerios y servicios funerarios).

Área de Gasto 2. Actuaciones de Protección y Promoción Social: Dentro de este Área, la Política de Gasto 21 Pensiones recoge gastos referidos a las pensiones y prestaciones similares otorgados por los Municipios a sus funcionarios y trabajadores. La Política de Gasto 22 Otras prestaciones económicas a favor de empleados recoge los gastos derivados de la acción social realizada por los ayuntamientos a favor de sus empleados. Ambas categorías forman parte de la potestad autoorganizativa de las EELL y, por lo tanto, cabe considerarlos como gastos propios de las mismas. La Política de Gasto 23. Servicios Sociales y Promoción Social incluye aquellos gastos que realizan los Municipios en servicios de asistencia social, actuaciones de acción social (ancianos, dependientes, etc.), acciones sobre colectivos con necesidades especiales (drogodependientes,


Tabla 2: Identificación de políticas y programas de de gasto no obligatorio
GASTOS REALIZADOS (liquidación presupuestaria)

	Clasificación por Áreas, Políticas y Grupos de Programas de gasto	Base jurídica	Calificación
0	DEUDA PÚBLICA	Potestad de autoorganización	Gasto Propio
1	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS		
13	Seguridad y movilidad ciudadana		
	130. Adm.general Seguridad y Protección Civil		
	132. Seguridad y Orden Público	Art. 25.2.f LRBRL	Gasto Propio
	133. Ordenación del Tráfico y estacionamiento	Art. 25.2.g LRBRL	Gasto Propio
	134. Protección Civil	Art. 25.2.f LRBRL + Art. 26.c LRBRL para Mun > 20000 hab.	Gasto Propio
	135. Extinción de incendios	Art. 25.2.f LRBRL	Gasto Propio
15	Vivienda y urbanismo		Gasto Propio
	150. Adm. General Vivienda y Urbanismo		
	151. Vivienda	Art. 25.2.a. LRBRL	Gasto Propio
	152. Urbanismo	Art. 25.2.a. LRBRL	Gasto Propio
	153. Acceso a la vivienda	Art. 25.2.a. LRBRL	Gasto Propio
	154. Fomento edificación viv. Protegida	Art. 25.2.a. LRBRL	Gasto Propio
	155. Vías Públicas	Art. 25.2.d. LRBRL	Gasto Propio
16	Bienestar comunitario		
	161. Saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas	Art. 25.2.c. LRBRL + Oblig todos art.26.1.a)	Gasto Propio
	162. Recogida, eliminación, tratamiento de residuos	Art. 25.2.b. LRBRL + Oblig todos art.26.1.a)	Gasto Propio
	163. Limpieza Viaria	Oblig todos art.26.1.a)	Gasto Propio
	164. Cementerios y servicios funerarios	Art. 25.2.K. LRBRL + Oblig todos art.26.1.a)	Gasto Propio
	165. Alumbrado público	Art. 25.2.d. LRBRL + Oblig todos art.26.1.a)	Gasto Propio
	169. Otros servicios de bienestar comunitario		
17	Medio ambiente		
	170. Admon general Medio Ambiente	Art. 25.2.b. LRBRL	Gasto Propio
	171. Parques y jardines	Art. 25.2.b. LRBRL	Gasto Propio
	172. Protección y mejora Medio Ambiente	Art. 25.2.b. LRBRL +Art. 26.1 d) para mun > 50000 h	Gasto Propio
	179. Otras actuaciones Medio Ambiente	Art. 25.2.b. LRBRL	Gasto Propio
2	ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL		
21	Pensiones	Potestad de autoorganización	Gasto Propio
22	Otras prestaciones económicas a favor de empleados	Potestad de autoorganización	Gasto Propio
23	Servicios Sociales y promoción social	Art. 25.2.e. LRBRL	Gasto No Obligatorio
	230. Adm.Gral de Servicios Sociales	Art. 25.2.e. LRBRL	Gasto No Obligatorio
	231. Acción Social	Art. 25.2.e. LRBRL	Gasto No Obligatorio
	232. Promoción Social	Art. 25.2.e. LRBRL	Gasto No Obligatorio
	233.Asistencia a dependientes	Art. 25.2.e. LRBRL	Gasto No Obligatorio
24	Fomento del Empleo		Gasto No Obligatorio
3	PRODUCCIÓN BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE		
31	Sanidad		
	312.- Hospitales, Servicios asistenciales y Centros de Salud		Gasto No Obligatorio
	313.- Acciones públicas relativas a la Salud	Art. 25.2.j. LRBHL	Gasto Propio



32	Educación		
	320. Admon Gral de Educación	Art. 25.2.n LRBRL	
	321. Enseñanza preescolar y primaria		Gasto Propio
	322. Enseñanza Secundaria		Gasto No Obligatorio
	323. Promoción Educativa		Gasto No Obligatorio
	324. Servicios complementarios de educación		Gasto No Obligatorio
33	Cultura		
	331. Admon Gral de la Cultura	Art. 25.2.m LRBRL + art26. 1c Obligatorio mun> 5000	
	332. Bibliotecas y archivos	Art. 25.2.m LRBRL	Gasto Propio
	333. Museos y artes plásticas	Art. 25.2.m LRBRL	Gasto Propio
	334. Promoción cultural	Art. 25.2.m LRBRL	Gasto Propio
	335. Artes Escénicas	Art. 25.2.a LRBRL	Gasto Propio
	336. Arqueología y protección del Patrimonio Histórico-Artístico	Art. 25.2.m y l LRBRL	Gasto Propio
	337. Ocio y tiempo libre	Art. 25.2.m y l LRBRL	Gasto Propio
	338. Fiestas populares y festejos		Gasto Propio
34	Deporte		
	340. Admon Gral del Deporte	Art. 25.2.l y 26.1.c LRBRL para mun > 20000h	
	341. Promoción y fomento del Deporte	Art. 25.2.l y 26.1.c LRBRL para mun > 20000h	Gasto Propio
	342. Instalaciones deportivas		Gasto Propio
4	ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO		
41	Agricultura, Ganadería y Pesca		
	410. Adm Gral de Agricultura, ganadería y pesca		Gasto No Obligatorio
	412. Mejora infraestructuras agropecuarias		Gasto No Obligatorio
	414. Desarrollo rural		Gasto No Obligatorio
	415. Protección y desarrollo de los recursos pesqueros		Gasto No Obligatorio
	419. Otras actuaciones en agricultura, ganadería y pesca		Gasto No Obligatorio
42	Industria y energía		
	420. Adm Gral de Industria y Energía		Gasto No Obligatorio
	422. Industria		Gasto No Obligatorio
	423. Minería		Gasto No Obligatorio
	425. Energía		Gasto No Obligatorio
43	Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas		
	430. Adm Gral Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas	Art. 25.2.i LRBRL	
	431. Comercio	Art. 25.2.h LRBRL	Gasto Propio
	432. Ordenación y promoción turística	Art. 25.2.i LRBRL	Gasto Propio
	433. Desarrollo empresarial	Art. 25.2.i LRBRL	Gasto Propio
	439. Otras actuaciones sectoriales		Gasto Propio
44	Transporte público		Gasto Propio
	440. Adm Gral del Transporte	Art. 25.2 g LRBRL	
	441. Promoción, mantenimiento y desarrollo del transporte	Art. 25.2 d LRBRL	
	442. Infraestructuras del transporte		
45	Infraestructuras		
	450. Adm. Gral Infraestructuras		
	452. Recursos Hidráulicos	Art. 25.2.d de LRBRL	Gasto Propio
	453. Carreteras	Art. 26.1.a LRBRL	Gasto Propio
	454. Caminos vecinales	Art. 25.2.d de LRBRL	Gasto Propio
	459. Otras infraestructuras	Art. 26.1.a LRBRL	



46	Investigación, desarrollo e innovación		
	462. Investigación y estudios relacionados con los sspp		Gasto No Obligatorio
	463. Investigación científica, técnica y aplicada		Gasto No Obligatorio
49	Otras actuaciones de carácter económico		
	491. Sociedad de la información	Art. 25.2 ñ LRBRL	Gasto Propio
	492. Gestión del conocimiento	Art. 25.2 ñ LRBRL	Gasto Propio
	493. Oficinas defensa del consumidor	Art. 25.2 ñ LRBRL	Gasto Propio
9	Actuaciones de carácter general	Potestad de autoorganización	Gasto Propio

Fuente: INE, Elaboración propia.

colectivos marginales) y acciones de promoción social (igualdad de género, protección a la infancia, etc.).

Siguiendo nuestro planteamiento metodológico, el contenido del art. 25.2 e) (y en su refuerzo el art. 26.1c. para Municipios mayores de 20.000 h) señala expresamente que los Municipios tendrán competencias propias, en los términos señalados por la legislación sectorial estatal o autonómica, en “la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. De este modo, haciendo una interpretación estricta de este articulado, sólo deberían entenderse como gastos propios aquellos gastos realizados en servicios de información, evaluación y atención inmediata relacionados con los servicios sociales, pero no aquellos gastos relacionados con la gestión y prestación ordinaria de un servicio (ej: residencias de ancianos, centros drogodependientes, programas igualdad género,..) que corresponderían normalmente al ámbito autonómico. Habría que acudir a una exhaustiva información presupuestaria por programas y subprogramas de gasto para poder deslindar acertadamente que parte de dichos gastos en servicios sociales corresponde a estas categorías de información, evaluación y atención inmediata lo cual resulta imposible con los datos existentes. Pensamos que el grueso del gasto social recogido en estas partidas no está en dichas categorías sino más bien en la prestación de servicios ordinarios y por ello, en nuestra tabla estos gastos han sido considerados como gastos impropios o no obligatorios.

Por último, la Política de Gasto 24 Fomento del Empleo incluye gastos que tienen por objeto el fomento y la promoción del empleo (planes de empleo, cursos de formación, campañas informativas,..). No hemos encontrado en nuestro marco legal competencial ningún artículo que asigne competencia a los Municipios en este ámbito por lo que en nuestro análisis han recibido la calificación de gastos no obligatorios.

Área de Gasto 3. Producción de bienes públicos de carácter preferente: Este Área comprende los gastos que realiza la Entidad local en relación con la sanidad, educación, cultura, ocio, tiempo libre y deporte. Las competencias de muchas de estas políticas son normalmente compartidas entre diferentes niveles de gobierno por lo que se requiere un análisis más pormenorizado de cada una de ellas.

Dentro de la Política de Gasto 31. Sanidad cabe distinguir dos Grupos de Programas diferenciados. Por un lado el Grupo 312 Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud recoge gastos destinados a la creación, construcción, equipamiento y funcionamiento de centros sanitarios (hospitales, clínicas, laboratorios, centros de salud, casas de socorro, balnearios...) y sus servicios complementarios, como ambulancias, etc. Siguiendo nuestra metodología no encontramos ninguna referencia en el marco legal analizado que atribuya



competencias a los Municipios para estos servicios, por lo que en nuestro catálogo han sido considerados como impropios o no obligatorios.

Por otro lado, el Grupo 313 Acciones públicas relativas a la salud incluye gastos asociados a los servicios de salud pública, higiene pública, prevención sanitaria, seguridad alimentaria, campañas de desinfección y otros de naturaleza análoga. Estos gastos estarían bajo competencia municipal amparados en el contenido del art. 25.2. j) que otorga competencias a los Municipios en materia de “protección de la salubridad pública” por lo que en nuestro trabajo han sido catalogados como gastos propios.

Dentro de la Política de Gasto 32. Educación se incluyen los gastos en actividades derivadas de la creación, conservación y funcionamiento de centros e instituciones de enseñanza de todo tipo (educativos, benéfico-asistenciales con preponderancia en la actividad educativa), sus servicios complementarios correspondientes (becas, transporte escolar...) y otros gastos destinados a la mejora del nivel educativo de los ciudadanos (artísticas, idiomas, para adultos, etc.).

El artículo 25.2 n) de la LRBRL asigna competencia a los Municipios, en los términos establecidos por la legislación del Estado y de las CCAA en algunos aspectos del desarrollo de la enseñanza preescolar y primaria – fundamentalmente en cuanto a la construcción y mantenimiento de centros y vigilancia de la escolaridad obligatoria - De este modo el contenido del gasto incluido en el Grupo de Programa 321 Enseñanza preescolar y primaria sí podría catalogarse como propio siempre que estuviera vinculados con dichas atribuciones. Sin embargo el marco competencial local analizado no atribuye expresamente competencias a los Municipios respecto al gasto contenido en el Grupo de Programas 322 Enseñanza Secundaria, ni para el Grupo 323 Promoción Educativa (escuelas artísticas, de idiomas, de adultos,...) ni para el Grupo 324 Servicios complementarios de educación (becas, transporte escolar,...) por lo que cabría considerarlos como gastos impropios o no obligatorios.

La Política de Gasto 33. Cultura incluye los gastos de creación, conservación y funcionamiento de diferentes equipamientos culturales así como los gastos relacionados con actividades culturales, recreativas, fiestas y de tiempo libre. Diferentes apartados de art 25.2 de la LRBRL asignan competencia a los municipios en estas materias: Así el apartado m) en la “promoción de la cultura y equipamientos culturales”; el apartado l) en la “promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre” y el apartado a) en la “protección y gestión del Patrimonio histórico-artístico”. Asimismo el artículo 26.1 LRBRL establece la obligatoriedad para los Municipios con población superior a 5.000 habitantes de crear bibliotecas públicas. Todas estas referencias permiten considerar el Gasto en la Política Cultura como un gasto propio.

Por último la Política de Gasto 34. Deporte comprende los gastos relacionados con las instalaciones deportivas o con la promoción y difusión del deporte. Como ya hemos señalado el art. 25.2 l) asigna competencias a los Municipios para la “promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre” y el artículo 26.1 LRBRL establece la obligatoriedad para los Municipios con población superior 20.000 habitantes de poseer instalaciones deportivas, lo que nos permite catalogar a todos los gastos contenidos en esta política como gastos propios.



Área de Gasto 4. Actuaciones de carácter económico: Se integran aquí los gastos que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica, así como los gastos en infraestructuras básicas y de transportes; infraestructuras agrarias; comunicaciones; investigación, desarrollo e innovación.

Dentro de estos gastos cabe considerar como propios los gastos de la Política 43: Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas, puesto que el artículo 25.2 h) e i) de la LRBRL asigna respectivamente competencias a los Municipios en “Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local” y en los aspectos comerciales de “Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante”.

Asimismo también cabe considerar como propios los gastos de la Política 44 Transporte Público, tanto en los aspectos de prestación del servicio como de las infraestructuras relacionadas con el mismo, puesto que el art. 25.2. g) y d) de la LRBRL asignan competencia a los Municipios tanto en “Transporte colectivo urbano” como para “Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad”. También el artículo 26.1 d) señala la obligatoriedad de prestar “transporte urbano colectivo de viajeros” para los Municipios de población superior a 50.000 habitantes.

Los gastos incluidos en la Política 45 Infraestructuras también pueden considerarse mayoritariamente como gastos propios puesto que el art. 25.2 d) de la LRBRL les atribuye competencia en la “Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad”. También el art. 26.1.a) asigna a todos los Municipios competencias “en acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas”.

Por último, los gastos de la Política 49 referidos al funcionamiento y promoción de los servicios de telecomunicaciones, de la Sociedad de la Información, de la gestión del conocimiento y otros de naturaleza análoga también caben considerarse como propios puesto que el art. 25.2.ñ) de la LRBRL asigna competencias municipales en la “Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones”.

Sin embargo, no se encuentran asignaciones competenciales expresas en el marco legal analizado para las Políticas de gasto 41. Agricultura, ganadería y pesca; 42. Industria y energía y 46. Investigación, desarrollo e innovación por lo que cabría considerar los gastos incluidos en estos epígrafes como gastos no obligatorios.

Área de Gasto 9. Actuaciones de carácter general

En esta Área se incluyen los gastos relativos a actividades que afecten al ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte de toda la organización. Incluye Políticas de Gasto como la 91. Órganos de gobierno; 92. Servicios de carácter general; 93. Administración financiera y tributaria; 94. Transferencias a otras Administraciones Públicas. Respecto a dichas actividades, los Ayuntamientos tienen competencias plenas y los gastos derivados están asociados a su potestad de autoorganización. En base a este argumento, los gastos incluidos en este grupo de función deben ser considerados como gastos obligatorios.



4. UNA APROXIMACIÓN A LA CUANTIFICACIÓN DEL GASTO NO OBLIGATORIO DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Una vez elaborado un catálogo de los posibles gastos que podrían considerarse como no obligatorios, a continuación procedemos a realizar una aproximación a su cuantificación. Para ello ponemos en relación las distintas partidas de gasto ofrecidas por las liquidaciones presupuestarias de los Municipios en su clasificación por programas con el catálogo elaborado en el apartado anterior. Esta estimación nos permite conocer mejor el comportamiento de este tipo de gastos y analizar cuestiones como su importancia relativa respecto a los gastos totales, qué tipo de políticas cobra más protagonismo dentro de estos gastos, si predominan más los gastos corrientes o de capital, cómo es su comportamiento según el distinto tamaño de los municipios, etc.

Nuestra aproximación empírica a la cuantificación de los gastos no obligatorios se encuentra acotada en un doble sentido: en cuanto al ámbito territorial de análisis, en primer lugar, se ha trabajado con una perspectiva agregada, realizando una cuantificación para el conjunto de los Municipios españoles. Adicionalmente, se ha focalizado más el análisis y se han realizado estimaciones para los ámbitos territoriales más concretos de los Municipios de la Comunidad de Madrid y de la Comunidad de Galicia, con objeto de observar si los comportamientos en territorios más específicos coinciden o no con el comportamiento a nivel nacional. Se han elegido estos territorios como muestra de análisis por tratarse de territorios con una distribución municipal bien diferenciada, siendo Madrid una Comunidad donde predominan los grandes Municipios y Galicia un territorio donde la población se concentra en Municipios de mucho menor tamaño. En cuanto al ámbito temporal de análisis se ha tomado como referencia los datos de las liquidaciones presupuestarias de los Municipios en el ejercicio 2015, último ejercicio con información disponible al iniciar la investigación.

Los datos utilizados en esta aproximación empírica han sido obtenidos de la base de datos de los presupuestos liquidados de los Municipios, en su clasificación por programas, en los ámbitos territoriales y temporales acotados⁶. Esta base de datos ofrece información desglosada para los Municipios españoles⁷ hasta el nivel de Políticas de Gasto y Grupos de Programas lo que nos ha permitido en ocasiones distinguir distintos tipos de gasto obligatorio/ no obligatorios dentro de una misma Política de Gasto.

Los datos de las liquidaciones presupuestarias nos muestran que durante el ejercicio 2015 en el conjunto de los Municipios españoles se liquidó un volumen de gasto relacionado con servicios no obligatorios que ascendió a 6.875 millones de euros, lo que supone un 14,3 % del gasto total liquidado por estos Municipios. En términos de gasto per cápita este gasto impropio ascendió a 146 €/h. (tabla 3).

6- Estos datos pueden obtenerse de la web de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAL) del Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP).

7- Aunque la información de esta base de datos no incluye a la totalidad de Municipios españoles, en la práctica es casi censal, pues incluye los presupuestos de más del 90 % de los Municipios y aproximadamente el 98 % de la población. Además los Municipios no incorporados son pequeños y pocos significativos presupuestariamente.



Focalizando la mirada en los ámbitos territoriales seleccionados en nuestro estudio se observa como los Municipios de la Comunidad de Madrid presentan valores más bajos de los gastos no obligatorios que los datos nacionales. A pesar de que dichos Municipios realizaron un gasto total per cápita superior a la media nacional, el dato de gasto no obligatorio per cápita fue sensiblemente inferior al conjunto del país (134 €/h). También el indicador relativo de gastos no obligatorios respecto al total fue sensiblemente inferior a la media del país (11,9%). Sin embargo en los Municipios de Galicia la importancia relativa de los gastos no obligatorios respecto al gasto total se aproxima al valor medio del conjunto de los Municipios españoles con un 14,4%. Ahora bien, observando el indicador gasto no obligatorio per cápita los Municipios gallegos presentan un valor sensiblemente inferior a la media del país e incluso inferior al de los Municipios madrileños (118€/h).

Tabla 3. Gasto no obligatorio y gasto total. Total Municipios, Municipios de Madrid y de Galicia. Liquidación 2015

	TOTAL MUN	Madrid	Galicia
Gasto no obligatorio (miles €)	6.875.953	862.609	321.290
Gasto total (miles €)	47.936.625	7.236.450	2.219.747
%	14,34%	11,92%	14,47%
Gasto no obligatorio (€/hab)	146 €/h	134 €/h	118€/h
Gasto total (€/hab)	1.018 €	1.124€/h	812€/h

Fuente: Elaboración propia a partir datos SGFAL (MHFP).

Aunque estos resultados muestran porcentajes de gasto no obligatorio respecto al total considerables, son, sin embargo, sensiblemente inferiores a muchos de los obtenidos en estudios previos sobre la materia para distintos periodos temporales. Así, en el último trabajo de Villalta, Más y Salinas (2011), los resultados giran en una banda del 22-27 % para todos los municipios españoles según regiones. Por otro lado, en el originario trabajo de FEMP (2006) el valor obtenido en este indicador para una amplia muestra de municipios de todo el territorio nacional era del 35%. Los resultados de este trabajo son más parecidos a las estimaciones de Tránchez et al. (2008) con valores de este indicador de gasto no obligatorio relativo que oscila en una horquilla entre el 12% y el 16%, según distintos territorios analizados en el periodo 2003-2007.

Una cuestión de interés puede ser intentar determinar cuál es el principal destino del gasto no obligatorio realizado por los municipios. Para ello, en la tabla 4 se analiza cómo está distribuido porcentualmente dicho gasto entre las principales funciones de la clasificación funcional del gasto.

Se observa que la Política de Gasto que supone el mayor porcentaje relativo dentro de los gastos no obligatorios es la partida destinada a Servicios Sociales y Promoción social que supone el 51,7 % del



total de gastos obligatorios. En segundo lugar estarían los distintos programas de Gasto en Educación considerados como no obligatorios (Administración General, Promoción Educativa, Servicios Complementarios,...) que, contabilizados agregadamente suponen el 27,2 % del total. También resulta importante como destino del gasto no obligatorio la política de Fomento del Empleo con un 15 % del total. El gasto no obligatorio vinculado a la política Sanidad sólo alcanza al 3.4% del total. Por último tienen un carácter más residual las partidas vinculadas a actuaciones de carácter económico como Agricultura, Ganadería y Pesca (1,41%) Industria y Energía (0,92%) o Investigación, desarrollo e Innovación (0,08%)

Esta distribución por políticas del Gasto no obligatorio observado para el conjunto de los Municipios se observa también, al menos en cuanto a su ordenación, para los Municipios de Galicia. El principal destino es el Gasto en Servicios Sociales y Promoción social que supone el 54,3 % del total de gastos obligatorios. Le siguen los programas de Gasto en Educación que en conjunto suponen un 24,6% del total y en

Tabla 4.1. Principales destinos del Gasto no obligatorio. Euros por habitante y distribución porcentual. Todos Municipios. Liquidaciones 2015

	Funciones	Miles de euros	%	€ / hab
23	Servicios Sociales y promoción social	3.566.031	51,79%	76,76
32	Educación	1.876.878	27,26%	40,40
24	Fomento del Empleo	1.036.987	15,06%	22,32
31	Sanidad	238.806	3,47%	5,14
41	Agricultura, Ganadería y Pesca	97.333	1,41%	2,10
42	Industria y energía	63.455	0,92%	1,37
46	Investigación, desarrollo e innovación	5.621	0,08%	0,12
	TOTAL	6.885.110	100,00%	148,21

Fuente: Elaboración propia a partir datos SGCF (MHFP).

Tabla 4.2. Principales destinos del Gasto no obligatorio. Euros por habitante y distribución porcentual. Municipios Madrid Liquidaciones 2015

	Funciones	Miles de euros	%	€ / hab
23	Servicios Sociales y promoción social	460.840	53,42%	71,59
32	Educación	219.346	25,43%	34,08
31	Sanidad	98.580	11,43%	15,31
24	Fomento del Empleo	75.740	8,78%	11,77
42	Industria y energía	7.376	0,86%	1,15
41	Agricultura, Ganadería y Pesca	467	0,05%	0,07
46	Investigación, desarrollo e innovación	259	0,03%	0,04
	TOTAL	862.609	100,00%	134,01

Fuente: Elaboración propia a partir datos SGCF (MHFP).



tercer lugar aparecerían los gastos en Fomento del empleo con un 18,2% del total. En estos Municipios es también muy reducido el porcentaje de gastos no obligatorios destinados a la función sanidad (1,5%) En el caso de los Municipios de Madrid la dinámica es la misma destacando el importante destino que supone el Gasto en Servicios Sociales y Promoción social y en Educación. Sin embargo una distinción importante con respecto a los Municipios gallegos y a la tendencia observada para el conjunto del país es el cierto papel que juegan los gastos destinadas a funciones relacionada con la Sanidad (un 11,4% del total de gastos no obligatorios).

Tabla 4.3. Principales destinos del Gasto no obligatorio. Euros por habitante y distribución porcentual. Municipios Galicia Liquidaciones 2015

	Funciones	Miles de euros	%	€ / hab
23	Servicios Sociales y promoción social	174.599	54,34%	63,90
32	Educación	79.112	24,62%	28,95
24	Fomento del Empleo	58.713	18,27%	21,49
31	Sanidad	5.086	1,58%	1,86
41	Agricultura, Ganadería y Pesca	2.075	0,65%	0,76
42	Industria y energía	1.664	0,52%	0,61
46	Investigación, desarrollo e innovación	41	0,01%	0,02
	TOTAL	321.290	100,00%	117,59

Fuente: Elaboración propia a partir datos SGCF (MHFP).

Otro aspecto de interés consiste en analizar la naturaleza económica del gasto no obligatorio de los municipios. La tabla 5 muestra que dicho gasto en el total de los Municipios españoles es fundamentalmente gasto corriente (94,3%). Dentro del mismo destacan las partidas dedicadas a gastos de personal (44,9%) y a Gasto corriente en bienes y servicios (34,9%). Dentro de los gastos no obligatorios dedicados a operaciones de capital destaca el gasto incluido en el capítulo de Inversiones reales (5%), aunque muy alejado de las importantes cuantías que suponen los gastos corrientes. Apenas se observan gastos impropios en los gastos financieros.

El mismo análisis efectuado para los municipios de la Comunidad de Madrid y Galicia muestra resultados similares, aunque con matices. En los municipios de Madrid resulta algo más importante la asignación a gastos corrientes (97,7%) que en la media nacional y en los Municipios de Galicia es destacable una mayor asignación a gastos de capital que para la media del país (8,6%).

Otro análisis de interés consiste en estudiar el gasto no obligatorio de los Municipios teniendo en cuenta su distinto tamaño poblacional, con objeto de observar si dicho tamaño tiene alguna influencia o no en la cuantía de estos gastos. Para el conjunto de los municipios españoles se observa que los estratos municipales con mayor gastos en servicios no obligatorios per cápita son los municipios más



**Tabla 5.1. Clasificación económica del gasto no obligatorio.
Total Municipios. 2015**

Capítulos	Miles €	€ / hab	%
Capítulo 1. Gastos de Personal	3.193.217	68	44,96%
Capítulo 2. Gastos corrientes en bss y ss	2.478.606	53	34,90%
Capítulo 3. Gastos Financieros	1.611	0	0,02%
Capítulo 4. Transferencias corrientes	1.029.415	22	14,50%
Capítulo 5. Fondo Contingencia	0	0	0,00%
Gastos Corrientes	6.702.850	142	94,38%
Capítulo 6. Inversiones reales	360.004	8	5,07%
Capítulo 7. Transferencias de capital	35.099	1	0,49%
Gastos de Capital	395.103	8	5,56%
Capítulo 8. Activos financieros	3.497	0	0,05%
Capítulo 9. Pasivos financieros	415	0	0,01%
Gastos financieros	3.913	0	0,06%
TOTAL	7.101.866	151	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir datos SGCF (MHFP).

**Tabla 5.2. Clasificación económica del gasto no obligatorio. Municipios
Madrid y Galicia. 2015**

Capítulos	Miles €	€ / hab	%	Miles €	€ / hab	%
Capítulo 1. Gastos de Personal	356.816	55	39,98%	226.338	83	42,54%
Capítulo 2. Gastos corrientes	430.763	67	48,27%	201.084	74	37,79%
Capítulo 3. Gastos Financieros	766	0	0,09%	28	0	0,01%
Capítulo 4. Transferencias corrientes	83.696	13	9,38%	58.418	21	10,98%
Capítulo 5. Fondo Contingencia	0	0	0,00%	0	0	0,00%
Gastos Corrientes	872.042	135	97,72%	485.869	178	91,32%
Capítulo 6. Inversiones reales	18.989	3	2,13%	40.454	15	7,60%
Capítulo 7. Transferencias de capital	1.164	0	0,13%	5.686	2	1,07%
Gastos de Capital	20.152	3	2,26%	46.140	17	8,67%
Capítulo 8. Activos financieros	195	0	0,02%	34	0	0,01%
Capítulo 9. Pasivos financieros	0	0	0,00%	0	0	0,00%
Gastos financieros	195	0	0,02%	34	0	0,01%
TOTAL	892.390	139	100,00%	532.043	195	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir datos SGCF (MHFP).



grandes y los más pequeños. Destaca especialmente el dato para los dos Municipios de más de 1 millón de habitantes con un gasto no obligatorio per cápita de 198,83€/ h y un valor relativo muy superior a la media. En un segundo escalón estarían los Municipios más pequeños (menores de 5.000 habitantes, entre 5.000 y 20000 hab y entre 20.000 y 50.000 hab) con valores del gasto no obligatorio per cápita por encima siempre de 145 €/hab y ligeramente superiores a la media. Sin embargo son los Municipios en los estratos intermedios de población los que tienen valores por debajo de la media e indicadores del gasto no obligatorio per cápita alrededor de 140€/h.

Pasando a analizar la importancia relativa del gasto no obligatorio respecto al gasto total, se observa que en todos los estratos municipales agrupados por población este indicador supera el 12%, En general se observa que este gasto es importante relativamente en los municipios de menor población (con niveles relativos superiores al 15% del total). También se observa que el indicador gasto no obligatorio respecto al total desciende a medida que vamos pasando a municipios de mayor población. De hecho el estrato con las dos grandes ciudades de Madrid y Barcelona y el estrato de municipios mayores de 500.000 h. presentan los valores más bajos de este indicador.

El comportamiento en los municipios madrileños y gallegos es dispar. En los Madrid son los municipios más grandes (considerando ahora todos los mayores de 100.000 h.) los que presentan valores de gasto no obligatorio per cápita superiores a la media de esa región. En el caso de los municipios gallegos son claramente los municipios más pequeños (estratos de < 5000 h y entre 5000-20000 h) los que presentan valores del gasto no obligatorio per cápita superiores a la media regional.

Respecto al indicador del gasto no obligatorio respecto al gasto total la tendencia descendiente observada para el conjunto de municipios se observa también con claridad para los municipios gallegos, destacando además el importante porcentaje observado para los municipios menores de 5.000 h. (18,8%). Esta tendencia se ve rota en el caso de los municipios madrileños para los municipios mayores de 100.000 h, debido a la fuerte influencia que genera el gran municipio de Madrid.

**Tabla 6.1. Gasto per cápita. Total de Municipios agrupados por tamaño poblacional. Valores absolutos y relativos. Liquidación 2015**

Municipios	Gasto no obligatorio (A)	Media = 100	Total gasto (B)	Media = 100	(A)/(B)
Menos de 5.000 h.	148,16	101	985,83	97	15,0
De 5.001 a 20.000 h.	147,86	101	947,92	93	15,6
De 20.001 a 50.000 h.	149,20	102	975,28	96	15,3
De 50.001 a 100.000 h.	140,95	96	983,78	97	14,3
De 500.000 a 1 millón h.	135,98	93	920,59	90	14,8
De 100.000 a 500.000 h.	140,43	96	1134,73	111	12,4
Más de 1 millón hab	198,83	136	1532,23	150	13,0
TOTAL	146,26	100	1018,32	100	14,4

Fuente: Elaboración propia a partir datos SGCF (MHFP).**Tabla 6.2. Gasto per cápita. Municipios de Madrid agrupados por tamaño poblacional. Valores absolutos y relativos. Liquidación 2015**

Municipios	Gasto no obligatorio (A)	Media = 100	Total gasto (B)	Media = 100	(A)/(B)
Menos de 5.000 h.	122	91	1.011	90	12,1
De 5.001 a 20.000 h.	103	77	858	76	12,0
De 20.001 a 50.000 h.	111	83	942	84	11,8
De 50.001 a 100.000 h.	100	75	938	83	10,7
Mas de 100.000 h	145	108	1.202	107	12,1
TOTAL	134	100	1.124	100	11,9

Fuente: Elaboración propia a partir datos SGCF (MHFP).**Tabla 6.3. Gasto per cápita. Municipios de Galicia agrupados por tamaño poblacional. Valores absolutos y relativos. Liquidación 2015**

Municipios	Gasto no obligatorio (A)	Media = 100	Total gasto (B)	Media = 100	(A)/(B)
Menos de 5.000 h.	127	108	675	83	18,8
De 5.001 a 20.000 h.	130	111	866	107	15,0
De 20.001 a 50.000 h.	112	96	717	88	15,7
De 50.001 a 100.000 h.	116	99	872	107	13,3
Mas de 100.000 h	114	97	901	111	12,6
TOTAL	118	100	812	100	14,5

Fuente: Elaboración propia a partir datos SGCF (MHFP).



5. CONCLUSIONES

El trabajo elaborado sobre el gasto no obligatorio de los Municipios nos permite destacar las siguientes conclusiones:

1. El propio concepto de “gastos impropios o no obligatorios” de los Municipios resulta en sí mismo problemático, extremadamente permeable y susceptible de no conseguir consensos unánimes. En la mayoría de los trabajos precedentes sobre el tema se ha optado por utilizar un concepto vinculado al marco legal que determina las competencias de los municipios, definiendo como “gastos no obligatorios” aquellos para los que no existe asignación competencial expresa.

Sin embargo existen muchas opiniones, particularmente desde la posición de los responsables municipales, que entienden que los ayuntamientos tienen una responsabilidad casi ilimitada a la hora de satisfacer las necesidades y demandas de sus ciudadanos y por ello no cabría hablar estrictamente de “gastos no obligatorios”, pues siempre tendrían la obligación de satisfacerlas. Se afirma que la definición “legal” de servicios no obligatorios, probablemente no coincida con el carácter “obligatorio” que marca la realidad de las necesidades sociales que los Municipios deben atender. Además, esta posición vendría apoyada por una interpretación amplia de los artículos 2 y 25.1 de la LRBRL que otorgaría una amplia capacidad a los municipios para “realizar actividades y servicios que satisficieran los intereses de la comunidad vecinal”.

2. Desde nuestro punto de vista la problemática de los denominados “gastos impropios o no obligatorios” no sería un problema conceptual (definir adecuadamente qué son los gastos impropios) sino más bien un problema vinculado a la financiación de determinados tipos de gastos. Durante mucho tiempo los Municipios han venido prestando determinados servicios sobre los cuáles no tenían asignación competencial expresa debido a la fuerte demanda ciudadana sobre los mismos y reclamaban que hubiera una financiación adicional para ellos, ya que consideraban que dichos servicios eran responsabilidad de otras administraciones (gastos de suplencia)

Sin embargo la reforma de la LRBRL introducida por la LRSAL ha introducido importantes novedades que contribuyen a diluir el problema. Con la nueva regulación se afirma expresamente que los municipios podrán asumir este tipo de gastos no obligatorios (“distintos de los propios o los delegados”) pero bajo las condiciones de inexistencia de duplicidades y de garantía de solvencia financiera adecuada del municipio para acometerlos. Ello en la práctica sitúa la prestación de estos servicios bajo la responsabilidad financiera del municipio que decide prestarlos, al quedar desactivadas las posibles reclamaciones de financiación adicional argumentadas en base a duplicidades o problemas de suficiencia financiera.

Otro problema relacionado era el de la falta de financiación de los servicios atribuidos por delegación.



Aquí no existía un problema conceptual pues estaba claro el título competencial otorgante (acuerdo de delegación), pero algunos de estos servicios también eran reclamados por los municipios como gastos impropios, pues en ocasiones la delegación no incluía su financiación, o no era cuantitativamente suficiente o era disminuida o eliminada con el paso del tiempo, lo que les obligaba a incurrir en gastos adicionales. También pensamos que la última reforma de la LRSAL han contribuido a resolver el problema pues establece la obligatoriedad de que la financiación de las competencias delegadas se incluya en los acuerdos de Delegación y en los presupuestos de la administración delegante y además establece la posibilidad de que los municipios receptores de la delegación puedan rechazar la misma o impugnar el acuerdo si se producen cambios en la financiación.

3. A pesar de las dudas expuestas sobre la dificultad de ofrecer un concepto robusto de los gastos impropios o no obligatorios, en este estudio hemos intentado elaborar un catálogo de servicios no obligatorios acudiendo a la mayoritaria “definición legal” de los mismos. En la elaboración de nuestro catálogo de gastos no obligatorios nos hemos apoyado fundamentalmente en la determinación de las competencias municipales establecida en los artículos 26.1 y 25.2 de la LRBRL. Sin embargo somos conscientes de que se trata de un análisis que debe ser tomado con gran cautela y debemos destacar que se trata tan sólo de una aproximación, aquella que es compatible con la información legal y presupuestaria accesible. En el contexto de nuestro acotado trabajo nos ha resultado imposible revisar con total exactitud la amplia normativa sectorial estatal o autonómica sobre las distintas materias o los numerosos acuerdos de delegación de competencias asignados a los Municipios y ello ha podido condicionar el resultado del catálogo de servicios no obligatorios resultante. Por último, y aunque los datos disponibles nos han permitido descender hasta el nivel de grupos de programas hubiera sido deseable contar con una información más desagregada por programas, pues podrían existir programas propios e impropios dentro de un mismo grupo.

Nuestro trabajo de identificación ha concluido en una visión más restrictiva del catálogo de servicios no obligatorios, en comparación con otros trabajos anteriores sobre esta materia (Vilalta y Mas, 2003 y 2006; Vilalta et al., 2004 y 2008; Vilalta, Mas y Salinas, 2011; FEMP, 2006) y más en la línea de algún trabajo nuestro precedente (Tránchez et al., 2011)

4. Por último, se ha realizado una aproximación a la cuantificación del volumen del gasto no obligatorio realizado por los municipios, tanto considerando la información conjunta de todos los municipios españoles, como con un análisis más detallado para los municipios de Madrid y Galicia. Entre los resultados más destacables podemos señalar:

- El gasto no obligatorio estimado para el ejercicio 2015 en el conjunto de los municipios españoles presenta valores sensiblemente inferiores a los obtenidos en estudios previos sobre la materia. En nuestro trabajo el indicador de gasto no obligatorio respecto al total presenta valores del 14,4% para el conjunto de municipios españoles. Para las estimaciones de Madrid el resultado es del 11,9 % y para Galicia es del 14,3% en línea con el resultado agregado. En Vilalta, Más y Salinas (2011), los resultados giran en una banda del 22-27 % para todos los Municipios españoles, según regiones. Por otro lado, en el originario trabajo de FEMP (2006) el valor para todo el territorio nacional era



del 35%. Los resultados de este trabajo son más parecidos a las estimaciones de Tránchez et al. (2008) con valores de este indicador relativo que oscila en una horquilla entre el 12% y el 16%, según distintos territorios analizados en el periodo 2003-2007.

- El principal destino de este gasto no obligatorio de los municipios en el ejercicio 2015 corresponde básicamente a servicios que se incluyen dentro de la política de servicios sociales y promoción social (por encima del 50% tanto para el conjunto de municipios como para los municipios madrileños y gallegos), seguido normalmente de los programas de educación (por encima del 20% en todos los ámbitos analizados). Los gastos no obligatorios vinculados a la política de sanidad no suelen tener mucha relevancia en el conjunto de los municipios españoles (3,4%) ni en el caso de los municipios gallegos (1,5%) aunque si tienen una cierta importancia en el caso de los municipios madrileños (11,4%) del total de gastos no obligatorios.

- Relacionando la clasificación por programas y económica del gasto en el ejercicio 2015 se observa que la mayor parte del gasto no obligatorio realizado por los municipios es gasto corriente (94% en total municipios, 97% en Madrid y 91% en Galicia). Asimismo, se observa una especial importancia dentro de ese gasto de las partidas dedicadas a gastos de personal (44,9 %) y a gasto en compra de bienes y servicios (34%).

- Analizando el gasto no obligatorio realizado por todos los municipios españoles, según su distinto tamaño poblacional en 2015, se observa que son los municipios más pequeños (los estratos de municipios menores 5.000 h; 5.000-20.000 y 20.000 y 50.000) los que presentan un indicador de gasto no obligatorio respecto al gasto total más elevado (con niveles relativos superiores al 15% del total). También se observa que este indicador desciende a medida que vamos pasando a municipios de mayor población. De hecho, el estrato que agrupa a las dos grandes ciudades de Madrid y Barcelona y el estrato de municipios de más de 500.000 h. presentan los valores más bajos de este indicador.

5. Como valoración final debemos mostrar un cierto escepticismo sobre cualquier análisis dedicado a definir, identificar y cuantificar los gastos no obligatorios de los municipios, incluido el aquí realizado. En primer lugar, pensamos que se trata de más bien de un problema de claridad en la financiación y no de determinación conceptual de dichos gastos y en este sentido, tal como hemos señalado, parece que la reciente reforma de la LRSAL ha contribuido bastante a clarificar el problema. En segundo lugar cualquier intento de cuantificación de los mismos debe ser tomado con cautela pues aparece condicionado por distintos elementos: la incertidumbre introducida por un complejo marco legal; el punto de partida más o menos estricto que se tome en la metodología a la hora de elaborar el catálogo de gastos no obligatorios y las dificultades de la información presupuestaria disponible, menos desagregada de lo que sería deseable.



Referencia bibliográficas

FEMP (2006): “La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea”. Ed. FEMP

PANIAGUA; M Y RODRIGUEZ, J (2012) “Reforma de las competencias de los entes locales a fin de eliminar los gastos impropios de los municipios”. XX Encuentro de Investigadores en Economía Pública

SUAREZ PANDIELLO, J.(2007): “Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local”. *Papeles de Economía Española* nº 113. FUNCAS

TRÁNCHEZ, J.M., MARTIN J.; FERNANDEZ DE BEAUMONT, I. ALONSO, D. Y RODRIGUEZ, A. (2011) “Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía. Documentos de Trabajo 25/2011 Instituto de Estudios Fiscales

TRÁNCHEZ, J.M., MARTIN J.; FERNANDEZ DE BEAUMONT, I. ALONSO, D. Y RODRIGUEZ, A. (2013) “Los gastos por servicios no obligatorios en los Municipios asturianos: un análisis comparado” en Rodríguez-Vigil Rubio, J. L y Fernández Llera, R. (coords.): “Crisis de los Ayuntamientos, Crisis de la Democracia”, RIDEA.

VILLALTA, M. y MAS, D. (2003): “La despesa no obligatòria dels ajuntaments. Exercisi 2000”. *Papers de polítiques territorials* 4. Ed. Diputació de Barcelona. Institut d’ Economía de Barcelona.

VILLALTA, M. et al (2004): “La despesa de carácter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercici 2001”. *Elementos de debate territorial* 20 . Ed. Diputación de Barcelona. Institut d’ Economía de Barcelona.

VILLALTA, M. y MAS D. (2006): “El gasto de carácter discrecional de los Ayuntamientos y su financiación. Ejercicios 2002 y 2003”. *Elementos de debate territorial* 23 . Ed. Diputación de Barcelona. Institut d’ Economía de Barcelona

VILLALTA, M., MAS D.y SALINAS, P (2006): “El gasto no obligatorio de los Municipiosespañoles. Ejercicio 2003”. *Diputación de Barcelona-FEMP*.

VILLALTA, M. et al (2008): “La despesa de carácter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercicis 2004-05”. *Coleccio Estudis, serie Govern Local , nº 6* . Ed. Diputación de Barcelona. Institut d’ Economía de Barcelona.

VILLALTA, M., MAS D.y SALINAS, P (2011): “El gasto no obligatorio de los Municipiosespañoles. Ejercicio 2004-2007”. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut d’ Economía de Barcelona.

ZAFRA, M. (2008): “Autonomía Local: competencias propias y financiación incondicionada”. *Papeles de Economía Española* nº 115. FUNCAS.



10. El proyecto de control interno en el Ayuntamiento de Madrid

María José Monzón Mayo
Interventora General del Ayuntamiento de Madrid
Monzonmmj@madrid.es

RESUMEN

El Ayuntamiento de Madrid está diseñando un sistema de control interno, en el marco del Real Decreto 424/2017, superando un sistema limitado al control de legalidad, en cumplimiento del mandato constitucional para contribuir a la exigencia de responsabilidad de los poderes públicos. El objetivo es llegar, con los medios adecuados y en los tiempos más breves posibles, a analizar que la actividad económico-financiera del sector público local se ajusta, no solamente al ordenamiento jurídico, sino a los principios generales de buena gestión financiera, con el fin último de mejorar la gestión en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, presupuestarios, contables, organizativos y procedimentales.

ABSTRACT

The City Council of Madrid is designing an internal control system, in the framework of Royal Decree 424/2017, overcoming a system limited to the control of legality, in compliance with the constitutional mandate to contribute to the requirement of responsibility of public authorities. The objective is to arrive, with the appropriate means and in the shortest possible time, to analyze that the economic-financial activity of the local public sector is in accordance with, not only to the legal system, but to the general principles of good financial management, with the ultimate goal of improving management in its economic, financial, equity, budgetary, accounting, organizational and procedural aspects.

PALABRAS CLAVE

Control interno, Administración local, eficacia y eficiencia

KEYWORDS

Internal control, Local administration, effectiveness and efficiency



1. INTRODUCCIÓN

El proyecto del cambio de modelo de control interno en el Ayuntamiento de Madrid se inicia en el mes de octubre de 2016, con la creación de unos talleres de trabajo al que asistieron miembros de todas las administraciones: Intervención General del Estado (IGAE), Intervención General de la Seguridad Social, Comunidad de Madrid y Administración Local. En este último caso, con los municipios representativos de un nuevo sistema de control, como Tarragona y Toledo, con las valiosas aportaciones del interventor del primero y el director de contabilidad del segundo.

Del Ayuntamiento de Madrid, contamos con representantes de la Gerencia y de sus servicios dependientes, como el organismo autónomo de Informática del Ayuntamiento de Madrid (IAM), de la Dirección General de Régimen Jurídico o de la Asesoría Jurídica. También asistieron todos los directivos del Área de Hacienda y Economía, así como todos los subdirectores generales de la Intervención General. Me detengo en el detalle de los asistentes para poner en valor la magnitud del proyecto y como éste afecta a la totalidad de los servicios del Ayuntamiento de Madrid.

La parte más científica la aportó la Universidad Autónoma de Madrid a través del Instituto de Derecho Local y en concreto de su director, así como de otros expertos de la Magistratura y de los órganos de control externo, no solo del Tribunal de Cuentas, sino también de los órganos de control externos autonómicos del Principado de Asturias y de Galicia.

En aquellas estupendas sesiones del taller, en las que aún no contábamos con el Real Decreto 424/2017, pero todos conocíamos y éramos sabedores no solo del contenido sino, sobre todo, de la intención de promulgarlo, salieron los ejes fundamentales del proyecto de cambio que acometemos en el Ayuntamiento de Madrid y que en este artículo intentaremos dar a conocer.

Algunas pinceladas de cuestiones importantes que más adelante se desarrollarán:

- . Este proyecto es de la institución porque el control interno afecta a toda ella, no solamente al equipo de gobierno.
- . Este proyecto afecta a toda la organización, puesto que el control interno es transversal, afecta a toda la actividad económica del Ayuntamiento y, por tanto, a todo el sector público local: Ayuntamiento, organismos autónomos y empresas.
- . Este proyecto no tiene vuelta atrás, de ahí la importancia de que sea un proyecto de la institución.



2. EL MANDATO CONSTITUCIONAL

La primera referencia del control en la Constitución Española de 1978 se encuentra en el artículo 9.3: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico [...]. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

La exigencia de responsabilidad a los poderes públicos tal como se indica en la Constitución es el fundamento del control. En nuestro ordenamiento jurídico existen muchos controles:

- . El control constitucional que ejerce el Tribunal Constitucional.
- . El control parlamentario, que se ejerce por el parlamento.
- . El control judicial, que ejercen los tribunales de justicia.
- . El control administrativo, en el que se incardina el control interno ejercido por la Intervención y distinto al que se ejerce a través de los recursos administrativos.
- . El control externo, a cargo del Tribunal de Cuentas y de los órganos de control externo de las comunidades autónomas

Este último control es de carácter interno, forma parte de la potestad de autoorganización, como indica Colás Tenas (2017), y tiene carácter provisional, ya que puede ser revisado después por los órganos jurisdiccionales, y en el caso de la Administración local, también por el órgano de control externo, es decir, por el Tribunal de Cuentas o por los órganos de control externo de las comunidades autónomas, Cámaras de Cuentas o similares.

La segunda referencia constitucional al gasto público que inspira nuestra función aparece en el artículo 31. Más adelante, el artículo 103 hace referencia al principio de eficacia, pero sobre todo a que la Administración sirve a los intereses generales.

Con este mandato constitucional, la función de control que se atribuye en las administraciones locales al órgano de control interno estaba clara, pero además, en los últimos años y coincidiendo con la crisis económica y, por tanto, con el mayor control, dada su escasez, de los fondos públicos, hemos asistido a un profundo cambio normativo en materia financiera y presupuestaria de las entidades locales que ha



supuesto una homogeneización de las finanzas locales, que tienen como punto de inicio la modificación en 2011 del artículo 135 de la Constitución Española.

Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que impuso la Unión Europea justificaron la modificación constitucional y, a partir de dicha modificación, en cumplimiento del mandato del artículo 135.5 de la Constitución se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuya consecuencia fue la adaptación de la normativa local para el cumplimiento de los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La reforma de la Constitución en 2011 del artículo 135 inicia también un cambio en el control interno como forma de exigencia de la responsabilidad de los poderes públicos.

El siguiente hito normativo que da origen a la situación de hoy fue la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, modificativa de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

Es interesante la comparación con el anterior enunciado de la TRLRHL y comprobar cómo se habilita al Estado para que, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establezca las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control de la Intervención.

El mandato constitucional está claro: el control servirá para determinar la responsabilidad de los poderes públicos y la interdicción de la arbitrariedad de dichos poderes públicos. Pero dicho control deberá comprobar que el gasto público responde a criterios de eficacia, eficiencia y economía.

1- La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a diferencia de la normativa anterior, regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las administraciones públicas, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, corporaciones locales y Seguridad Social. Esto mejora la coherencia en la regulación jurídica, supone una mayor claridad de la Ley y transmite una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las administraciones públicas.



3. SITUACIÓN ACTUAL: UN MODELO SUPERADO

Debemos analizar si estamos cumpliendo el mandato y por lo tanto, la primera cuestión a poner encima de la mesa son las razones para que debamos cambiar el modelo de control interno del Ayuntamiento de Madrid y, en general, de la mayoría de los ayuntamientos y demás entidades locales que conforman la Administración Local. Un modelo que salvo algunas excepciones como los ya nombrados ayuntamientos de Tarragona y Toledo, es generalizado: control interno con fiscalización de carácter previa y plena.

Y sin embargo, a pesar de un control férreo, previo, de todos los aspectos legales de los expedientes, tal como indicaba en su redacción original, antes de la reforma, el artículo 213 TRLRHL², hoy modificado³, no parece que con ello se hayan evitado los casos de corrupción, el mal uso de los fondos públicos o el derroche que puso en evidencia la crisis económica, con lo que no parece que se haya conseguido el fin último del control, que no es otro que la correcta utilización de los fondos públicos. Como indica López Díaz, (2017), las “comisiones” no se especifican en los pliegos, ni los “maletines” van con la recepción de la obra. Quizás porque a pesar del artículo 213 del TRLRHL, antes de la modificación de 2013, la realidad de los ayuntamientos ha sido el olvido del control financiero y el ejercicio único de la fiscalización previa plena, de legalidad.

Y para evidenciar el problema de hoy del sistema de control interno ejercido como fiscalización previa y plena, de legalidad, y haciendo autocrítica de nuestra organización, es decir, del Ayuntamiento de Madrid, pondremos varias situaciones reales, que no sirven de ejemplos para la reflexión.

Primer ejemplo: devolución de ingresos indebidos. Supuesto de fallecimiento en la ciudad de Madrid, por accidente de tráfico. Este ejemplo se corresponde con una situación real que, puede hacer visible el actual problema de la Administración Local y la necesidad de cambio con la premisa de la eficiencia en los servicios que prestamos a los ciudadanos. Una situación común en nuestra sociedad: una ciudadana

2- Artículo 213 TRLRHL (redacción previa a la reforma): “Se ejercerán en las entidades locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia”.

3- El TRLRHL, artículo 213. Control interno.

Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia. A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior.

Los órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior.



domiciliada en el municipio de Madrid sufre un accidente de coche, que tiene como resultado el fallecimiento de su marido, que conducía el vehículo. El accidente se produce el 15 de junio de 2017, lo que motiva la solicitud a la Seguridad Social de la correspondiente pensión de viudedad. El vehículo sufre tantos daños que es declarado siniestro total, por lo que se procede a su traslado al desguace y a la baja en tráfico. Esta baja de tráfico se consigue el día 30 de junio. En la Dirección General de Tráfico le informan que como el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) se abona con carácter anual, tendría derecho a la devolución de la mitad de importe abonado al haberse dado de baja antes del inicio del segundo semestre⁴. Tenemos por tanto dos expedientes que deberán iniciarse a petición de parte, en dos administraciones diferentes, en concreto, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), en el ámbito estatal, y el Ayuntamiento de Madrid, en el ámbito local.

Nuestra ciudadana se comunica por teléfono con el INSS que le informa de la posibilidad de realizar su solicitud a través de una plataforma electrónica del INNS, algo que conocemos que es concedido en el plazo de unos días, lo que le permite cobrar la prestación el 1 de julio de 2017. Nuestra ciudadana se comunica por teléfono, al 010, con el Ayuntamiento de Madrid, que le informa que para solicitar la devolución del IVTM debe hacerlo, por escrito, con la siguiente documentación: instancia con los datos del titular del derecho, fotocopias de los DNI del titular del vehículo y de la peticionaria, recibo abonado, baja en tráfico, documento T (para la transferencia) y relación con el titular del recibo. Nuestra ciudadana recibirá su devolución en el plazo medio de 18 meses, eso sí, con intereses de demora.

No es un problema solo de la fiscalización, es evidente, pero también el proceso de fiscalización aporta su atraso a la resolución del expediente puesto que si bien los ingresos no están sometidos a fiscalización previa plena, sino a la toma de razón con control financiero posterior, las devoluciones de los ingresos indebidos sí se someten al mismo control que los gastos⁵. Evidentemente esta realidad no es admisible para la Administración ni para el ciudadano.

Segundo ejemplo: los criterios de adjudicación en los contratos de obras. En los expedientes de contratación, regulados por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLRHL), a través de los cuales se materializa un volumen muy elevado de los capítulos de gasto corriente e inversiones reales de la clasificación económica, es muy común que utilicemos como criterio de adjudicación, en la contratos de ejecución de obras, el plazo de ejecución de los contratos⁶, por la trascendencia que tiene dicha circunstancia

4- Artículo 96 del TRLRHL (sobre el IVTM): "1. El período impositivo coincide con el año natural, salvo en el caso de primera adquisición de los vehículos. En este caso el período impositivo comenzará el día en que se produzca dicha adquisición. 2. El impuesto se devenga el primer día del período impositivo. 3. El importe de la cuota del impuesto se prorrateará por trimestres naturales en los casos de primera adquisición o baja definitiva del vehículo. También procederá el prorrateo de la cuota en los mismos términos en los supuestos de baja temporal por sustracción o robo de vehículo, y ello desde el momento en que se produzca dicha baja temporal en el Registro público correspondiente". 5- Artículo 219.4 del TRLRHL: "Las entidades locales podrán determinar, mediante acuerdo del Pleno, la sustitución de la fiscalización previa de derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoria".



en la puesta en servicio de las obras. Esto nos obliga, como órgano de control interno, a fiscalizar dicho criterio, de carácter objetivo, tanto en su inclusión en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), en la fase de autorización del gasto⁷, como en la mesa de selección del contratista, previa a la fase de disposición del gasto⁸.

Sin embargo, y a pesar de que el criterio puede ser el que determine la selección de una determinada empresa, es decir el criterio que dirima la adjudicación del contrato, en la fase de ejecución del mismo nos podemos encontrar con que dicho plazo de ejecución no es cumplido por la adjudicataria y la Administración se encuentre con el dilema de cómo resolver el incumplimiento. En el mejor de los casos, si el PCAP ha sido previsor, habrá podido establecer una penalidad⁹ por dicho incumplimiento, y en todo caso podría haber establecido que el plazo fuera elemento esencial del contrato y pudiera dar lugar a la resolución del mismo a criterio de la Administración.

Cualquiera de las opciones es insuficiente; la penalidad supone una pérdida para el contratista pero nada soluciona a la Administración, puesto que la obra se hará fuera de plazo, a pesar de que para dicha Administración era prioritario que el plazo fuera lo más breve posible y así se acreditó en el expediente resultando ser un criterio de adjudicación importante. Si se optara por la resolución del contrato, por haberlo considerado elemento esencial¹⁰, la solución sería aún peor, dado que supondría un retraso aún mayor en la ejecución al verse la Administración obligada a iniciar de nuevo el procedimiento de contratación de lo que falte por ejecutar.

Este análisis de si los criterios de adjudicación utilizados por la Administración consiguen los objetivos que la misma se plantea no pueden ser valorados en el sistema de control de legalidad, previo y pleno, que se limita a la fiscalización en cada uno de los expedientes de contratación de los PCAP y del proceso de adjudicación, casi exclusivamente puesto que en la ejecución no va más allá de la verificación de las facturas previas al reconocimiento de la obligación y a la liquidación de los contratos. Este análisis exige una

6- Artículo 150.1 TRLCSP: "Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes. Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo".

7- Fase de autorización del gasto que es interna y que habilita al gestor a iniciar la contratación, en este caso, de la obra. Artículo 150.2 TRLCSP: "Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo".

8- Fase de disposición del gasto que consiste básicamente en la selección del contratista que ejecutará la obra en este caso y que inicia la relación con un tercero, ajeno a la Administración. Artículo 150.2 TRLCSP: "La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. Las normas de desarrollo de esta Ley determinarán los supuestos y condiciones en que deba hacerse pública tal evaluación previa, así como la forma en que deberán presentarse las proposiciones para hacer posible esta valoración separada".

9- En virtud del artículo 212 TRLCSP.

10- Artículo 223 TRLCSP: "Son causas de resolución del contrato:

d) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista y el incumplimiento del plazo señalado en la letra c) del apartado 2 del artículo 112.



visión más amplia que nos lleva al cambio de modelo de control interno. Solo de un análisis del conjunto de la contratación de la entidad o de un área de gobierno, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, o de un organismo autónomo se podría llegar a la conclusión y por tanto a la recomendación de la inopertunidad de que se usen estos criterios de adjudicación que siendo legales, sin duda, por estar previstos en la norma, tal como hemos indicado en aplicación del 150 del TRLCSP, no son sin embargo eficaces puesto que no se cumplen a pesar de haber podido ser decisivos en la adjudicación de los contratos.

Tercer ejemplo: la justificación de subvenciones. El sistema de control previo de la justificación de las subvenciones nos permite tal como determina el artículo 30 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), el análisis de todas las facturas de justificación de la aplicación de los fondos recibidos, examinando todos los requisitos de las facturas o de los justificantes de gastos presentados, de acuerdo con las bases reguladoras de la subvención y de su convocatoria, si fuera de concurrencia competitiva. Si de dicho análisis la fiscalización no fuera de conformidad, podríamos iniciar a petición de la Intervención General un expediente de reintegro de la subvención por entender que la justificación no es adecuada o es insuficiente¹¹. Sin embargo, en este sistema de control previo y pleno de legalidad, nada hacemos para comprobar si los objetivos de la subvención se cumplieron, si los fondos públicos que la Administración derivó a los beneficiarios de la subvención han cumplido los objetivos que se marcaron en el plan estratégico que si habremos comprobado, antes de conceder la subvención, pero que difícilmente podemos comprobar, salvo del informe del gestor de los fondos, si no es a través del control financiero de la subvención previsto en los artículos 44 a 51 de la LGS.

Todo esto nos lleva, necesariamente, a plantearnos la superación de un modelo al que dedicamos mucho esfuerzo pero del que obtenemos muy poco resultado.

El principal cambio de sistema está en la superación del objetivo del control, en centrar cuál es el objetivo que pretende el control interno. Del control de legalidad del actual sistema que se limita a la fiscalización previa y plena, es decir a controlar el expediente administrativo de contratación de la obra del polideportivo, de otorgamiento de la subvención, o de ampliación de capital de la mercantil, a analizar si las obras contratadas por el Ayuntamiento de Madrid se terminan en plazo, si se contratan a unos precios de mercado, si las instalaciones que se construyen se abren al público y si son usadas por los vecinos o las subvenciones concedidas han conseguido los objetivos que se plantearon en su plan estratégico y por tanto han tenido su efecto en la sociedad civil, o si la ampliación de capital de la sociedad mercantil ha culminado con una mayor beneficio obtenido por dicha empresa. En resumen: si los fondos han llegado a los ciudadanos o hemos hecho “aeropuertos sin aviones”.

El artículo 22 del TRLCSP se refiere en el inicio del expediente a la justificación de la necesidad de la contratación. La Administración no contrata porque tenga crédito, no contrata porque tenga competencia para ello. Contrata porque tiene la necesidad de contratar para cubrir una necesidad. Y dicho

11- Artículo 30.8 de la LGS: “El incumplimiento de la obligación de justificación de la subvención en los términos establecidos en este capítulo o la justificación insuficiente de la misma llevará aparejado el reintegro en las condiciones previstas en el artículo 37 de esta ley”.



informe se requiere, sin duda en los expedientes, antes de su inicio, en cumplimiento de la legalidad. Y el órgano de control interno fiscaliza, de forma previa, que se exista dicho informe, e incluso valora si ese informe es acorde al artículo 22 del TRLCSP. Pero otra cosa es que se compruebe si efectivamente se ha dado satisfacción a esa necesidad o el objeto de la contratación, muy bien contratada, con un expediente impoluto, no ha servido para nada, no ha satisfecho ninguna necesidad de la sociedad.

4. OBLIGADA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

El cambio de modelo de control interno tiene que ir a la par de la modernización de la Administración Local y en nuestro proyecto, del Ayuntamiento de Madrid.

Es cuando menos sorprendente que nuestro Ayuntamiento ponga a disposición de los ciudadanos unos servicios tan positivos para la movilidad como el alquiler de bicis eléctricas o de motos eléctricas, a las que se accede con una tarjeta, combinada o no con la tarjeta del Consorcio de Transportes de Madrid, y que sin embargo aún no se pueda acceder de forma electrónica al expediente de devolución de ingresos indebidos, procedimientos definidos y regulados desde siempre. Es necesario advertir que dicho servicio se presta desde una empresa perteneciente al sector público local (Empresa de Transporte de Madrid).

El cambio de modelo de control interno tiene que ir a la par de la modernización de la Administración Local y en nuestro proyecto, del Ayuntamiento de Madrid.

Es cuando menos sorprendente que nuestro Ayuntamiento ponga a disposición de los ciudadanos unos servicios tan positivos para la movilidad como el alquiler de bicis eléctricas o de motos eléctricas, a las que se accede con una tarjeta, combinada o no con la tarjeta del Consorcio de Transportes de Madrid, y que sin embargo aún no se pueda acceder de forma electrónica al expediente de devolución de ingresos indebidos, procedimientos definidos y regulados desde siempre. Es necesario advertir que dicho servicio se presta desde una empresa perteneciente al sector público local (Empresa de Transporte de Madrid).

El cambio pretendido del sistema de control interno no podrá hacerse sin que previamente los procedimientos administrativos de esta administración se modernicen, se automaticen, en su caso y se desarrolle la administración electrónica. Como punto de partida, la Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que como dice su preámbulo se inspira en la eficacia y en la eficiencia de los servicios¹².

12- "El mejor servicio al ciudadano constituye la razón de las reformas que tras la aprobación de la Constitución se han ido realizando en España para configurar una Administración moderna que haga del principio de eficacia y eficiencia su eje vertebrador siempre con la mira puesta en los ciudadanos. Ese servicio constituye también la principal razón de ser de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos que trata, además, de estar a la altura de la época actual" (preámbulo de la Ley 11/2007).



La administración electrónica es un derecho de los ciudadanos y constituye un deber para la Administración. En el proceso de cambio en el que nos encontramos iremos viendo las opciones de esa modernización electrónica, en el abanico de utilizar procedimientos en los que se utilicen medios electrónicos, para su inicio, su tramitación o su resolución, que será lo más habitual, al menos en un paso inicial, en cumplimiento de los artículos 31 a 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público o llegando a los procedimientos automatizados, siempre que lógicamente, como indica el artículo 39, se establezcan, con carácter previo, las condiciones técnicas y las características esenciales de los programas o las aplicaciones que se realicen en el ámbito del procedimiento administrativo. En el caso de los procedimientos automatizados, tal como se definen en el artículo 41, no habrá intervención de personal funcionario. En este caso el papel del órgano de control es bien claro: la auditoria del programa.

Todo ello teniendo en cuenta, tal como analiza Palomar Olmeda (2017), la dificultad compleja, por la propia tarea del control y por la inexistencia de una solución única, de la aplicación de procedimientos automatizados. También recuerdan Rodríguez Martínez y Fernández Fernández-Miranda (2017) el acceso electrónico de los ciudadanos para solicitar su pensión de viudedad y el procedimiento automatizado para su resolución. El mal ejemplo del Ayuntamiento de Madrid es la devolución de ingresos indebidos, que impide que el ciudadano pueda recibir el impuesto que abonó en plazo, en un periodo de tiempo razonable.

Es necesario pensar en un procedimiento automatizado, sin intervención de funcionario o con resolución de funcionario, pero con utilización de procesos electrónicos, que permita el acceso de nuestra ciudadana a la web del Ayuntamiento, a un aplicativo que le evite ir físicamente a la Administración, que le permita identificarse, porque recordemos que se trata de una persona empadronada en el municipio. Que, una vez realizada la solicitud electrónica, permita, de forma electrónica, las siguientes comprobaciones:

- . Verificación de que el recibo del que se solicita la devolución fue pagado en plazo, tal como indica la contribuyente. Comprobación que se puede realizar con la consulta a los aplicativos de ingresos del propio Ayuntamiento.
- . Verificación de que dicho importe no ha sido devuelto de forma total o parcial por cualquier otro expediente de devolución.
- . Verificación con la conexión a la Dirección General de Tráfico de que dicho vehículo se ha dado de baja y la fecha de la misma.
- . Verificación de que la cuenta en la que se solicita la devolución corresponde a la solicitante de la devolución, con conexión telemática con las entidades colaboradoras.

Con tan solo 4 verificaciones, electrónicas, 2 de carácter interno y 2 externas, en aplicativos todos ellos ya existentes, puesto que los ingresos se controlan con programas automatizados, la conexión con la Dirección General de Tráfico es permanente y con las entidades financieras, de igual manera. Pues bien, podríamos resolver el expediente, con el solo cambio de que las mismas no se realicen por 4 funcionarios de forma manual, entrando a cada aplicativo, sino de forma electrónica y en su caso, automatizada.



5. UN NUEVO DESARROLLO NORMATIVO: EL REAL DECRETO 424/2017

El Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades locales del sector Público Local (RCISPL), nos da amparo normativo para el cambio que proponemos en el Ayuntamiento y que iniciamos aun sin norma. De este reglamento destacamos:

- . Se trata de un planteamiento basado en el interés general, que afecta a la totalidad del sector público local, y que pretende asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos y la sostenibilidad financiera de las Entidades Locales.
- . El modelo a establecer se fija a partir del modelo del sector público estatal.
- . Desde el punto de vista técnico, el control interno se estructura en dos modalidades, función interventora y control financiero. Y lo más relevante es que, el segundo, a diferencia de la situación anterior, es ahora obligatorio. Asimismo, éste se configura en dos regímenes de ejercicio diferenciados: el control permanente y la auditoría pública, incluyéndose en ambos, el control de eficacia.
- . La fiscalización previa por un lado, y la intervención previa por otro, son dos situaciones distintas en el ejercicio de la función interventora.
- . El desarrollo de la función interventora podrá realizarse mediante la fiscalización e intervención previa ordinaria o bien mediante un régimen de fiscalización limitada previa. Dentro de esta última el Pleno del Ayuntamiento está facultado para determinar un régimen de requisitos básicos que, al menos, deberá recoger, los extremos fijados por Acuerdo del Consejo de Ministros previsto en el artículo 152.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.

La modalidad del control financiero, que insisto en que pasa a ser obligatoria, es donde se producen más novedades debido al inexistente desarrollo sobre esta materia en el ámbito local. Para una adecuada planificación del control financiero es requisito básico que el órgano interventor elabore y adopte un Plan Anual de Control Financiero, del que deberá informar a la Entidad Local, incluidas las modificaciones o alteraciones que se produzcan. El Plan Anual del Control Financiero, sobre la base de un análisis de riesgos, deberá asegurar, conjuntamente con el ejercicio de la función interventora, al menos, un control efectivo del ochenta por ciento del presupuesto general consolidado.

La mayor novedad del RCISPL es, a mi juicio, la que se establece en el Título III sobre la función de control financiero, y en concreto en el artículo 29, cuando dice que:



. El control financiero de la actividad económico-financiera del sector público local se ejercerá mediante el ejercicio del control permanente y la auditoría pública. Ambas modalidades incluirán el control de eficacia, que consistirá en verificar el grado de cumplimiento de los objetivos programados, del coste y rendimiento de los servicios de conformidad con los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.

. El control permanente se ejercerá sobre la Entidad Local y los organismos públicos en los que se realice la función interventora con objeto de comprobar, de forma continua, que el funcionamiento de la actividad económico-financiera del sector público local se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera, con el fin último de mejorar la gestión en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental. A estos efectos, el órgano de control podrá aplicar técnicas de auditoría.

El ejercicio del control permanente comprende tanto las actuaciones de control que anualmente se incluyan en el correspondiente Plan Anual de Control Financiero, como las actuaciones que sean atribuidas en el ordenamiento jurídico al órgano interventor. La auditoría pública consistirá en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público local, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado. La auditoría pública engloba, distintas modalidades.

Por lo tanto y a partir de 1 de julio de 2018, de acuerdo con la disposición final segunda del RCISPL, el Ayuntamiento de Madrid debe realizar control efectivo, sobre al menos el 80% del presupuesto general consolidado del ejercicio mediante la aplicación de las modalidades de función interventora y control financiero, dando cuenta a los órganos gestores y al Pleno y a la IGAE.



6. MODELO DE CONTROL INTERNO EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

El cambio es importante, pero en nuestra mano está que el nuevo modelo de control interno sea el acertado. De ahí que la preocupación resida en cómo diseñar el nuevo modelo de control financiero.

La primera cuestión a determinar es quién debe diseñar el modelo. No tenemos duda: el órgano de control interno, la Intervención General, con la colaboración de todos los agentes implicados, por supuesto, pero desde el conocimiento especializado con el que contamos o que se nos presume. En el diseño del modelo no dejaremos de contar con los expertos externos e internos, que seguirán, como en el inicio del proyecto, aportando su valor, y con la Universidad, en este caso, la Autónoma de Madrid, que aportará como siempre esa visión más dogmática.

Esto no obsta a que seamos conscientes de que la decisión última será de la Corporación, pero partimos de un hecho incuestionable: a partir de 1 de julio de 2018 debemos hacer control permanente sobre la entidad local y los organismos en los que se realice la función interventora, con objeto de comprobar, de forma continua, que el funcionamiento de la actividad económico-financiera del sector público local se ajusta al ordenamiento jurídico (control de legalidad, que ya habremos analizado en la función interventora) y a los principios generales de buena gestión financiera (control de eficacia y eficiencia), con el fin último de mejorar la gestión en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental.

Por lo tanto vamos a darle, en términos coloquiales, una segunda vuelta, con un plus: analizar si se han seguido los principios generales de buena gestión financiera. Esto nos obliga a diseñar ese control permanente, pero también a plantearnos como ha de ser la función interventora que hasta ahora hacíamos de forma previa y plena. Eso sí, solo con criterios de legalidad.

El dilema está en si mantenemos la fiscalización plena y previa, de legalidad tal como veníamos haciendo o si por el contrario, y la decisión es del Pleno del Ayuntamiento, proponemos un régimen de requisitos básicos que, al menos, deberá recoger, los extremos fijados por Acuerdo del Consejo de Ministros previsto en el artículo 152.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Dada la complejidad del Ayuntamiento de Madrid y las competencias de las entidades locales que no se ejercen en la Administración del Estado, parece imprescindible que el Pleno vaya más allá de los requisitos básicos del acuerdo del Consejo de Ministros. Algunas pinceladas a tener en cuenta en el modelo:

. Control concomitante. Porque el mayor de los riesgos que asumiremos en el cambio, si se produjera, sobre todo en los primeros meses, será el paso de la fiscalización previa y plena a la fiscalización previa de requisitos básicos, y otra a posteriori, de control financiero y por ello es imprescindible que no transcurra un tiempo excesivo desde la previa de requisitos básicos al control financiero permanente.



- . Control permanente. Como mandato del RCISPL, pues no puede ser de otra manera, para que el control tenga su efecto, no pudiendo ser ocasional o pasajero.
- . Sobre el total de la actividad económica, del 80% del presupuesto consolidado, en el primer año, dice la norma, lo que estamos interpretando que debe afectar al 80% del total del sector público local.
- . Sobre áreas, actividades, superando el expediente administrativo. Solo si damos el salto necesario a analizar el conjunto de la actividad podremos ir más allá del análisis de la legalidad, y comprobar si se ajusta a los principios generales de buena gestión financiera, (control de eficacia y eficiencia) con el fin último de mejorar la gestión en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental.
- . Con todos los medios electrónicos a nuestra disposición para hacer posible que una herramienta propia de la Intervención nos otorgue la autonomía suficiente que nos facilite el trabajo, por supuesto, pero que no moleste al gestor, por varias razones: porque debemos superar la incomodidad y bloqueo que supone para el órgano gestor que desde control interno te soliciten un conjunto de expedientes para su análisis y porque esa visión de conjunto que pretendemos nos exige un análisis de la información que deberemos elaborar desde la fase de fiscalización previa.

7. CONCLUSIÓN

El proyecto del Ayuntamiento de Madrid ha de ser, por su tamaño y su importancia, líder entre las administraciones locales, además de eficaz consiguiendo el objetivo del control del gasto público, de acuerdo con el mandato constitucional, pero también de forma eficiente, sin destinar a dicho objetivo más medios de los necesarios, ni mayores tiempos de los que resulten imprescindibles. La tarea es loable, permitir que la ciudadanía, en la que reside la soberanía nacional, pueda conocer los controles internos que realice la Intervención y que tienen como último objetivo la exigencia de responsabilidad de los poderes públicos evitando la arbitrariedad de los mismos. Pero este objetivo no debe confundirse con una fiscalización que ahogue al gestor y retrase la gestión administrativa, ya de por sí, lenta.

Necesitamos establecer procedimientos ágiles de control que nos permitan llegar a todo, superando el control del expediente y teniendo una visión más global del conjunto, de la actividad de la Administración y sobre todo analizando cuales son los objetivos que se pretendieron y si se han conseguido, con la finalidad de poder indicar en los informes de control permanente no solo los hechos que se han comprobado, las conclusiones obtenidas, sino también las recomendaciones para la mejora de la gestión.

Como indican Marín-Barnuevo Fabo y Monzón Mayo (2017), el RCISPL implica un necesario cambio de paradigma en el control interno, resultando fundamental el acierto del órgano interventor en la elaboración del Plan Anual de Control Financiero



Referencias bibliográficas

Colás Tenas, J. (2017): “El control como categoría jurídica (poder, responsabilidad y control)”, en Fuego Bros, M.(coord.): *Nuevo reglamento de control interno del sector local. Función interventora, control financiero permanente y auditoría pública*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 43-72.

López Díaz, A. (2017): “Una propuesta de nuevo régimen presupuestario de la administración y su control”, en Marín-Barnuevo Fabo, D. y Monzón Mayo, M. J. (coords.): pp. 13-48.

Marín-Barnuevo Fabo, D. y Monzón Mayo, M. J. (2017): “El nuevo régimen jurídico de control interno de las entidades locales”, en Marín-Barnuevo Fabo, D. y Monzón Mayo, M. J. (coords.): pp. 179-226.

Marín-Barnuevo Fabo, D. y Monzón Mayo, M. J. (coords.): *El control interno en las entidades locales: el control financiero*, Instituto de Derecho Local, Madrid.

Palomar Olmeda, A. (2017): “El procedimiento electrónico y el compromiso, disposición y control interno del gasto público”, en Marín-Barnuevo Fabo, D. y Monzón Mayo, M. J. (coords.): pp. 113-175.

Rodríguez Martínez, M. y Fernández Fernández-Miranda, B. (2017), en Marín-Barnuevo Fabo, D. y Monzón Mayo, M. J. (coords.): pp. 75-110.





11. Control externo y fiscalización de entidades locales: financiera, de cumplimiento y operativa

Eloy Morán Méndez

Consello de Contas de Galicia / Universidad de A Coruña¹

emoran@ccontasgalicia.es

RESUMEN

La fiscalización realizada por las instituciones de control externo sobre las entidades locales en España ha estado tradicionalmente centrada en aspectos de cumplimiento y regularidad y se ha visto condicionada por un desequilibrio evidente entre los medios disponibles y el número de entes sometidos a control. Este modelo, ha servido para diagnosticar problemas recurrentes en la gestión local y para proponer líneas de mejoras que, con mayor o menor intensidad, han sido implantadas. La crisis económica ha contribuido a incrementar la brecha existente entre las expectativas que generan los órganos de control y la realidad de su funcionamiento. La preocupación ciudadana por la corrupción, la transparencia, la sostenibilidad y la eficiencia son temas que han adquirido una importancia creciente y que deben ser tenidos en cuenta por los órganos de control externo.

ABSTRACT

The audit carried out by the external control institutions on local governments in Spain, has been traditionally focused on compliance and regularity, and has been conditioned by an evident imbalance between the means available and the number of bodies under control. This model, has served to show recurrent problems in local management and to propose lines of improvement that, to a greater or lesser extent, have been implemented. The economic crisis has contributed to increase the gap between the expectations generated by the audit institutions and the reality of their performance. Citizen concern for corruption, transparency, sustainability and efficiency, are topics that have a growing importance and that should be considered by the audit institutions.

PALABRAS CLAVE

Administración local, fiscalización, rendición de cuentas

KEYWORDS

Local government, audit, accountability

1- Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor y no representan necesariamente la posición de las instituciones para las que trabaja.



1. LA CONFIGURACIÓN DEL CONTROL EXTERNO

La apuesta constitucional por un modelo autonómico tuvo también su reflejo en la articulación del sistema de control externo en España. La Constitución de 1978 atribuyó al Tribunal de Cuentas el carácter de supremo órgano de fiscalización de la cuentas y de la gestión económica del sector público. A pesar de que el texto constitucional no preveía expresamente la creación por parte de las Comunidades Autónomas de sus propios órganos de control externo, fueron varias las que contemplaron estas instituciones en sus Estatutos de Autonomía.

La posible colisión de competencias entre el Tribunal de Cuentas y las instituciones de control externo autonómico dio lugar a cierta controversia inicial que fue resuelta a través de jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Según estas sentencias, si bien el Tribunal de Cuentas tiene su ámbito principal y preferente en la actividad financiera de sector público estatal, su actuación también puede extenderse al resto del sector público español. Ahora bien, el Constitucional consideró que las funciones del Tribunal de Cuentas no eran exclusivas y, por lo tanto, amparó la legalidad de constituir por parte de las Comunidades Autónomas órganos de control externo (en adelante OCEX) para fiscalizar la actividad económico-financiera de su sector público autonómico y local.

Por tanto, en la fiscalización externa de las entidades locales concurren competencias del Tribunal de Cuentas y de los OCEX. En la actualidad, 12 Comunidades cuentan con esta Institución. Tan sólo Castilla-La Mancha, Extremadura, Cantabria, Murcia y La Rioja no tienen órgano propio, por lo que la fiscalización externa es llevada a cabo en exclusiva por el Tribunal de Cuentas.

Una breve mención merece el caso Castilla-La Mancha, ya que la Sindicatura de Cuentas de esta Comunidad ha sido el único órgano de control externo suprimido en España. Se creó en 1993 pero en el año 2014 se acordó su supresión alegando razones de austeridad en el gasto y siguiendo las recomendaciones del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas aprobado por el Consejo de Ministros en 2013 (en adelante Informe CORA), que abogaba claramente por una recentralización del control externo.

El informe CORA hace referencia a la necesidad de evitar duplicidades. Concretamente, el documento indica que: “tras el análisis de la normativa reguladora, así como del presupuesto, estructura, personal y número de informes de las instituciones autonómicas correspondientes al ejercicio 2012, como también de las sugerencias formuladas a través del buzón del ciudadano, se propone que sea el Tribunal de Cuentas el órgano de fiscalización de la Administración Autonómica, al objeto de racionalizar, optimizando los recursos existentes, el sistema de control externo”.



El contenido del Informe CORA, en nuestra opinión, debe valorarse negativamente porqué las razones esgrimidas no se compadecen con la realidad y, sobre esa base falseada, plantea la supresión de los OCEX. En este mismo sentido, se pronuncia Fernández Llera (2015) para quien “el juicio sobre el Informe CORA no puede ser muy complaciente”.

La convivencia del Tribunal de Cuentas y de los OCEX durante más de 25 años ha demostrado que las duplicidades e ineficiencias denunciadas por el informe no son reales. Las esferas de actuación siempre han estado deslindadas de forma pacífica e incluso los mecanismos de coordinación se han ido reforzando a lo largo del tiempo, siendo especialmente visibles en el control desplegado en la esfera local.

Por otra parte, la propuesta del informe CORA de sustituir los OCEX autonómicos por secciones territoriales del Tribunal de Cuentas difícilmente puede ser defendida esgrimiendo razones de austeridad en el gasto, ya que al mantenerse la función de control es obvio que se seguirían necesitando medios para su desarrollo. Esto sumado a que el principal componente de gasto en los OCEX es el capítulo de personal y que sus plantillas están integradas mayoritariamente por funcionarios de carrera, que seguirían prestando sus servicios en la administración, convierte en mero cálculo falaz cualquier supuesto ahorro derivado de la recentralización del modelo.

En definitiva, sin desconocer ni negar algunas debilidades en el funcionamiento de los OCEX, un análisis de las mismas evidencia que no guardan relación alguna con la configuración territorial del modelo. El diseño descentralizado del control externo ha permitido incrementar el nivel de control en sector público, manteniendo, al mismo tiempo, un adecuado grado de cooperación y ausencia de solapamientos entre el Tribunal de Cuentas y sus homólogos autonómicos.



2. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SECTOR LOCAL

Los OCEX son órganos independientes y técnicos con autonomía organizativa y dependencia de sus Parlamentos cuya función principal es la de fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público.

Conviene recordar que los OCEX autonómicos no ejercen competencias de naturaleza jurisdiccional, dado que es una función exclusiva del Tribunal de Cuentas, si bien está previsto que puedan llevar a cabo la instrucción previa de los procedimientos cuando así se delegue por el Tribunal.

En cualquier caso, es la función fiscalizadora la nuclear en la misión de los OCEX. Su objetivo último es emitir una opinión o juicio técnico sobre la gestión económico-financiera realizada por las administraciones que sirva de base al Poder Legislativo para ejercer su control político Álvarez de Miranda, (2006).

El ejercicio de la función fiscalizadora tiene como premisa básica la remisión de las cuentas por parte de las entidades públicas. Sin cuentas difícilmente hay control. Por lo tanto, el suministro de información financiera por parte de los cuentadantes es el requisito necesario para que exista una verdadera rendición de cuentas, que incluiría también la fiscalización y, en su caso, la exigencia de responsabilidades. En definitiva, se trata de dar cuentas de los recursos ajenos administrados y someterse a la valoración y juicio de sus auténticos propietarios (contribuyentes).

El grado de rendición de cuentas por parte de las administraciones locales no ha alcanzado los niveles de cumplimiento que cabría esperar en un sistema democrático avanzado, si bien es justo reconocer un notorio avance en los últimos años.

Según los datos del portal rendición de cuentas (www.rendiciondecuentas.es), el 58% de las entidades locales españolas (no incluye los datos de Navarra y el País Vasco) habían rendido en plazo sus cuentas correspondientes a 2015, es decir, antes del 15 de octubre de 2016. Este porcentaje se eleva al 88% si tenemos en cuenta las rendidas fuera de plazo (hasta septiembre 2017).

A pesar de que los niveles de cumplimiento, en particular dentro de los plazos legales, puedan parecer poco satisfactorios, es importante valorar la variación experimentada en los últimos años. Sirva como dato elocuente que el porcentaje de rendición en plazo de las cuentas municipales antes de 2010 era menor del 10%.

Los tres hechos fundamentales que propiciaron esta mejora fueron los siguientes:

- a) La implantación de un formato normalizado de cuentas. Esta actuación se llevó a cabo por la In-



tervención General de la Administración del Estado (IGAE), con el impulso y colaboración del Tribunal de Cuentas y de los OCEX. Se aprobaron mediante Resolución de la IGAE de 28 de julio de 2006. En ella se recomendaba dicho formato, poniendo a disposición de las Instituciones de Control Externo las especificaciones técnicas a que debían ajustarse los correspondientes ficheros. Se pretendía con ello, además, alcanzar el mayor grado de homogeneización en la elaboración y remisión de la Cuenta General de las Entidades Locales, así como en su tratamiento por las Instituciones fiscalizadoras.

b) El establecimiento de medidas de coordinación a través de la firma de convenios entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX, que permitieron dar cumplimiento a la obligación de rendir a ambas instituciones mediante la presentación de la cuenta a cualquiera de ellas, es decir, mediante un acto único con doble efecto.

c) La creación y puesta en funcionamiento de la plataforma de rendición de cuentas. En el año 2007 se puso en marcha la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales (www.rendicionde-cuentas.es), una aplicación web gestionada por el Tribunal de Cuentas y por la mayor parte de los OCEX, para la recepción, gestión, examen y explotación de las cuentas rendidas telemáticamente y en formato electrónico por las Entidades Locales, que además ha permitido la publicación de las cuentas de estas, desde 2011, a través del Portal de Rendición de Cuentas, que ofrece a los ciudadanos y a cualquier interesado un acceso sencillo y directo a la referida información.

Estas medidas, además de facilitar la rendición, normalizaron el contenido de la cuenta y modernizaron su tratamiento abandonando la tradicional remisión en soporte papel.

Además, en los últimos años, el proceso de rendición se ha visto reforzado por otro conjunto de medidas de diversa índole.

En primer lugar, ha sido práctica habitual, la inclusión de las entidades que no rinden cuentas en programas específicos de fiscalización evitando de este modo que la no remisión se traduzca en falta de control.

En segundo lugar, la fijación en algunas legislaciones autonómicas (Galicia, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Comunidad de Madrid) de la rendición de cuentas como requisito necesario para el acceso a determinadas subvenciones y ayudas ha determinado niveles de rendición próximos al 100% en estos territorios.

Por último, se ha incorporado a la legislación estatal consecuencias jurídicas al incumplimiento de la obligación de rendir, hasta ese momento inexistentes. En 2013, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local dispuso la potestad de retener a la entidad local incumplidora el importe de su participación en los tributos del Estado. El mismo año, la Ley de transparencia tipificó como infracción muy grave la no remisión de las cuentas, lo que puede llevar aparejada la destitución del responsable del cargo que ocupe. La gravedad de las sanciones previstas genera dudas sobre su aplicación práctica.



3. BALANCE DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

Los trabajos de fiscalización se realizan utilizando técnicas de auditoría y según la finalidad que persigan se pueden distinguir, siguiendo las normas internacionales de auditoría del sector público, los siguientes tipos:

- a) Fiscalización financiera: se centra en determinar si la información financiera de una entidad se presenta de conformidad con el marco de información financiera que resulte aplicable.
- b) Fiscalización operativa: se centra en determinar si las actuaciones, programas e instituciones se gestionan de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existen áreas de mejora.
- c) Fiscalización de cumplimiento: se llevan a cabo para evaluar si las actividades, operaciones financieras e información cumplen, en todos los aspectos significativos, con la normativa que regula la actividad de la entidad auditada.

Es innegable que el trabajo de los OCEX en la fiscalización de las entidades locales ha estado centrado en aspectos de cumplimiento y financieros, en detrimento de los operativos. Este sesgo puede tener su origen en varios factores. La formación técnica de las plantillas más jurídico-contable que económica, la falta de experiencia en técnicas de evaluación y la ausencia de medios suficientes para abarcar todos los enfoques y ámbitos favorecen este balance desequilibrado entre tipos de fiscalización.

En todo caso, las fiscalizaciones realizadas por los OCEX sobre las entidades locales han permitido detectar debilidades e irregularidades en su gestión. Al mismo tiempo, se han formulado recomendaciones y propuestas que no siempre han tenido la acogida esperada por parte de las administraciones auditadas o, en otras ocasiones, no han sido escuchadas con la atención suficiente por el legislador como destinatario último de los informes.

Este epígrafe pretende efectuar un breve repaso de algunas de las conclusiones expresadas de manera recurrente y generalizada por parte de los OCEX a lo largo de su trayectoria. Sirva este ejercicio recopilatorio como acción reivindicatoria de su trabajo y como reflexión sobre la conveniencia de no volver a cometer el error de desoír sus informes.

3.1. SITUACIÓN FINANCIERA

En la revisión de la Cuenta General de las Entidades Locales, el control externo ha venido expresando una opinión sobre la fiabilidad de los estados contables y también se ha pronunciado sobre la solvencia financiera de las administraciones locales.



Los informes de fiscalización han afluado las prácticas utilizadas recurrentemente para maquillar las principales magnitudes contables y distorsionar la imagen sobre la solvencia de las finanzas locales.

En los trabajos de auditoría son dos las variables que han recibido más atención por su valor explicativo para diagnosticar la situación financiera: remanente de tesorería y resultado presupuestario.

De una manera general y obviando tecnicismos contables, el resultado presupuestario del ejercicio es la diferencia entre los derechos reconocidos en el presupuesto de ingresos y las obligaciones contraídas en el presupuesto de gastos, es decir, refleja el superávit o déficit de la entidad local. Cuando su saldo es negativo se estaría ante una situación financiera que debe ser analizada y, en su caso, corregida, puesto que dicho saldo manifiesta la incapacidad de los ingresos del ejercicio para atender los gastos generados en el mismo y puede suponer una ejecución contraria al principio de estabilidad presupuestaria.

La importancia de esta magnitud radica no sólo en su valor informativo. El signo del resultado presupuestario y de una serie de variables intermedias comprendidas en él tienen un conjunto de consecuencias jurídicas que afectan a la vida económica de la entidad local. Como ejemplos, sirva señalar que la existencia de déficit obliga a formular un plan económico-financiero o que la existencia de ahorro negativo en la administración local dificulta la posibilidad de endeudarse.

Por su parte, el remanente de tesorería se obtiene como suma de los fondos líquidos más los derechos pendientes de cobro, deduciendo las obligaciones pendientes de pago. Es por lo tanto una magnitud que ofrece una información muy útil para valorar la solvencia a corto plazo. El remanente total tiene un componente afectado, destinado a financiar gastos para los que se ha recibido financiación específica, y otro libre. Este último si es positivo podría utilizarse para la financiación de mayores gastos, si bien la entrada en vigor en 2012 de la nueva normativa de estabilidad presupuestaria ha dificultado significativamente la posibilidad de aplicar este saldo. En caso de que el remanente de tesorería sea negativo, la situación deberá corregirse y sanearse.

Los trabajos de los OCEX han evidenciado la existencia de prácticas que cuestionaban la fiabilidad de la información ofrecida sobre estas variables por algunas entidades. Las incidencias más relevantes y recurrentes afluadas son las siguientes: a) realización de gastos sin crédito ni procedimiento; b) desplazamiento de gastos a ejercicios siguientes, c) subestimación de los derechos de difícil cobro; y d) alteración de los criterios temporales de imputación de ingresos y gastos. Además de detectar estas prácticas, los OCEX ofrecen en sus informes las variables ajustadas, informan sobre sus consecuencias jurídicas, proponen recomendaciones y mejoras y trasladan al Tribunal de Cuentas los resultados para la exigencia, en su caso, de responsabilidades contables.

Una tercera magnitud importante sería el volumen de deuda financiera. En términos agregados las Corporaciones Locales mantuvieron durante el período de expansión un crecimiento de deuda financiera más contenido que el nivel autonómico y central, a pesar de casi duplicar su cuantía en el período 2000-2014. La existencia de reglas fiscales que limitan la deuda financiera en la legislación de las haciendas



locales ayudó a frenar ese crecimiento. Sin embargo, la mayor parte de la tensión presupuestaria, en la medida en que era difícil cubrir el gasto público local con deuda bancaria, se trasladaba al endeudamiento no financiero y se materializó en un crecimiento significativo de la deuda con proveedores y de la morosidad. Este problema, advertido insistentemente por los OCEX, tuvo que ser abordado a través de fondos de financiación extraordinarios puestos en marcha por la administración central para el pago a proveedores.

3.2. ÁREAS DE GESTIÓN

Un repaso a los resultados de la fiscalización externa de la gestión ofrece una radiografía que ayuda a entender los problemas del sector público local.

Las auditorías de las administraciones locales suelen plantearse como trabajos integrales que abarcan el conjunto de la actuación de la entidad auditada. No obstante, también se programan, cada vez con más frecuencia, fiscalizaciones horizontales en las que se analiza un área específica de actividad en distintas entidades, lo que permite ofrecer una visión comparada y detallada.

Atendiendo a su importancia cuantitativa y al riesgo que comporta su gestión, los trabajos de fiscalización han priorizado las siguientes áreas: personal, contratación, subvenciones y urbanismo.

Todas las fiscalizaciones parten de una evaluación del nivel de control interno. Los OCEX han detectado con frecuencia carencias originadas, en general, por la falta de medios o por las dificultades que los órganos de gobierno han puesto al ejercicio de un control técnico independiente por parte de los empleados públicos que tienen reservadas estas funciones. En este escenario, se ha recomendado la necesidad de reforzar el sistema de control interno local y recordado con insistencia que éste tiene que estar atribuido a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

En el área de personal, la lupa se ha puesto normalmente en los instrumentos de planificación y ordenación, en el acceso al empleo público y en la legalidad de las retribuciones. El incumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad en los procesos de selección ha sido reflejado en numerosos informes de los OCEX.

El fraccionamiento en el objeto de los contratos y la concentración de las adjudicaciones en algunas empresas como incumplimientos frecuentes afectan a la consecución de los principios de publicidad y concurrencia que deben regir la contratación administrativa. La recurrencia en las demoras en los plazos y las modificaciones del precio durante la ejecución del contrato cuestionan que se cumpla el principio de eficiencia.

La tendencia a la creación de entidades paralelas (sociedades, fundaciones y consorcios) empeoró la situación. Con carácter general, el argumento empleado para justificar la creación de entidades instrumentales fue el de conseguir una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Con todo, no faltaron



voces que sitúan en la huida del derecho administrativo en los procesos de contratación, en la mayor discrecionalidad en las políticas de personal, en la relajación de los controles y en la elusión de los límites al endeudamiento público las razones últimas del nacimiento y proliferación de estas entidades. Los OCEX en sus informes sobre entes paralelos confirmaron estos temores, poniendo de manifiesto reiteradamente muchos de estos problemas de organización y funcionamiento.

En materia de subvenciones las incidencias más destacables, por su gravedad y recurrencia, tienen que ver con el uso no excepcional de la concesión directa, la deficiente justificación sobre la aplicación de los fondos y la falta de control y no exigencia de reintegros en caso de incumplimiento de la finalidad.

El urbanismo ocupó un lugar importante en las agendas de los OCEX durante los años de expansión económica, siendo una fuente importante de ingresos para las entidades locales. La falta de planificación, la deficiente organización administrativa, los problemas en la valoración de la cesión obligatoria de parte del aprovechamiento urbanístico o la ausencia de disciplina quedaron reflejados en los informes realizados durante esos años, algunos en coordinación con el Tribunal de Cuentas.

En resumen, muchos de los problemas de la gestión pública, que la crisis económica ha puesto encima de la mesa de una manera reveladora para el conjunto de la sociedad, ya habían sido detectados y aflorado por los órganos de control. Sin embargo, no llegaron a tener la repercusión que hubiese sido deseable y las recomendaciones no alcanzaron el nivel de acogida esperado Cabeza del Salvador, 2009; Morán Méndez, 2010).



4. LA MODERNIZACIÓN DEL CONTROL EXTERNO

El nuevo escenario en el que la crisis ha situado las finanzas y gestión pública parecería propicio para abordar las reformas que las Instituciones de Control Externo requieren. No ha sido éste el sentir del legislador estatal que, en el conjunto de cambios normativos sobre la gestión pública que ha alumbrado, no ha considerado oportuno incluir medidas para actualizar el papel del control externo.

Algunas Comunidades Autónomas sí han modificado la legislación reguladora de sus instituciones de control. Entre estas reformas destaca la aprobada en 2015 en Galicia que supuso la ampliación del ámbito competencial del Consello de Contas de Galicia, siendo la primera institución de este tipo que asume funciones en materia de prevención de la corrupción

En cualquier caso, la ya dilatada trayectoria del control externo en España, en diferentes contextos económicos, permite hacer un balance completo de sus fortalezas y debilidades, análisis necesario para potenciar los primeros y corregir los segundos.

En las funciones tradicionales (fiscalización) de los OCEX son varios los aspectos que se han identificado como mejorables. Los más habituales son: el retraso en la emisión de los informes; la falta de medios que deja fuera de control a muchas entidades públicas; la ausencia de mecanismos para conseguir implantar las recomendaciones; la complejidad y tecnicismos de los informes que dificultan su difusión, y el excesivo peso del control de regularidad en detrimento de los aspectos de eficiencia.

Para solventar o, al menos, mitigar estos problemas se realizan las siguientes propuestas que pueden contribuir a incrementar la eficacia y utilidad de las instituciones de control, al tiempo, que mejoran su percepción social.

4.1. APROXIMACIÓN TEMPORAL DE LOS INFORMES AL EJERCICIO FISCALIZADO

El desfase temporal entre la emisión del informe y año fiscalizado tiene varios componentes. Por un lado, el tiempo que media entre el cierre del ejercicio y la remisión de la cuenta que, con carácter general, será el 15 de octubre del año siguiente si aquélla es enviada en plazo. Por otra parte, el plazo que transcurre entre el envío de la cuenta y la aprobación y publicación del informe.

Los plazos de remisión de las cuentas parecen excesivamente dilatados si los comparamos con los aplicables a las empresas de cualquier dimensión. Además, la informatización de los sistemas contables debería permitir acortar el plazo para el cumplimiento de esta obligación.

El inicio de los trabajos de fiscalización antes de la rendición formal de la cuenta, la posibilidad de



compartir información con el resto de administraciones y el envío al Parlamento de los informes en el momento de su aprobación son medidas sencillas (ya adoptadas por algunos OCEX) que anticiparían el momento en que los trabajos de fiscalización se hacen públicos.

4.2. AMPLIACIÓN DEL NÚMERO DE ENTIDADES FISCALIZADAS

Según los datos del Inventario del Ministerio de Hacienda, en España existen en la actualidad 18.811 entes del sector público, de los que 16.423 pertenecen al sector local. Los medios disponibles por los OCEX son claramente insuficientes para abordar un control completo de todas estas entidades.

Ahora bien, existen algunas vías que permitirían incrementar el nivel de control. En primer lugar, reforzar la cooperación con los órganos de control interno con un enfoque de auditoría única. En este sentido, supondrá un cambio significativo la entrada en vigor del nuevo Reglamento de control del sector público local que traslada a las intervenciones la responsabilidad de establecer modelos eficaces de control que aseguren, con medios propios o externos, el control efectivo de, al menos, el ochenta por ciento del presupuesto general consolidado del ejercicio mediante la aplicación de las modalidades de función interventora y control financiero. En el transcurso de tres ejercicios consecutivos y en base a un análisis previo de riesgos, deberá haber alcanzado el cien por cien de dicho presupuesto.

Por otra parte, el intercambio permanente de información con el resto de las administraciones, en particular, con el Ministerio de Hacienda a través del acceso a la central de información, combinado con el uso aplicaciones informáticas que permitan el tratamiento masivo de datos posibilitarían concentrar los esfuerzos de fiscalización en las entidades y áreas con mayores niveles de riesgo.

4.3. SEGUIMIENTO E IMPLANTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

Uno de los problemas de la actuación fiscalizadora son las consecuencias o efectos de las conclusiones y recomendaciones planteadas en los informes, en definitiva, su aplicación práctica ante la ausencia de capacidad coercitiva para su imposición. Este es un tema de difícil solución, común a las instituciones de fiscalización tanto a nivel nacional como internacional. Normalmente, la solución se produce a través de mecanismos informales: cuanto mayor es el prestigio de la institución -muy vinculado a la calidad de sus informes- mayor es la tasa de éxito en la implantación de sus recomendaciones.

A la implantación de las recomendaciones ayuda decisivamente que estén bien fundamentadas, sean viables, aborden las causas de las deficiencias y estén redactadas de forma clara evitando generalidades y obviedades.

La apertura de un proceso dialogado en el que el gestor manifieste expresamente y de manera motivada si acepta o rechaza la recomendación e indique responsable y plazo de aplicación también incentiva y transparenta el proceso de implantación.



4.4. COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS INFORMES

En algunas ocasiones y desde diferentes instancias se ha reprochado la dificultad para leer los informes de los OCEX por excesivamente extensos y técnicos. En este punto, la receta es sencilla: informes más claros y breves. La solución es viable sin merma del rigor técnico. Conviene soltar lastre en los informes, descartando los aspectos descriptivos sin valor explicativo para que destaque la opinión y los elementos valorativos que contienen el juicio del OCEX.

A este ejercicio de claridad y mayor transparencia contribuiría también una presentación “más amistosa” de los informes con infografías que agilicen el proceso de lectura del informe.

Por último, el empleo de nuevos canales de comunicación también incrementará la difusión de los trabajos y ampliará el colectivo de destinatarios.

4.5. FISCALIZACIONES OPERATIVAS

Tal como se ha señalado, las fiscalizaciones financieras y de cumplimiento han ocupado la mayor parte de los programas de trabajo en detrimento de las auditorías operativas, con un exceso de atención a cómo se gasta frente a en qué se gasta. Sin embargo, en un contexto de restricciones presupuestarias, el control de eficiencia en el uso de los fondos públicos resulta indispensable.

En el ámbito local, la forma de prestación de los servicios públicos municipales parece un campo de especial interés para desarrollar trabajos que emitan un juicio técnico sobre la eficiencia, comparando las alternativas de gestión directa e indirecta (externalización) y analizando los procesos de “remunicipalización” que algunos Ayuntamientos han iniciado.



5. CONCLUSIONES

El debate sobre las instituciones de control externo en nuestro país ha girado recientemente sobre la centralización o descentralización del modelo, básicamente a raíz del Informe CORA elaborado por la administración central que aboga por la supresión de los órganos autonómicos. Sin embargo, a nuestro juicio, la configuración del control externo con competencias concurrentes del Tribunal de Cuentas y los OCEX ha permitido incrementar el nivel de control del sector público español, al tiempo que ha demostrado un nivel considerable de coordinación.

Permite sostener la opinión anterior el análisis de los resultados de la función fiscalizadora realizada por el Tribunal de Cuentas y los OCEX en sus años de vida. El incremento del nivel de rendición de las cuentas de las entidades locales; el afloramiento de prácticas utilizadas para alterar la imagen sobre la situación económica; la alerta sobre problemas de viabilidad financiera; y las recomendaciones para corregir los supuestos detectados de irregular administración de los fondos públicos son logros que ofrecen un balance positivo de la trayectoria de estos órganos.

Ahora bien, este análisis tampoco puede ser autocomplaciente. Es evidente que sus trabajos no han tenido la repercusión y alcance esperado y sus propuestas no han alcanzado el grado de implantación deseable. Es probable que la responsabilidad en este resultado sea compartida e incluya errores ajenos, fundamentalmente la indiferencia de los estamentos políticos y de algunos gestores públicos al mensaje incomodo que se les trasladaba, con otros propios de los OCEX.

A pesar de estas debilidades, dentro del conjunto de medidas normativas que se han aprobado a raíz de la crisis económica, el legislador estatal no ha considerado oportuno o necesario actualizar el papel del control externo que ha quedado marginado de las reformas emprendidas.

En particular, en la nueva normativa de estabilidad presupuestaria, que ha reforzado el sistema de supervisión de las finanzas públicas, se ha ignorado a los OCEX. El control del cumplimiento se ha articulado a través de un sistema centralizado que atribuye estas competencias al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. El conocimiento que los OCEX atesoran del sector público, derivado de años auditando y fiscalizando cuentas públicas, en combinación con sus facultades en el acceso a la documentación permiten concluir que se ha desaprovechado una oportunidad al no contar con su colaboración y complementariedad. Esta falta de eficacia en el diseño del sistema se pone también de manifiesto en la información financiera y presupuestaria que las administraciones deben elaborar y proporcionar periódicamente al Ministerio de Hacienda, al no haberse articulado sistemas de intercambio de información.

En contraposición algunas Comunidades Autónomas sí han considerado oportuno abordar la reforma de sus instituciones de control externo, si bien en direcciones muy diferentes. En un lado, la Comuni-



dad de Castilla-La Mancha que acordó en 2014 la supresión de la Sindicatura de Cuentas siguiendo las indicaciones del informe CORA. En extremo opuesto, fueron varias las Comunidades que reforzaron sus órganos de control. En este grupo destaca el caso de la Comunidad de Galicia que aprobó en 2015 una reforma que, además de mejorar algunos aspectos de la organización y funcionamiento, amplía el ámbito competencial del Consello de Contas atribuyéndole una nueva función en materia de prevención de la corrupción.

En todo caso, son varias las debilidades que de forma recurrente se han identificado en el sistema de control externo. Estos problemas deberían ser abordados para actualizar su papel, mejorar su percepción social y la eficacia y utilidad de sus trabajos.

Entre las acciones que cumplirían este objetivo se encuentran, sin ánimo exhaustivo, las siguientes: la aproximación temporal de los informes; el incremento en el número de fiscalizaciones; la modernización tecnológica para el tratamiento masivo de datos que se intercambien con otras administraciones; la implicación de los gestores públicos en la implantación de las recomendaciones; la potenciación de las auditorías operativas; y la mejora de las políticas de comunicación e información a partir de informes más breves, claros y sencillos.

La puesta en marcha de estas medidas potenciaría la capacidad del control externo para desarrollar el servicio de utilidad pública que tiene encomendado y que su posición institucional le facilita.



Referencias bibliográficas

Álvarez de Miranda, R. (2006). "Fiscalización del sector público local y rendición de cuentas". *Revista Española de Control Externo*, nº 23.

Cabeza del Salvador, I. (2009): "Reflexiones sobre la crisis económica y el papel de la auditoría pública", *Auditoría Pública*, 47, pp. 27-45.





12. Experiencias de evaluación de servicios municipales en Galicia

Alberto Vaquero García
Grupo GEN de investigación-Universidad de Vigo
vaquero@uvigo.es

RESUMEN

La evaluación de los servicios públicos es una demanda que viene haciendo desde hace años por los ciudadanos. Fruto de esta necesidad, las entidades locales tienen la responsabilidad de prestar servicios de mayor calidad, especialmente en un marco económico de importantes restricciones presupuestarias, dentro del objetivo de consolidación fiscal. Sin embargo, este ejercicio de evaluación económica de servicios municipales aún no ha sido totalmente desarrollado en Galicia, suponiendo una asignatura pendiente para nuestros ayuntamientos. En este trabajo se describen dos de las experiencias que se han llevado a cabo en los últimos años por la Universidad de Vigo en relación a la medición de la calidad de los servicios públicos a nivel local en Galicia: el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y la prestación del servicio de policía local de Galicia y se señalan una serie de recomendaciones.

ABSTRACT

The evaluation of public services has been long demanded by citizens. As a result of this need, local institutions devote greater attention to the provision of quality services within the objective of fiscal consolidation, especially in an economic framework of major budget constraints. However, the economic assessment of municipal services in Galicia has not yet been fully developed, which makes it a pending matter for our city councils. This paper describes two of the surveys that have been recently conducted by the University of Vigo: municipal solid waste collection service and the provision of local police service in Galicia and listed a series of recommendations.

PALABRAS CLAVE

Calidad, prestación de servicios, evaluación.

KEYWORDS

Quality, service delivery, evaluation.



1. INTRODUCCIÓN

Los ayuntamientos pueden prestar cuantos servicios públicos consideren necesarios, en el ámbito de su responsabilidad, con el objetivo de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Las competencias ejercidas por los ayuntamientos pueden ser propias, que son aquellas que se desarrollan con total autonomía, o delegadas por otra administración, que para su ejercicio se exigen ciertos condicionantes. Además, dentro de las competencias municipales hay un conjunto de servicios mínimos que deben ser prestados por el ayuntamiento, que dependen del número de residentes.

Así, en todos los ayuntamientos se debe prestar el servicio de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, red de alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentado de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. En aquellos con una población superior a 5.000 habitantes, además de los servicios anteriores, hay que añadir los de parques públicos, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. En los ayuntamientos con una población superior a 20.000 habitantes, adicionalmente se debe prestar protección civil, servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. Finalmente, en aquellos con una población superior a 50.000 habitantes, se prestarán, además, los de transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Como se puede comprobar, en todos los casos se prestan bienes y servicios públicos con un marcado carácter local, próximos al ciudadano, de ahí la necesidad de que se garanticen adecuadamente y con la mayor calidad posible.

Sin embargo, la capacidad y autonomía económica de los ayuntamientos apenas ha variado desde las dos últimas décadas, cuestión que contrasta con sus actuaciones, que tienen una incidencia cada vez mayor en el día a día de los ciudadanos. Para el caso de Galicia esto se ha señalado en Campos y Vaquero (2015) donde se establece una hoja de ruta para los ayuntamientos gallegos. Así, entre otras cuestiones se señala la necesidad de redefinir el sistema competencial y garantizar los servicios públicos locales, ya que los ayuntamientos se posicionan como prestadores de servicios básicos a sus habitantes. Por lo tanto, resulta necesario establecer el marco adecuado de las competencias y, al mismo tiempo, conseguir que los servicios públicos prestados por los ayuntamientos sean de calidad.

El esquema que se desarrolla en este capítulo es el siguiente. Tras esta introducción, el segundo apartado permite señalar la necesidad de evaluación de los servicios públicos a nivel local. El tercero describe dos experiencias de evaluación de servicios municipales en Galicia: la recogida de residuos sólidos y urbanos y la policía local. El cuarto señala un conjunto de recomendaciones. Finalmente, se plantean una serie de conclusiones, a partir de los apartados precedentes.



2. LA NECESIDAD DE EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Desde la década de los 80 ha aumentado la demanda de los servicios públicos locales. Esto provocó que los ayuntamientos tuvieran que prestar muchos en muy poco tiempo, primando sobre todo el número frente a la calidad. La inmediatez por contar con más servicios fue la tónica dominante a nivel municipal; sin embargo, esta prestación se caracterizó por una notable falta de coordinación, lo que supuso importantes carencias y una falta de medición de sus resultados, con claras deficiencias y una importante necesidad de introducir mejoras. Lo anterior no es baladí, puesto que como se ha señalado, los ayuntamientos suponen la administración más cercana al ciudadano y, por lo tanto, sus servicios son básicos.

A partir de los años noventa se constata un significativo cambio en relación a las prestaciones de los servicios públicos municipales, en parte por la mayor exigencia de calidad que venían demandado los ciudadanos, en parte por la necesidad de utilizar más eficientemente los recursos. En consecuencia se planteó la necesidad de mejorar la provisión, gestión y financiación de los servicios públicos de los ayuntamientos. Los gestores públicos comenzaron a preocuparse por la racionalización y la calidad, para lo cual era necesario contar con la debida información que permitiese evaluar correctamente el coste y el beneficio de sus actuaciones. Para ello comenzaron a emplearse herramientas que permitieran evaluar la eficacia, eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos.

Además, debido a las mayores dificultades financieras, tanto de los propios ayuntamientos, como de otras administraciones públicas, que venían financiando una parte importante de los servicios públicos locales fue necesaria la aplicación de técnicas de evaluación económica para mejorar el rendimiento de las inversiones.

Resulta cuanto menos curioso que a pesar de esta relativa novedad en la aplicación de las herramientas económicas para la medición de los resultados de la prestación de servicios públicos locales, existía una profusa normativa que contemplaba esta necesidad, aunque no se venía aplicando con la intensidad deseada. Sin ánimo de ser exhaustivo a continuación se señalan las referencias legales más relevantes, que buscaba evaluar la prestación de los servicios públicos municipales (Xunta de Galicia, 2010).

En la Constitución Española hay dos artículos que indican expresamente la necesidad de evaluar los servicios públicos locales; se trata del 31.2, que señala que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y que su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía; y el 103.1, que indica que la administración pública debe servir con objetividad a los intereses generales y actuar de acuerdo, entre otros, con los principios de eficacia, desconcentración y coordinación.

El artículo 211 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y otras entidades locales de ámbito superior, siempre deberán acompañar su cuenta general con una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos; además, es necesario incluir



una memoria que establezca el grado de cumplimiento de los objetivos programados y de los alcanzados con el coste estimado¹. Asimismo, el artículo 205 señala la necesidad de establecer controles en la gestión municipal.

La Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo normal de contabilidad local, señala que la memoria de los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y otras entidades locales de ámbito superior tendrá que cumplimentar la parte que hace referencia a los indicadores de gestión².

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, relativa a los fines de la Contabilidad Pública del sector público estatal, establece que se deberá permitir el cumplimiento de fines de gestión, de control y de análisis e información, entre los que destaca la necesidad de facilitar información para poder desarrollar los controles de legalidad, financiero, de economía, eficiencia y eficacia³.

El artículo 133 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local establece que la gestión económica y financiera se deberá ajustar, entre otros, a los siguientes criterios: i) introducción de la exigencia del seguimiento de coste de los servicios y ii) la asignación de recursos, de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia, se realizará en función de la definición y el cumplimiento de objetivos⁴.

El artículo 9.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas señala que su función fiscalizadora se basará en el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía⁵. Además, su artículo 13.1 señala que el Informe o Memoria anual que el Tribunal de Cuentas debe de remitir a las Cortes Generales tendrá en cuenta la racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía⁶. Finalmente, en la Ley 8/1989,

1- El artículo 211 relativo a las memorias que acompañan a la cuenta general señala que “Los municipios de más de 50.000 habitantes y las demás entidades locales de ámbito superior acompañarán a la cuenta general: a) Una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos; b) Una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y alcanzados, con su coste”.

2- Se señala que “la información sobre el coste de las actividades y los indicadores de gestión se elaborará, al menos, para los servicios y actividades que se financien con tasas o precios públicos y, únicamente, estarán obligados a cumplimentarla los municipios de más de 50.000 habitantes y las demás entidades locales de ámbito superior”.

3- Se indica que “la contabilidad del sector público estatal debe permitir el cumplimiento de los siguientes fines de gestión, de control y de análisis e información (...) 6. Proporcionar información para el ejercicio de los controles de legalidad, financiero, de economía, eficiencia y eficacia. 7. Suministrar información para posibilitar el análisis de los efectos económicos y financieros de la actividad de los entes públicos. 8. Suministrar información económica y financiera útil para la toma de decisiones. 9. Suministrar información útil para otros destinatarios”.

4- El artículo 133 establece que “La gestión económico-financiera se ajustará a los siguientes criterios (...) e) Introducción de la exigencia del seguimiento de los costes de los servicios; f) La asignación de recursos, con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia, se hará en función de la definición y el cumplimiento de objetivos”.

5- El artículo 9.1 relativo a la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas señala que “se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género”.

6- El artículo 13.1 señala que “el Informe o Memoria anual que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales en virtud del art. 136.2 de la Constitución Española, comprenderá el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del sector público. Se extenderá, además, a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público y, entre otros, a los extremos siguientes: a) La observancia de la Constitución, de las Leyes reguladoras de los ingresos y gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo. b) El cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las demás Entidades sujetas a régimen presupuestario público. c) La racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía. d) La ejecución de los programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades estatales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las Empresas públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos. 2. Idéntico informe será remitido anualmente a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para el control económico y presupuestario de su actividad financiera”.



de 13 de abril, de tasas y precios públicos, se indica en los artículos 7⁷, 19.1⁸ y 19.2⁹, la necesidad de cuantificar el valor de mercado y el coste económico de los bienes y servicios públicos prestados para la determinación de las tasas y los precios públicos. Finalmente, el Consello Galego de Contas desarrolla la función fiscalizadora de la actividad económica, financiera y contable del sector público local, bajo los criterios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

En los últimos años se ha acelerado la necesidad de garantizar la eficiencia en todo lo que rodea la prestación de servicios públicos y la gestión local no se escapa de esta necesidad. Los ciudadanos demandan, cada vez más, al nivel municipal una mayor eficiencia en la gestión de sus recursos. La financiación con fondos públicos de los servicios prestados exige al gestor público el máximo rendimiento.

Lo anterior pasa, inevitablemente por tener que cambiar el modelo de gestión local. Para ello es necesario, por ejemplo, aprovechar todo el potencial que suponen las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs). Ya no basta con prestar servicios, hay que garantizar que tengan el mayor nivel de calidad y eficiencia posible. Solo así se conseguirá que los ayuntamientos garanticen el crecimiento económico a sus habitantes, se reduzcan sus costes de prestación, se garantice su calidad y que su prestación se realice de forma integrada, con el consiguiente ahorro y generación de sinergias.

Esta es una de las principales demandas del mundo local. En concreto, en Galicia, la Red Localis, Red Local de Administración Pública ante el inicio de una nueva legislatura autonómica realizó una encuesta a los municipios gallegos sobre las demandas que el mundo local formulaba al nuevo gobierno autonómico. A partir de la citada encuesta, Campos y Vaquero (2016) señalan como hay un importante interés (con una valoración media de 3,6 sobre 5) por el establecimiento de medidas de regeneración democrática, fomentando la participación, la transparencia y la rendición de cuentas a nivel local, una de las asignaturas pendientes y que más demandan los ciudadanos. Un segundo resultado es la necesidad de mejorar la calidad y los instrumentos de seguimiento y evaluación de los servicios públicos.

7- El artículo 7 señala que "Las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible".

8- El artículo 19.1 señala que "El importe de las tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público se fijará tomando como referencia el valor de mercado correspondiente o el de la utilidad derivada de aquella".

9- El artículo 25.1 relativo a la cuantía señala que "Los precios públicos se determinarán a un nivel que cubra, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios o a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos". El artículo 25.2 señala que "Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, podrán señalarse precios públicos que resulten inferiores a los parámetros previstos en el apartado anterior, previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada".



3. EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES EN GALICIA

3.1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

El análisis de la realidad local gallega señala como todavía hay un largo camino por recorrer en la evaluación de los servicios públicos municipales. Los estudios que estudian la rentabilidad de los servicios locales en Galicia son muy escasos, sobre todos aquellos realizados por agentes externos al municipio. Este apartado se centra en dos: la recogida de los residuos sólidos urbanos y la prestación del servicio de policía local. En ambos casos se trata de evaluaciones externas de servicios públicos locales por parte del profesores e investigadores del departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo, utilizando una metodología que hace hincapié en la evaluación de las prestaciones que realizan los ayuntamientos.

3.2. LA RECOGIDA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

En 2011 el Consello de Contas de Galicia encargó a la Universidad de Vigo un estudio sobre la evaluación económica de la gestión del servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos para los principales municipios gallegos. El objetivo era conocer y comparar la prestación del servicio, estudiar los problemas de financiación y realizar una aproximación a la eficiencia, que posibilite mejorar la gestión de esta actividad.

Del estudio, basado en la realización de una encuesta (Álvarez, Caride y González, 2013) se obtiene que la gestión pública del servicio de recogida de basura en Galicia presenta un panorama muy mejorable. Entre otros resultados los autores señalan que los ayuntamientos y los responsables de la gestión del servicio no conocen los aspectos básicos de su prestación, ni tampoco realizan un seguimiento de la evolución de las actividades que integran el servicio de limpieza.

En segundo lugar, hay importantes diferencias en la prestación del servicio por ayuntamientos. Para el caso de las siete grandes ciudades, Lugo y A Coruña tienen el mayor número de operarios por habitante, mientras que Pontevedra y Lugo disponen de un equipamiento de camiones relativo más elevado. En tercer lugar, el coste del servicio es muy variable. Así, en Vigo y A Coruña, es de 130 y 110 euros por tonelada y de 64 y 52 euros por habitante, respectivamente.

En cuarto lugar, la cobertura financiera de costes de la tasa de basura muestra un resultado dispar. Existe un importante número de ayuntamientos con una ratio de cobertura que ni tan siquiera llega al 60%; además hay 11 municipios con sobrerrecaudación.



Como consecuencia de estas limitaciones y para mejorar la calidad del servicio prestado, los autores establecen un amplio conjunto de recomendaciones, Álvarez, Caride y González (2013). Primero, los ayuntamientos gallegos deben aplicar sistemas que recojan la información relevante de los servicios públicos, que permita contar con información homogénea para la realización de comparaciones. Segundo, es necesario contar con mecanismos adecuados que potencien la formación en capital humano de los gestores del servicio. Tercero, como el coste del servicio depende de variables demográficas y territoriales, es necesario pensar en economías a escala, por ejemplo, realizando una prestación mancomunada o consorciada. Finalmente, la tasa a aplicar debería tener en cuenta todos los costes que genera la prestación de la actividad y no solo de la recogida.

3.3. EL SERVICIO DE POLICÍA LOCAL

En 2009 la Consellería de Presidencia, Xustiza e Administración Pública de la Xunta de Galicia firmó un convenio de colaboración con la Universidad de Vigo para realizar la primera experiencia de Círculos de Cooperación Intermunicipal (CCI) en Galicia. Esta actividad contó, además, con el apoyo técnico del Servicio de Programación de la Diputación de Barcelona y la participación de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP). Fruto de este convenio se publicó en 2010 el primer estudio sobre los CCI de la policía local en Galicia, que va a ser la segunda experiencia objeto de este capítulo.

En este ejercicio de evaluación se contó con once municipios: Baiona, Carballo, A Coruña, Narón, Ourense, Pontevedra, Ribeira, Santiago de Compostela, Sanxenxo, Vigo y Villagarcía de Arousa. La población que representan estos municipios fue del 35,4% de total de Galicia, lo que permite que los resultados sean representativos de la situación del servicio de policía a nivel local.

La implantación de esta actuación se basó en un protocolo ampliamente desarrollado por el Servicio de Programación de la Diputación de Barcelona, que viene trabajando desde hace muchos años para medir la efectividad de los municipios catalanes (Diputación de Barcelona, 2010a, 2010b).

Los CCI son una reunión anual de técnicos municipales de los servicios públicos analizados, con el objeto de medir, comparar y evaluar resultados, a través de unos indicadores consensuados por los propios ayuntamientos que quieren evaluar su servicio (Diputación de Barcelona, varios años). Con los CCI se posibilita la formación de un grupo de trabajo para intercambiar experiencias e impulsar la mejora de la calidad de los servicios. Se trata de establecer un mecanismo de mejora continua de la prestación y gestión de los servicios públicos, contando para ello con la participación de técnicos locales responsables del servicio.

Entre los beneficios de participar en los CCI (Diputación de Barcelona, varios años) se pueden señalar, entre otros, que todos los ayuntamientos puedan acceder a cualquier dato del CCI, una formación en técnicas y procedimientos para el seguimiento, evaluación de servicio y, además, la posibilidad de intercambiar experiencias y conocimientos con otros responsables del servicio. Al mismo tiempo se establecen una serie de compromisos, entre los que destaca que anualmente deben aportar datos para el cálculo de los indicadores,



participar en el taller anual y no difundir los datos de otros municipios distintos que el suyo y la media del grupo de trabajo.

Este protocolo de actuación se basa en cinco etapas. La primera es la fase de diseño, que consiste en la definición de la misión y objetivos de servicio y el establecimiento consensuado por todos los municipios participantes de los indicadores a utilizar y de las variables de la encuesta¹⁰. En la segunda etapa, la de medición, se recogen los datos de cada uno de los ayuntamientos participantes y se realiza su validación. La tercera es la fase de evaluación, consistente en la elaboración de informes con indicadores de gestión y la identificación de puntos fuertes y oportunidades de mejora. La cuarta es la fase de mejora, donde se realiza un análisis de las oportunidades de mejora, de buenas prácticas y de la evolución de los servicios. Finalmente, la quinta y última etapa, es la de comunicación e implementación, donde los municipios son los responsables de comunicar los resultados, el establecimiento del plan de mejora y la implementación¹¹.

Esta primera experiencia del CCI de la policía local de Galicia contó con 36 indicadores consensuados, agrupados en cuatro dimensiones y una adicional de entorno, que tenía en cuenta el tamaño poblacional de cada municipio. Por dimensiones el reparto fue el siguiente: encargo político-estratégico (39%), usuario-cliente (17%), valores organizativos (28%), económica (11%) y entorno (6%).

La dimensión encargo político-estratégico recogió aquellos indicadores relacionados con las consecución de los objetivos finales del servicio, así como de la calidad prestada. En la dimensión usuario-cliente se cuenta aquellos vinculados con el uso del servicio y su grado de satisfacción. La dimensión valores organizativos-recursos humanos refleja variables vinculadas con el modelo organizativo y de gestión e información sobre recursos humanos. Finalmente, la dimensión económica contiene aquellos que determinan el uso de los recursos necesarios para prestar el servicio, sus costes y sus fuentes de financiación.

Una vez establecidos los indicadores a utilizar se procedió al envío del cuestionario a todos los municipios participantes. El proceso de recogida de la información necesitó de cuatro tipo de datos: internos del propio departamento que se evalúa, en este caso proceden de las memorias del servicio de policía local de cada ayuntamiento; internos de otros departamentos municipales; datos internos procedentes de la FE-GAMP y/o de la Xunta de Galicia y, finalmente, datos externos procedentes de otras fuentes de información como el Instituto Nacional de Estadística o el Instituto Galego de Estadística.

A partir de los resultados obtenidos se establece para cada ayuntamiento los puntos fuertes y las oportunidades de mejora (Vaquero, 2017)¹². Los primeros serán aquellos indicadores que permiten la obtención

10- Esto reviste una gran importancia, puesto que de esta forma se garantiza que los indicadores se adaptan a la realidad municipal, además de asegurarse que los resultados obtenidos son asumidos por todos los integrantes del CCI. Es durante el primer año cuando se realiza este diseño de indicadores, validándose y mejorándose en las sucesivas ediciones.

11- El plan de mejora y la implementación son tareas realizadas exclusivamente por los municipios.

12- Se trata de la aplicación parcial de un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) que permite desarrollar el análisis de la situación del servicio a partir de dos dimensiones: interna y externa. La primera posibilita la identificación de los puntos fuertes (Fortalezas) y débiles (Debilidades), siendo aspectos sobre los que se tiene algún grado de control. La segunda consiste en un análisis de los principales elementos externos o de entorno, que permite detectar las oportunidades y amenazas que ofrece el entorno y que previsiblemente afectarán al funcionamiento del servicio.



de valores superiores/inferiores en más/menos de un 50% del valor medio. Idéntico procedimiento se realizará para las oportunidades de mejora. Además, se tendrán en cuenta variables del entorno, al permitir contextualizar la situación del municipio y se señalarán una serie de comentarios, que pueden proceder de los puntos fuertes y oportunidades de mejora y/o de aspectos de conocimiento del municipio que pueden no verse reflejados en los datos, pero que son de interés para entender la casuística de cada municipio¹³.

La tercera fase, consiste en la evaluación de los resultados. En ella se trata de elaborar de un cuadro-resumen de indicadores de cada municipio, posibilitando una aproximación a un Cuadro de Mando Integral (CMI). Además, se elabora un informe intermunicipal, se identifican los puntos fuertes y oportunidades de mejora y cada municipio selecciona una oportunidad de mejora para analizarla a fondo. Fruto de esta puesta en común, la dimensión del encargo político-estratégico fue la más señalada por los ayuntamientos (55,6%), seguida de la de valores organizativos-recursos humanos (33,3%) y usuario-cliente (11,1%). La dimensión económica no fue tratada. El punto a tratar que mayor número de municipios seleccionó fue el bajo número de horas de formación por agente (33,3%) y el objetivo más escogido fue el de mejorar las habilidades de los trabajadores (33,3%).

La cuarta fase consiste en la identificación de las diferentes causas de una oportunidad de mejora del servicio, por medio del diagrama de espina de pez o Ishikawa, basado en una representación gráfica de las múltiples relaciones de causa-efecto entre las diversas variables que intervienen en el proceso. En esta fase también se identifica el peso de cada causa, ordenándolas de mayor a menor importancia, por medio de la matriz de clasificación y finalmente, se identifican posibles acciones de mejora y se ponderan por medio de una matriz de análisis de acciones de mejora. Finalmente, la quinta y última etapa, la de comunicación e implementación consiste en que los responsables del servicio de policía local comunicaran los resultados al equipo de gobierno, estableciendo un plan de mejora y la implementación.

Del estudio realizado se obtienen un conjunto de resultados muy interesantes, que figuran resumidos a continuación, comparándose en la medida de lo posible con los obtenidos en la provincia de Barcelona. El gasto corriente por habitante en policía local fue de 59 euros (frente a 77 de media de Barcelona); el porcentaje del importe cobrado de las denuncias municipales de tráfico fue del 51%. De media se producen 419 llamadas telefónicas por cada 1.000 habitantes; hay 236 denuncias de tráfico por cada 1.000 habitantes (frente a las 397 de Barcelona), de las que un 8,9% son calificadas como muy graves. Se producen 4 delitos y faltas por cada 1.000 habitantes, de los que el 46% son delitos contra la seguridad vial. Hubo 10,5 detenidos por cada 1.000 habitantes, de los que el 9% son registrados por la policía local. Se realizaron 45,6 controles de velocidad por cada 100 vehículos matriculados y se produjeron 16 actuaciones de policía asistencial por cada 1.000 habitantes.

Había 863 habitantes por agente operativo y 767 habitantes por agente. El tiempo medio de llegada en situaciones de emergencia es de 4,4 minutos, siendo la media de edad de la policía local de 44 años.

13- Por ejemplo, en la muestra había ayuntamientos con un elevado nivel de efectivos de policía local por habitante, pero esto se debía a que son municipios con un importante aumento de la población en época estival, de ahí la necesidad de contar con los efectivos necesarios para prestar el servicio.



El porcentaje de horas trabajadas sobre horas según convenio es del 92% (frente al 85% de Barcelona); el porcentaje de horas extraordinarias sobre horas según convenio es del 5%. Finalmente, el porcentaje de horas de baja fue del 13% (frente al 7,9% de Barcelona) y se realizaron 18 horas de formación anual por agente.

4. RECOMENDACIONES

Las experiencias de medición de la calidad de los servicios públicos locales, sobre todo, aquellas realizadas por agentes externos al municipio, que suelen garantizar comparaciones intermunicipales, resultan muy reducidas en Galicia. Sin duda, mejorar este panorama es uno de los objetivos que deben conseguir los ayuntamientos gallegos durante los próximos años. Hoy ya no es suficiente con prestar un servicio, es necesario también garantizar la máxima calidad a los beneficiarios del mismo y hacerlo optimizando los recursos públicos empleados.

Lo anterior entronca perfectamente con el objetivo de transparencia que deben cumplir todos los municipios gallegos. Los ayuntamientos no solo deben prestar, dentro de sus competencias, los servicios que demandan sus ciudadanos, sino también deben indicar el coste que esto supone para el erario público y medir la eficiencia de su prestación. Sin duda, la e-administración y las múltiples posibilidades que ofrecen las TICs para la recopilación y tratamiento de la información son dos herramientas que pueden facilitar todo este ejercicio de medición. Como hemos podido comprobar en este documento, para poder evaluar los servicios públicos municipales se debe contar con información actualizada y de calidad. Solo de esta forma, se podrá realizar un análisis coste-beneficio o coste efectividad de los servicios que prestan las entidades locales a los ciudadanos.

Por otra parte, es cierto que para realizar este ejercicio los ayuntamientos pueden no contar con los medios materiales y humanos necesarios para realizar este tipo de análisis. Sin duda, el pequeño tamaño poblacional de una parte importante de los municipios gallegos dificulta la medición de la calidad de los servicios públicos locales.

Dada esta situación poblacional, los recursos municipales para la medición de los resultados son escasos.

En este marco, las Diputaciones Provinciales y la Xunta de Galicia parecen ser los agentes que deben fomentar este tipo de instrumentos. Además, no es necesario plantearse grandes innovaciones en la medición, ya que hay experiencias muy valiosas que deben ser tenidas muy en cuenta. Una de las referencias es el Servicio de Programación de la Diputación de Barcelona que desde 2000 lleva realizando un importante trabajo con los CCI. En estos momentos el 95% de los municipios de más de 10.000 habitantes de la provincia de Barcelona participan en al menos un CCI y hay operativos 17 CCI. Sin duda, se trata de un ejemplo a seguir para poder implementar este tipo de técnicas en los municipios gallegos. Si queremos que estas entidades locales comiencen realmente a cuantificar la calidad de los servicios que prestan a los ciudadanos, es necesario fomentar la cultura de la evaluación.



5. CONCLUSIONES

Como se ha podido comprobar todavía queda mucho camino por recorrer para poder garantizar una evaluación adecuada de los servicios públicos a nivel municipal en Galicia. Las experiencias en este sentido son escasas y muy limitadas, de ahí que es necesario realizar un especial esfuerzo.

Evidentemente resulta cuanto menos complicado medir las actuaciones de todos los servicios municipales de los 313 ayuntamientos gallegos, pero lo anterior no exime de comenzar el estudio por lo menos de aquellos servicios que más inciden en la calidad de vida de los ciudadanos en aquellos municipios de cierto tamaño.

La positiva experiencia de los CCI de la policía local en Galicia es un ejemplo de la utilidad de estas medidas. Por ejemplo, se podría pensar en una primera fase en analizar la situación de los grandes ayuntamientos, los que tienen una población de más de 50.000 habitantes y posteriormente, en base a los resultados a estudiar el comportamiento de aquellos entre 20.000 y 50.000 habitantes. Del mismo modo, se podrían comenzar con una serie limitada de servicios en una primera fase, para ir ampliando, poco a poco, esta relación. Otra de las experiencias señaladas en este capítulo, la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos de los grandes municipios gallegos permite reflexionar sobre la necesidad de evaluar lo que se presta.

La medición de los servicios públicos municipales debe ser algo innato en la gestión pública. Con ello no se trata de incrementar los costes del servicio que se presta, sino de compartir experiencias, estudiar que hacen otros ayuntamientos con el mismo problema, y mejorar las pautas de conducta a nivel municipal. Solo de esta forma se conseguirán solventar las potenciales limitaciones y se mejorarán los puntos fuertes del servicio.

Como tan acertadamente señala la Diputación de Barcelona “ lo que no se puede medir, no se puede evaluar. Y lo que no se puede evaluar, no se puede mejorar”. Sin duda, la experiencia de los CCI de la policía local en Galicia se podría aplicar a otros servicios públicos municipales como el transporte o la recogida y posterior tratamiento de residuos sólidos urbanos, que son entre otros algunos ejemplos especialmente sensibles y de gran interés para el ciudadano. Eso sí, hace falta que desde los propios municipios y desde la administración provincial y autonómica se potencie este tipo de análisis.



Referencias bibliográficas

ALVÁREZ, X.C., CARIDE, M^a. X. Y GONZÁLEZ, X.M. (2013): “La gestión del servicio de recogida de basura en los ayuntamientos gallegos”, *Revista Gallega de Economía*, 12 (2), pp. 1-37, http://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2012_2/Castelan/art2c.pdf [consultado el 1 de julio de 2017]

CAMPOS, C. Y VAQUERO, A. (2015): “Claves para el gobierno local (2015-2019). Diez retos de futuro para la administración local”, *Documentos de Trabajo de la Red Localis*, 1/2015, http://redlocalis.com/wp-content/uploads/2016/09/Red-Localis_diezretos.pdf [consultado el 1 de julio de 2017]

CAMPOS, C. Y VAQUERO, A. (2016): “Las peticiones del mundo local al nuevo ejecutivo autonómico gallego”, *Documentos de Trabajo de la Red Localis*, 6/2016, http://redlocalis.com/wp-content/uploads/2016/11/Documento_6_2016_las_peticiones.pdf [consultado el 1 de julio de 2017]

DIPUTACIÓN DE BARCELONA. SERVICIO DE PROGRAMACIÓN (2010a): Indicadores de gestión de servicios municipales. *Guía de interpretación 2008*. Barcelona, Diputación de Barcelona.

DIPUTACIÓN DE BARCELONA. SERVICIO DE PROGRAMACIÓN (2010b): Análisis de servicios municipales mediante indicadores de gestión. *Resultados año 2008*. Barcelona, Diputación de Barcelona.

DIPUTACIÓN DE BARCELONA. SERVICIO DE PROGRAMACIÓN (Varios años): Análisis de servicios municipales mediante indicadores de gestión. Barcelona, Diputación de Barcelona.

XUNTA DE GALICIA (2010): *Primeira edición do Círculo de Comparación Intermunicipal da Policía Local de Galicia*. Resultados año 2009, http://cpapx.xunta.gal/c/document_library/get_file?folderId=127846&name=DLFE-6902.pdf

VAQUERO, A. (2017): “La calidad de los servicios público de ámbito local”, *I Congreso Red Localis Las entidades locales ante la transparencia y la innovación*, 20-21 de junio de 2017, Ourense



Referencias normativas

España. Constitución Española. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313-29424 [consultado 15 de junio de 2017]. Disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

España. Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 21 de mayo de 1982, núm. 121, pp. 13290-13294. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-11584>

España. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 3 de abril de 1985, núm. 80, pp. 8945-8964 [consultado el 17 de julio de 2017]. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392>

España. Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 15 de abril de 1989, núm. 90 [consultado el 17 de julio de 2017]. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1989-8508>

España. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 27 de noviembre de 2003, núm. 284, pp. 80311-80687 [consultado el 17 de julio de 2017]. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>

España. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 17 de diciembre de 2003, núm. 301 [consultado el 17 de julio de 2017]. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103>

España. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 9 de marzo de 2004, núm. 59 [consultado el 17 de julio de 2017]. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>

España. Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo normal de contabilidad local [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 3 de octubre de 2013, núm. 237, pp. 80311-80687 [consultado el 17 de julio de 2017]. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-10268





13. Relación entre el coste de los servicios y la planta local gallega

Alejandro de Diego Gómez
Secretario de Administración Local
fusion.ayuntamientos@gmail.com

RESUMEN

En este informe se trata de analizar el comportamiento de los principales agentes que forman el sector público local y el coste efectivo de los servicios prestados por ellos según la publicación hecha por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, llegando a la conclusión de la necesidad urgente de adelgazar y modernizar nuestra Administración Local para conseguir reducir el peso de los gastos generales, así como de modificar la planta municipal, proponiendo la fusión de los pequeños Ayuntamientos de forma que tengan la capacidad suficiente para responder a los retos y necesidades que les exige la población del Siglo XXI sin perder con ello su identidad.

ABSTRACT

This report analyses the behavior of the main agents that form the local public sector and the actual cost of services which they provide according to the publication by the Ministry of Finance and Public Administration. The report concludes the urgent need to reduce and modernize our local Administration in order to decrease in overhead expenses, as well as modify the territorial area by proposing the merger of smaller municipalities in such a way to have sufficient capacity to respond to the challenges and needs that 21st Century world population demands without causing them to lose their identity.

PALABRAS CLAVE

Coste de los servicios, fusión de ayuntamientos, ámbito territorial

KEYWORDS

Cost of services, merger of municipalities, territorial scope..



1. INTRODUCCIÓN

El coste efectivo de los servicios es un concepto introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), como una medida de transparencia, considerada como un paso fundamental en la mejora de la información disponible, eliminando asimetrías, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, debiendo contribuir de forma permanente al cumplimiento del principio de eficiencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

No existe una definición del coste efectivo de los servicios ni en la LRSAL ni en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, haciendo referencia únicamente esta última a la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, y que supone presentar una mayor desagregación de la clasificación por programas que permitirá identificar con mayor precisión ese coste efectivo.

El artículo 116 ter de la LRSAL establece que todas las entidades locales calcularán antes del 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior, debiendo comunicarlo al Ministerio de Hacienda y Función Pública para su publicación. Por su parte el artículo 3 de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios dispone que este será el resultado, para cada uno de ellos, de la aplicación de los criterios contenidos en la misma, y vendrá determinado por la agregación de dos componentes: costes directos, exclusivamente asociados a cada servicio, y costes indirectos determinados con arreglo a los criterios de imputación establecidos en dicha Orden.



2. ESTUDIO ECONÓMICO

Cualquier estudio económico es poco amable al convertirse en una sucesión de cifras y datos, pero es absolutamente necesario para comprender las conclusiones finales de este trabajo.

2.1. METODOLOGÍA

Para la realización de este trabajo se han tenido en cuenta las liquidaciones de los presupuestos de Ayuntamientos con población inferior a 20.000 habitantes, por ser estos a los que les es de aplicación principal las medidas que prevé la LRSAL. Para ello se han utilizado los datos publicados en la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Función Pública correspondientes a los ejercicios de 2010 a 2015, ambos inclusive. Y ello porque de esta manera se parte del primer ejercicio (2010) en el que se aplica lo dispuesto en la EHA/3565/2008 por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales y se extiende hasta el último del que constan datos en la citada web. De esta forma contamos con una mayor desagregación de la clasificación por programas, así como una unificación en el estudio general, lo que facilita la comparativa entre Ayuntamientos y otros entes de derecho público que forman el Sector Público Local.

Para poder relacionar entre sí los datos económicos referidos a los distintos entes públicos se han utilizado como denominador común los importes per cápita de ingresos y gastos, por ser ésta una variable uniforme en cualquier comparativa, habiéndose tomado los datos de habitantes de la web del Instituto Nacional de Estadística. Igualmente, se han calculado los valores medios de esas variables presupuestarias, tomando para ello los datos de los 6 ejercicios liquidados en su conjunto, para garantizar cierta estabilidad de la información manejada.

Para entender mejor la realidad local se estudian en este apartado los gastos, los ingresos y una comparativa entre gastos e ingresos ordinarios como indicador de estabilidad presupuestaria.

2.2. GASTOS

El estudio sobre los gastos municipales debe hacerse desde dos vertientes: desde la clasificación por programas y desde la clasificación por capítulos.

2.2.1. CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DE GASTOS

Es evidente que según como se mire se puede pensar que no hay Ayuntamientos con servicios más caros que en otros sino que lo hagan con niveles mayores de prestación, o se puede hacer el razonamiento totalmente a la inversa. Para intentar resolver esta cuestión debemos hacer una primera aproximación de los datos pu-



blicados por cada uno de los programas que componen la estructura de los presupuestos de gastos de las entidades locales.

2.2.1.1. SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS

Este programa comprende todos aquellos originados por los servicios que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios con arreglo al artículo 26.1 de la LBRL. Y es el que contiene la partida más abultada, suponiendo el 38,5 % del total del coste de los servicios públicos prestados por los Ayuntamientos, con una media de 278 euros por habitante, un 15,5 % menos que la media estatal.

2.2.1.2. ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL

Es el segundo programa en importe, e incluye los gastos relativos a actividades que consistan en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte lógico y técnico a toda la organización, recogiendo los gastos generales de la entidad que no puedan ser imputados ni aplicados directamente a otra área. El importe de gasto de este programa supone el 20,5 % del total, con una media de 149 euros por habitante, un 37 % menos que la media nacional.

2.2.1.3. PRODUCCIÓN DE BIENES DE CARÁCTER PREFERENTE.

El tercer programa es este, que comprende todos los gastos relacionados con la sanidad, educación, cultura, ocio, deporte y tiempo libre y, en general, todos aquellos tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida, suponiendo el 16,3 % del total del coste de los servicios con una media de 118 euros por habitante, un 33 % menos que la media española.

2.2.1.4. SERVICIOS DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL

Engloba aquellos gastos que constituyen el régimen de previsión, pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-asistencial, medidas de fomento del empleo, atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, minusválidos físicos y tercera edad; y, en general, prestación de servicios sociales y promoción social, con cargo a los cuales se imputarán los gastos llevados a cabo para desarrollar la asistencia social primaria: la promoción de la igualdad de género, promoción y reinserción social de marginados, así como para la gestión de los servicios sociales, prestación de servicios a personas dependientes y de asistencia social, residencias de ancianos y otros de naturaleza análoga, la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

En contra de lo que pudiera pensarse a priori, este programa no ocupa un lugar preferente sino que es el penúltimo en importancia, sin contar la deuda pública, suponiendo el 14 % del total, con una media per cápita de 102 euros por habitante, muy cerca de la media nacional.

2.2.1.5. ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO

Es el último programa, sin contar la deuda pública, suponiendo el 10,5 % del total y una media de 75 euros por habitante, curiosamente un 17 % por encima de la media estatal, integrándose en esta área los gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de

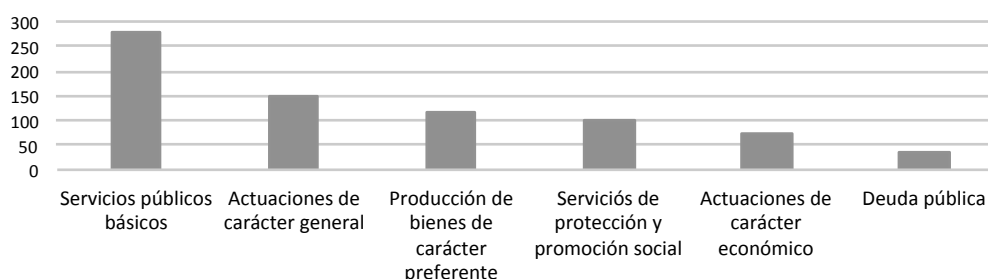


la actividad económica, incluyendo los gastos en infraestructuras básicas y de transportes, infraestructuras agrarias, comunicaciones, investigación, desarrollo e innovación.

2.2.1.6. DEUDA PÚBLICA

Comprende los gastos de intereses y amortización de la deuda y demás operaciones financieras de naturaleza análoga, con exclusión de los gastos que ocasione la formalización de las mismas. El importe medio que el conjunto de Ayuntamientos gallegos destinaron a gastos relacionados con su deuda pública fue de 37 euros por habitante, muy lejos de los 65 de media nacional.

Gráfico 1: Desarrollo de los gastos por los distintos programas



Fuente: Elaboración propia.

2.2.2. CLASIFICACIÓN POR CAPÍTULO DE GASTOS

Lo que nos da una mejor visión del comportamiento de los Ayuntamientos es la clasificación por programas que hemos visto en el epígrafe anterior, no obstante también es interesante detenerse en algunos de los capítulos en que también se ordenan los gastos públicos.

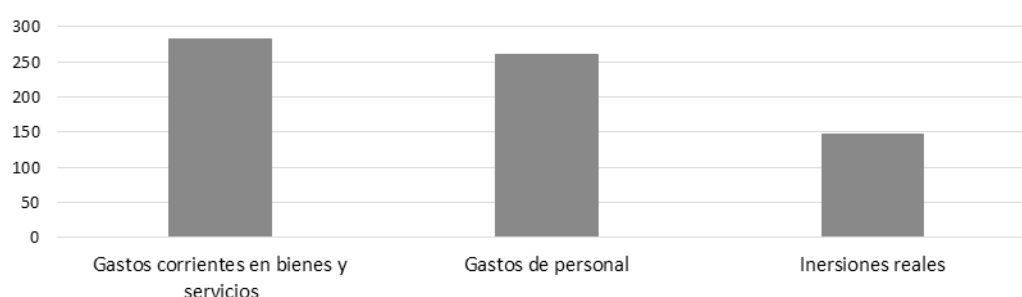
El primer dato que podemos comparar es el total de recursos per cápita que destinaron de media en el período estudiado (2010–2015) los Ayuntamientos gallegos de menos de 20.000 habitantes, siendo este el de 760 euros, un 22 % por debajo de la media española, que estuvo en 977, y colocándose en última posición del ranking a nivel nacional.

Si nos detenemos en los capítulos según su repercusión sobre el total de gastos soportados, los tres más importantes, que suponen el 90 % del total, fueron el de gastos corrientes en bienes y servicios, que recoge los gastos necesarios para el ejercicio de las actividades que no originen aumento de capital o de patrimonio público, así como los gastos en bienes de carácter inmaterial que puedan tener carácter reiterativo, no sean susceptibles de amortización y no estén directamente relacionados con la realización de las inversiones, que



supuso el 37 % del total; el de gastos de personal, comprensivo de todo tipo de retribuciones e indemnizaciones por razón del trabajo así como de las cotizaciones obligatorias, que se llevó el 34 % de la factura; y el de inversiones reales, comprensivo de los gastos destinados a la creación o adquisición de bienes de capital así como los destinados a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios y aquellos otros de naturaleza inmaterial que tengan carácter amortizable, suponiendo el 19 % del total, es decir, casi la mitad de cualquiera de los otros dos capítulos citados.

Gráfico 2: Desarrollo de los gastos por los principales capítulos



Fuente: Elaboración propia.

2.3. INGRESOS

Aquí son 4 los Capítulos más importantes, suponiendo también el 90 % del total.

2.3.1. TRANSFERENCIAS CORRIENTES

Suponen el principal recurso de los Ayuntamientos gallegos estudiados, lo que denota su dependencia de otras Administraciones territoriales y por tanto su falta de autonomía local, comprendiendo los recursos recibidos sin contrapartida directa. Representan el 40 % del total.

El 98 % de estas transferencias viene de la Administración Central y Administraciones territoriales, las más importantes de las cuales, suponiendo más de la mitad de todos los ingresos por este concepto (64 %), provienen del Estado, el 28 % de la Comunidad Autónoma y el 6 % de las Diputaciones provinciales. El comportamiento de estas Administraciones durante el período estudiado ha sido dispar. Así, mientras las transferencias del Estado se han incrementado un 11,5 % y las de las Diputaciones un 18 %, las de la Comunidad Autónoma han descendido nada menos que un 24 %.



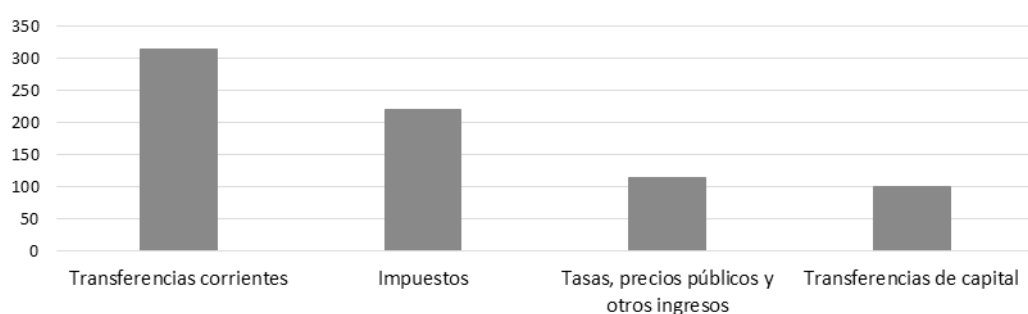
2.3.2. IMPUESTOS

El segundo capítulo de ingresos en importancia es el de impuestos, y aunque suponen dos capítulos en la clasificación de ingresos: “impuestos directos”, que comprenden todo tipo de recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible esté constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo como consecuencia de la posesión de un patrimonio o la obtención de renta; e “impuestos indirectos”, que incluyen todo tipo de recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible esté constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo como consecuencia de la circulación de los bienes o el gasto de la renta, sin embargo se han agrupado como un solo concepto en este estudio, a pesar de ser más importantes para la hacienda municipal los primeros que los segundos. Así, el peso total de las figuras impositivas supone el 28 % del total de los ingresos municipales, 12 puntos menos que los ingresos por transferencias corrientes, correspondiendo el 27 % a los impuestos directos y tan sólo el 1 % a los indirectos.

2.3.3. TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS

Son el tercer capítulo por volumen de recursos, e incluye, entre otros, los ingresos derivados de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, de la prestación de servicios o de la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario cuando los servicios o actividades no sean de solicitud voluntaria y no se presten por el sector privado, o de hacerlo, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados, suponiendo el 14,5 % del total de ingresos.

Gráfico 3: Desarrollo de los ingresos por los principales capítulos



Fuente: Elaboración propia.



2.3.4. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

Es el último de los capítulos principales de ingresos, y comprende los recursos, condicionados o no, recibidos por los Ayuntamientos sin contrapartida directa por parte de los agentes que los reciben, y que se destinan a financiar operaciones de capital, suponiendo en torno al 12,5 % del total de ingresos municipales, sólo 2 puntos por debajo de las tasas y precios públicos.

2.4. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Como colofón de este estudio económico voy a referirme brevemente a los datos de estabilidad presupuestaria de los Ayuntamientos estudiados, tomando para ello un período mayor, de 2006 a 2015, ambos inclusive, para que nos dé una visión más ajustada a la realidad.

El artículo 3,2 de la LOEPSF establece que se entenderá por estabilidad presupuestaria en las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural. La constatación de éste principio se realiza en base a los cálculos efectuados y ajustes practicados conforme al Manual de la Intervención General del Estado de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales, tal y como lo interpreta la Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales, sobre la base de los Capítulos 1 a 7 de los estados tanto de ingresos como de gastos presupuestarios, en términos de Contabilidad Nacional.

De los datos comparados se comprueba cómo la Administración Local gallega, referida a los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, es una Administración equilibrada o estable presupuestariamente, con recursos suficientes para hacer frente a sus gastos con un diferencial de 4 puntos durante el conjunto del período estudiado, exactamente en la media estatal. Aunque en los peores momentos de la crisis económica esto no fue así, ya que entre los años 2008 a 2011 el diferencial, por el período, fue de -0,5 puntos, sobre todo por el comportamiento del ejercicio de 2008 donde el diferencial fue de -2,8 puntos, subiendo a +1,1 en 2009, +0,7 en 2010, aunque en 2011 volvió a ser negativo en -1,5 puntos, estando ya en 2015 casi a 7 puntos positivos.

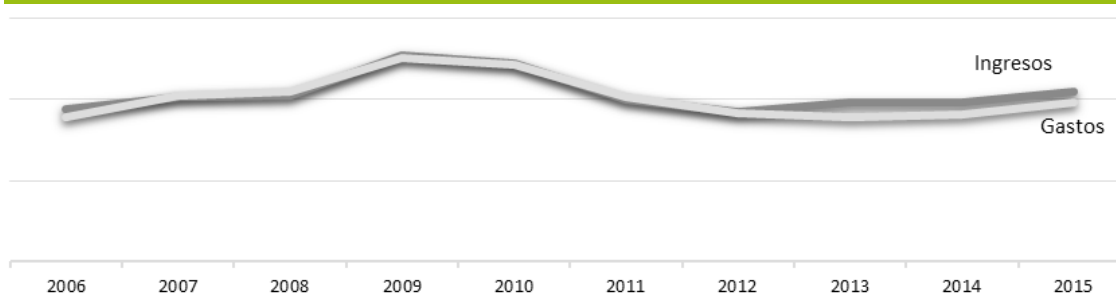
Pero si confrontamos entre si las operaciones corrientes de ingresos con las de gastos nos dará unos resultados totalmente distintos. Así, el diferencial total entre ingresos y gastos durante el período estudiado fue de 13,5 puntos, ligeramente por debajo, en 3 puntos, de la media española, y en los años peores de la crisis estuvo en 9,5, siendo positivo en todos y cada uno de esos años. Si además en los gastos incluimos el Capítulo 9, de pasivos financieros, el diferencial total del período estaría en 8,5 puntos, es decir, más del doble que tomando en consideración los capítulos de estabilidad presupuestaria, y si nos detenemos en esos años peores de la crisis el diferencial estuvo siempre en positivo, con un resultado global de +5,5 puntos.

Con todo ello se acredita que los Ayuntamientos gallegos, especialmente los de menos de 20.000 ha-



bitantes, tienen recursos propios no sólo para hacer frente a sus gastos corrientes sino también a su deuda. Cosa distinta es cuando necesitan hacer inversiones, ya sea en equipamientos o en infraestructuras. Para ello necesitan la colaboración de otras Administraciones Públicas, y de los datos anteriores se demuestra, como ya se indicó, que la Comunidad Autónoma, cuando tiene dificultades, como le pasa al resto de Comunidades, piensa primero en sí misma, aunque esto conlleve prácticamente el desatender sus compromisos con los municipios y aunque se trate de gasto destinado al progreso y desarrollo de los pueblos. Por lo que no sólo es necesaria, sino también urgente, una Ley de Financiación Local que no sólo aclare y regule los ingresos de los Ayuntamientos sino que también los blinde ante los vaivenes autonómicos.

Gráfico 4: Desarrollo de los ingresos por los principales capítulos



Fuente: Elaboración propia.



3. COMPORTAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS POR TRAMOS DE POBLACIÓN

En Galicia, según el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Función Pública, existen 313 Ayuntamientos de los que tan sólo 7 entran dentro de los considerados “de gran población” por la LBRL, es decir escasamente un 2,2 % del total aunque en ellos vive el 36,33 % de la población según los datos del Instituto Nacional de Estadística, mientras que 113 Ayuntamientos tienen menos de 2.000 habitantes, lo que supone el 36 % y en los que, sin embargo, sólo vive el 5,3 % de la población, cifra ésta que disminuye constantemente. De estos pequeños municipios 30 (el 9,5 % del total) tienen menos de 1.000 habitantes.

3.1. AYUNTAMIENTOS DE MENOS DE 20.000 HABITANTES

Los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes existentes en Galicia son 292, el 93,3 % del total, agrupando al 47,8 % de la población, es decir, casi la mitad de la población gallega vive en este tipo de municipios, y son los que se deben tener en cuenta principalmente a la hora de hacer cualquier tipo de regulación sobre el redimensionamiento de la planta local. Estos municipios destinaron a la prestación de servicios públicos locales una media en el período estudiado (2010–2015) de 760 euros por habitante, lejos de los 977 de la media nacional.

Para la financiación de sus gastos estos Ayuntamientos generaron una media de ingresos de 787 euros por habitante, un 3,5 % más que aquellos a los que hacen frente, y también muy lejos de los 1.045 euros por habitante de media a nivel estatal.

3.2. AYUNTAMIENTOS DE MENOS DE 5.000 HABITANTES

Los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes existentes en Galicia son 202, el 64,5 % del total, agrupando al 16 % de la población, habiendo destinado a la prestación de servicios públicos locales una media de 809 euros por habitante, lejos de los 1.042 destinados de media a nivel estatal. Al bajar a este tramo de población los servicios ya se encarecen un 6,5 %.

En este tramo de población el área de gasto al que se dedicaron mayores recursos fue el de la prestación de servicios públicos básicos con un 33 % del total, prácticamente lo mismo que a gastos de personal, seguidas de las actuaciones de carácter general que supusieron un 20 %, mientras que a las actuaciones de protección y promoción social destinaron el 12,5 % del total.

Para la financiación de estos gastos, los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes generaron una media de ingresos de 839 euros por habitante, un 3,7 % más que el total de aquellos a los que tienen que hacer frente, situándose lejos de los 1.107 euros por habitante y año de media del resto de España, proviniendo los



principales ingresos de las transferencias corrientes que suponen el 45,6 % del total, seguidas ya de lejos por los impuestos, tanto directos como indirectos, que suponen el 23,7 %, por las transferencias de capital que representan casi el 16 %, y ya muy de lejos de las tasas y precios públicos que bajan hasta el 10,8 %.

3.3. AYUNTAMIENTOS DE MENOS DE 1.000 HABITANTES

En Galicia hay pocos Ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes, 30, es decir, el 9,5 % del total, agrupando tan sólo al 0,8 % de la población, representando el estado más preocupante de la despoblación rural. Estos Ayuntamientos destinaron a la prestación de servicios públicos locales una media total de 1.143 euros por habitante, es decir, al seguir bajando los tramos de población los servicios suponen un mayor esfuerzo económico para los vecinos de esos municipios, a pesar de que la intensidad de los mismos disminuye, de forma que son un 43,5 % más caros que los realizados por los que tienen una población entre 1.001 y 5.000 habitantes, y un 50,5 % más de lo que suponen a los que están entre 5.001 y 20.000 habitantes.

De los costes anteriores el área de gasto al que los Ayuntamientos gallegos de menos de 1.000 habitantes dedicaron mayores recursos fue el de las actuaciones de carácter general que supusieron casi el 32 % del total, mientras que a la prestación de servicios públicos básicos fue el 29 %, a las actuaciones de protección y promoción social el 13 %, y a gastos de personal aún un 15 % más que a gastos generales.

De lo anterior se concluye que a menor población mayores gastos de organización y funcionamiento, y por tanto improductivos, y menor atención a los propios servicios. Así a la prestación de servicios públicos básicos destinan 4 puntos menos que los Ayuntamientos de entre 1.001 y 5.000 habitantes pero hasta 11 puntos menos que los que están entre 5.001 y 20.000, así como 2 puntos menos en servicios sociales que los de 1.001 a 5.000, teniendo, curiosamente, el mismo porcentaje que los de 5.001 a 20.000, por lo que por el mismo esfuerzo en los más grandes se recibe un servicio de mayor calidad y cantidad que en los más pequeños, y todo ello a cambio de destinar 9 puntos más en gastos generales que los de entre 1.001 a 5.000 y hasta 14 más que los que están entre 5.001 y 20.000 habitantes.

Para la financiación de estos gastos, los Ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes generan una media de ingresos de 1.218, un 6,5 % más que el total de los gastos a los que tienen que hacer frente, proviniendo los principales ingresos de las transferencias corrientes que suponen el 43 % del total, seguidas ya de lejos por los impuestos, tanto directos como indirectos, que suponen el 27,5 %, de las transferencias de capital que representan el 17,5 % y de las tasas y precios públicos que se quedan en un 8,5 %. Lo que denota la dependencia que tienen estos “microayuntamientos” del resto de Administraciones a través de las transferencias tanto corrientes como de capital, que suponen el 61 % del total de sus ingresos.

3.4. AYUNTAMIENTOS DE ENTRE 5.000 Y 7.000 HABITANTES

Se han escrito ríos de tinta sobre cuál debería de ser el tamaño óptimo de los Ayuntamientos, aunque creo que hay que trascender la cuestión teórica para procurar fórmulas que los hagan viables no sólo económicamente, sino y sobre todo, socialmente, pues sin esto no tienen futuro e ir a municipios de 10.000 ó 20.000 habitantes,



como se ha indicado por algunos, me parece una absoluta utopía, al menos en estos momentos. También se ha escrito mucho sobre cuál debería ser el tamaño mínimo, y ahí también se han barajado distintas opciones, considerando que la que más adeptos reúne es la que establece esa dimensión en los 5.000 habitantes, a la que yo me apunto como criterio general, pero siempre como un punto de partida en torno al cual se debería trabajar, con las excepciones que la realidad nos indique, intentando no bajar nunca de los 4.000. Es decir, se trataría de terminar con lo que podríamos denominar “minifundismo municipal” y que debe ser el objeto prioritario y urgente de una política de redimensionamiento de la planta local gallega, que no es otra que las fusiones de Ayuntamientos.

El objetivo que se plantea es conseguir Ayuntamientos con una población de entre 5.000 y 7.000 habitantes, que es lo que, como se desprenderá de este estudio, resulta mucho más sostenible, y ello por diversos motivos, entre otros y no menores, por cuestiones económicas, como consecuencia del aumento de un 17 % que tendrían en la participación en los ingresos del Estado al superar los 5.000 habitantes, en aplicación del artículo 124.1.a) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (LRHL), a lo que habría que sumar un 10 % adicional previsto para las fusiones municipales por el artículo 13.4.a) de la LBRL, introducido por la LRSAL.

En Galicia hay 36 Ayuntamientos de entre 5.000 y 7.000 habitantes, representando el 11,5 % del total, destinado a la prestación de servicios en su conjunto una media total de 775 euros por habitante, es decir, menos que los de cualquiera de los otros tramos de población que hemos visto, dato este que corrobora mi afirmación de considerar a los de este mucho más sostenibles. De estos costes el área de gasto al que estos Ayuntamientos dedicaron mayores recursos fue el de la prestación de servicios públicos básicos con un 35 % del total, mientras que a las actuaciones de carácter general fue el 19 %, a las actuaciones de protección y promoción social el 13 % y a gastos de personal el 33 %.

Todo lo anterior refuerza la tesis de que estos Ayuntamientos son mucho más sostenibles que los de población inferior. Así, son capaces de prestar más y mejores servicios a la población destinando 34 euros menos por habitante que los que tienen menos de 5.000, lo que demuestra que en estos más pequeños, a pesar de prestarse con mucha menos intensidad, los servicios públicos salen mucho más caros al haber menos población sobre la que repercutir los costes. Si nos fijamos en la prestación de servicios sociales los Ayuntamientos de entre 5.000 y 7.000 habitantes pueden hacerlo destinando 19 euros menos por habitante que los que no llegan a los 5.000, cuando es fácil comprobar la diferencia entre los prestados por unos y por otros, y prácticamente al mismo coste que los de los tramos superiores, sólo 8 euros más per cápita que los que tienen entre 7.001 y 20.000 habitantes. Por lo que respecta a las actuaciones de carácter general, a medida que aumenta la población disminuyen estos gastos corrientes y de funcionamiento: 37 euros per cápita menos que los que están por debajo de los 5.000 habitantes.

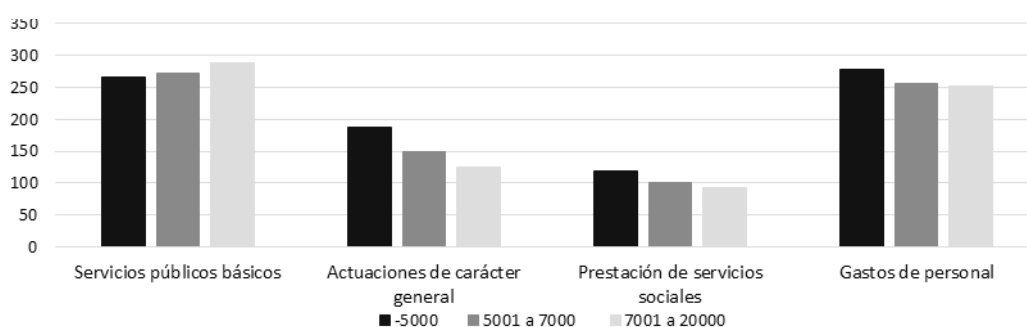
En el capítulo de inversiones los Ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes dedican una media de 186 euros per cápita, representando un 15,5 % más que los 161 euros que dedicaron los que están entre 5.000 y 7.000 habitantes. ¿Quiere esto decir que los municipios más pequeños tienen mayor capacidad inversora? Ni mucho menos. Lo que sucede es que cualquier obra que hagan, debido a la falta de habitantes, tiene mucha más repercusión per cápita, es decir, necesita de mucho mayor esfuerzo económico por parte de sus



vecinos que las realizadas en aquellos otros de más población y donde el reparto general de gastos es sobre una base mayor.

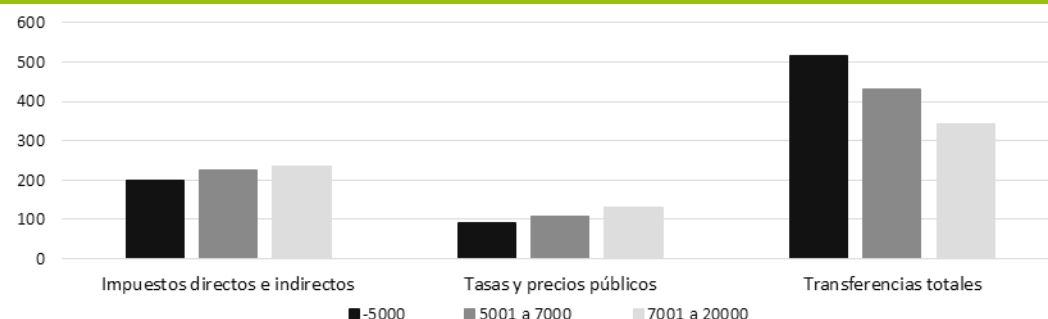
Para la financiación de sus gastos, los Ayuntamientos de entre 5.000 y 7.000 habitantes generan una media de ingresos de 804 euros por habitante y año, un 3,7 % más que el total de los gastos a los que tienen que hacer frente, proviniendo principalmente de las transferencias corrientes, lo que indica el raquitismo de las haciendas locales gallegas y su dependencia de las otras Administraciones territoriales, con la consiguiente merma en su autonomía local, suponiendo esas el 40 % del total de ingresos, seguidas de los impuestos, tanto directos como indirectos, que suponen un lejano 23,7 %; de las transferencias de capital, que representan el 13,7 %, casi lo mismo que las tasas y precios públicos, que están en el 13,6 % del total.

Gráfico 5: Comportamiento de las principales áreas de gasto por tramos de población



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6: Comportamiento de los principales capítulos de ingresos por tramos de población



Fuente: Elaboración propia.



Del estudio comparativo general de ingresos se desprende que cuanto menor es el Ayuntamiento menor es también su capacidad recaudatoria. Así en el capítulo de impuestos los municipios de entre 5.000 y 7.000 habitantes recaudan en términos per cápita un 11,5 % más que los que tienen menos de 5.000. También hay una mayor recaudación por tasas y precios públicos de un 16,5 %, precisamente por una mayor y mejor oferta de servicios. Por último, en cuanto a la dependencia de los Ayuntamientos de los ingresos provenientes del resto de Administraciones públicas a través de las transferencias corrientes y de capital, también queda acreditada la mayor dependencia, y por tanto la menor autonomía municipal por falta de suficiencia financiera, de los municipios según disminuye su población. Y ello a pesar de que en el tramo de entre 5.000 y 7.000 habitantes el conjunto de estas transferencias suponen el 53,5 % del total de sus ingresos, pero es que en los que tienen menos de 5.000 sube hasta el 61,5 % (8 puntos porcentuales más).

4. LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

La LRSAL otorga un papel determinante a favor de las Diputaciones provinciales, a pesar de no ser Administración Local, que podría suponer el traspaso de competencias a las mismas de hasta las del 93 % de los Ayuntamientos gallegos (los de menos de 20.000 habitantes) por cuestiones estrictamente económicas a través de un más que discutible sistema de coordinación. Y si examinamos con atención los servicios a que se refiere (recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos) tendría más sentido que en el momento en que vivimos estos fueran propios de unas Diputaciones convenientemente redefinidas porque su asunción con carácter supramunicipal podría suponer un ahorro en los gastos de organización y planificación de los mismos, a lo que podríamos sumar la centralización de determinados suministros, como el de energía eléctrica, telefónico y otros o instaurar una central de compras, y a mayores deberían poner a disposición de los Ayuntamientos los medios técnicos y humanos para optimizar las posibilidades de financiación europea o de otra índole para determinados proyectos o la infraestructura necesaria para la puesta en común entre varios de determinadas iniciativas, de forma que en todos estos casos se generaría un importante ahorro, mucho mayor que el que se puede conseguir a través de las actuales figuras asociativas municipales.

4.1. DIPUTACIONES PROVINCIALES

Lo primero que habría que determinar es si el comportamiento de las Diputaciones ha sido ajustado al papel que legalmente les corresponde. Así, si acoplamos sus competencias a las áreas de gasto que componen la estructura de los presupuestos de las entidades locales según lo establecido en la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, que modifica la EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, comprobamos que la inmensa mayoría de ellas se encuadran dentro de los denominados “servicios públicos básicos”. ¿Pero será esta el área de gasto principal en la actuación de las Diputaciones?, pues parece que no. El área de gasto que supone un mayor coste per cápita es el de las actuaciones de carácter económico, sobre todo lo referente a gastos en infraes-



estructuras, siendo el 30 % del total, seguidas de las actuaciones de carácter general que suponen el 24,5 %, siendo, precisamente, al que menos recursos dedican al de la prestación de servicios públicos básicos con un 9,5 %, 2 veces y media menos que a gastos generales, mientras que las actuaciones de protección y promoción social, fundamentalmente las referidas a servicios sociales, representan el 11 %, y por lo tanto también muy lejos de esos gastos improductivos. Por su parte la deuda pública se sitúa en un 10 %, ligeramente superior a los servicios públicos básicos y muy cerca del gasto en servicios sociales. Por último los gastos de personal están en el 24,5 %, igual porcentaje que los gastos generales, lo que nos da ya un primer indicio del sobredimensionamiento de estas Corporaciones provinciales.

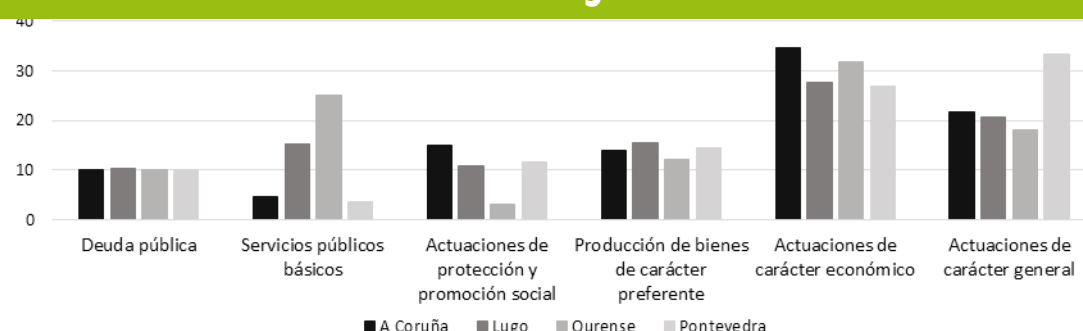
Si descendemos al dato por provincias sólo la Diputación de Pontevedra dedicó mayores recursos a gastos generales que a actuaciones de carácter económico, mientras que la de Ourense fue la única que destinó más a la prestación de servicios públicos básicos que a actuaciones de carácter general. En materia de servicios tan sensibles como los servicios sociales, 3 de las 4 tuvieron un comportamiento similar, desde el 15 % del total de la de A Coruña al 12 % de la de Pontevedra, pasando por el 11 % de la de Lugo, mientras que la de Ourense dedicó sólo un 3 %.

Por otra parte, si nos fijamos en la deuda pública y en los gastos de personal, veremos que, en cuanto a la primera, el comportamiento de las cuatro Diputaciones gallegas fue prácticamente idéntico, situándose todas ellas en torno al 10 % del total de sus gastos. En cuanto a la segunda, los gastos de personal, al igual que en los servicios sociales, hubo 3 Diputaciones que se manejaron en unos guarismos muy parecidos, desde el 20 % que representan sobre el total los de la de A Coruña al 24 % de la de Pontevedra, pasando por el 21 % de la de Lugo, mientras que estos gastos se dispararon hasta casi el 40 % en la de Ourense.

Por último, también es interesante referirse a los datos sobre estabilidad presupuestaria de las Diputaciones provinciales. Así, de los datos comparados se desprende que éstas, en su conjunto, son también una Administración equilibrada presupuestariamente, con recursos suficientes para hacer frente a sus gastos, con un diferencial de +4,7 puntos, aunque si descendemos al detalle por provincias vemos que no en todas fue así, pues si bien las Diputaciones de A Coruña y Ourense no parecen tener grandes dificultades, al tener un diferencial positivo del 10,7 y 10,5 respectivamente, sin embargo la de Pontevedra desciende hasta el 2,5 y ya la de Lugo se encuentra en negativo, con un diferencial de -8,3 puntos. No obstante lo anterior, si confrontamos entre sí las operaciones corrientes de ingresos con las de gastos nos dará unos resultados distintos. Así, el diferencial total entre ingresos y gastos durante el período estudiado fue, en total, de +63,5 puntos. Pero si además en los gastos incluimos el Capítulo 9, de pasivos financieros, el diferencial estaría en +39 puntos, con lo que también se constata que las Diputaciones tienen recursos propios no sólo para hacer frente a sus gastos corrientes sino también a su deuda. Y se acredita también provincia por provincia, así todas están en positivo, y entre los diferenciales más elevados de las Diputaciones atlánticas, el 55 de la de A Coruña y el 40,5 de la de Pontevedra, hasta los más ajustados de las interiores, del 22 de la de Ourense al 20,5 de la de Lugo. Por lo que queda claro que, en definitiva, las dificultades de financiación vienen siempre, como en el caso de los Ayuntamientos, por la prestación de servicios ajenos sin que haya una corresponsabilidad ni en la financiación ni en el compromiso de pago por parte de las otras Administraciones intervinientes, fundamentalmente, la Comunidad Autónoma.



Gráfico 7: Porcentaje de cada Diputación destinado a las distintas áreas de gasto



Fuente: Elaboración propia.

4.2. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y LOS AYUNTAMIENTOS DE MENOS DE 20.000 HABITANTES

Una frase manida es la de que “mientras haya Ayuntamientos pequeños habrá Diputaciones”, y la cuestión está en determinar cuáles son esos Ayuntamientos pequeños y parece haberse instalado la idea de que son los de menos de 20.000 habitantes, a pesar de ser el 93 % del total de los municipios gallegos, por lo que no sólo es que sean los más pequeños sino que además son la inmensa mayoría, porque Galicia no es una Comunidad de ciudades sino de pueblos y villas.

Precisamente esa barrera de los 20.000 habitantes ha quedado consagrada con la LRSAL al establecer, en su artículo 26,2, la coordinación por parte de las Diputaciones provinciales de determinados servicios básicos a esos Ayuntamientos. Pues bien, creo que resultará clarificador la comparación de las cuentas presentadas por los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes con respecto a las de las Diputaciones, aunque no teniendo las cifras de éstas referidas a su actuación con esos municipios se han tomado en consideración la totalidad de sus cuentas, promediadas por el período estudiado de 2010 a 2015, ambos inclusive.

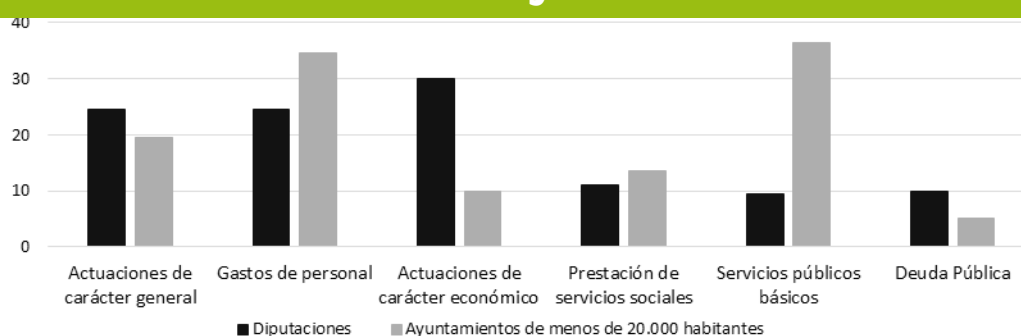
Si nos fijamos en las áreas de gasto resulta que lo destinado a la prestación de servicios públicos básicos por las Diputaciones es tan sólo el 18 % de lo que hicieron los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, y si nos fijamos en su peso específico sobre el total de gastos, en el caso de las Diputaciones supusieron el 9,5 % mientras que en los Ayuntamientos fue del 36,5 %, es decir, hay un diferencial a favor de estos últimos de 27 puntos. Por su parte, en las actuaciones de carácter general las Corporaciones provinciales destinaron el 24,5 % de sus gastos mientras que los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes destinaron el 19,5 %, es decir, 5 puntos menos. También en el caso de la deuda pública se comportaron mejor los Ayuntamientos con un 5 % sobre el total de sus gastos frente a las Diputaciones con un 10 %. Sin embargo en los gastos de



personal la cuestión se invierte, lógicamente ya que son muchos más los Ayuntamientos que las Diputaciones, siendo el resultado en favor de estas, que dedicaron el 24,5 % del total, de 10 puntos porcentuales menos con respecto a aquellos, que destinaron el 34,5 %.

De lo expuesto se desprende lo que ya se vió anteriormente, como es el sobredimensionamiento actual de las Diputaciones que les hace no poder atender suficientemente las necesidades que tienen encomendadas legalmente para con los Ayuntamientos mediante la prestación de servicios públicos básicos, lo que denota su necesidad de reforma en profundidad.

Gráfico 8: Comparativa del porcentaje sobre el total de gastos de las áreas más significativas



Fuente: Elaboración propia.



5. MANCOMUNIDADES

La siguiente figura asociativa con mayor presencia en el sector público local gallego, por detrás de las Diputaciones, son las Mancomunidades, aunque a mucha diferencia de aquéllas, y que últimamente han estado muy en boga como consecuencia de las cada vez más insistentes propuestas de fusiones municipales a las que se oponen la inmensa mayoría de nuestros políticos locales, amparándose, como alternativa, en las distintas fórmulas de cooperación intermunicipal, y destacando sobre todas a las Mancomunidades. Pero ¿esto es un argumento en serio o simplemente una excusa para evitar tratar sobre las fusiones?

Según el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Función Pública existen en Galicia 38 Mancomunidades, sin embargo en 2015 sólo habían enviado sus cuentas a dicho Ministerio 23, es decir el 60,5 % del total. Pues bien, con estos datos parece que la respuesta a la anterior pregunta es fácil: no parece muy creíble que la solución a los problemas de los pequeños Ayuntamientos sea la propuesta de nuestros políticos locales de acudir a las Mancomunidades cuando hasta ahora no lo han hecho, pues no solamente suponen una parte muy pequeña del gasto del sector público local sino que poco más de la mitad son las que presentan sus cuentas, seguramente porque muchas de ellas no tienen actividad.

Resulta muy clarificador hacer un pequeño repaso por el tipo de Mancomunidades de las que se tienen datos en Galicia. Así, el 75 % aglutinan a más de 20.000 habitantes y 1 de cada 4 a más de 75.000, por lo tanto no son las que puedan solucionar los problemas de los pequeños Ayuntamientos, para los que no parecen haber sido la opción escogida hasta ahora, y por tanto confirma mis sospechas de que tampoco lo serán a partir de ahora sino que más bien estamos realmente ante una excusa.

Dicho todo lo anterior, voy a entrar en la actuación real de las Mancomunidades gallegas, según los datos facilitados al Ministerio de Hacienda y Función Pública. Así, tanto de la Disposición transitoria undécima de la LRSAL como del estudio de los Estatutos de la generalidad de las mismas, se desprende que sus fines o servicios repercuten en todas las áreas de gasto que componen la estructura de los presupuestos de las entidades locales, aunque con muy distintos porcentajes. Así, el 54 % del total se destinó a la prestación de servicios públicos básicos, que son el grueso de los que realizan estas entidades, seguidos, ya muy de lejos, de los de protección y promoción social, con un 20,5 %, ocupando los gastos generales una destacada tercera posición, con un 13,5 %. Si nos fijamos en aquellas Mancomunidades que engloban a menos de 75.000 habitantes, es decir, las que se ocupan de Ayuntamientos pequeños y medianos, el gasto por habitante en cuanto a la prestación de servicios públicos básicos baja hasta el 41 % mientras que suben los gastos generales hasta el 15,5 %.



6. CONCLUSIONES

I. Los Ayuntamientos representan el nivel jurisdiccional de administración y gobierno más cercano a los ciudadanos. Sus competencias responden al modelo teórico del federalismo fiscal y desempeñan un papel vital para el correcto funcionamiento de algunos de los servicios públicos básicos, como seguridad ciudadana, transporte, recogida y tratamiento de residuos, actividad deportiva, etc. Además, y como se ha señalado, a medida que los Ayuntamientos aumentan su tamaño poblacional se amplía la lista de servicios que prestan.

Tanto si tomamos en consideración los datos por grupos de población en los que se incluyen los Ayuntamientos que se encuentran por debajo de los distintos umbrales o bien si los tomamos por compartimentos formados por horquillas poblacionales independientes entre sí, comprobaremos que hay unas constantes que se repiten. Así podemos ver la existencia de dos líneas claramente ascendentes en sentido opuesto a la evolución de la población, como son los costes unitarios en la prestación de la globalidad de los servicios públicos locales que se van incrementando a medida que baja el número de habitantes de cada Ayuntamiento, así como los gastos generales, comprensivos de gasto corriente y de funcionamiento y por lo tanto improductivo, que igualmente se incrementa porcentualmente según descende el tramo poblacional. Por otra parte, también existe otra línea que, al contrario de las anteriores, es claramente descendente, como es la referida al porcentaje de gasto que repercute en la prestación de servicios públicos básicos de forma que a menor población menores recursos para la prestación de estos servicios y viceversa.

Lo anterior supone que los pequeños Ayuntamientos son antieconómicos y antisociales. Antieconómicos porque repercuten mayor cantidad de dinero per cápita según disminuye la población que, finalmente, va a parar en gran medida a las actuaciones de carácter general cuando no son las que, precisamente, mejoran la calidad de vida de los ciudadanos. Y son antisociales porque a pesar de ese incremento de coste unitario sin embargo va disminuyendo lo destinado a la prestación de servicios, siendo por lo tanto estos no sólo de peor calidad según vamos descendiendo en tramos de población sino que incluso llegan a ser prestados en precario. Pero no solamente este área de gasto se ve afectada sino también la destinada a servicios tan sensibles como los servicios sociales, con lo que esto supone de abandono de esa población, sobre todo en este tipo de municipios en los que la mayoría es de edad avanzada y con necesidades que deberían ser satisfechas prioritariamente a través de estos servicios sociales, provocando que haya un traslado hacia otros más grandes, con mayores oportunidades, no tanto de trabajo sino de atenciones, y para las que generalmente es necesario estar empadronado en el Ayuntamiento prestador. Si no retenemos esto y no nos damos cuenta de esta realidad, estaremos condenando a aquellos vecinos que no pueden, o no quieren, trasladar su residencia, a la supervivencia a cambio de seguir manteniendo unas estructuras municipales absolutamente inoperantes y gravosas, tanto para el interés particular de sus vecinos como para el general de la propia Administración Local.

II. Como quedó expuesto a lo largo de este estudio, el tamaño mínimo de los Ayuntamientos gallegos debería estar, a mi juicio, entre los 5.000 y 7.000 habitantes, con las excepciones que la orografía, distancias y otros



hándicaps nos exijan aunque no deberían de bajar de los 4.000 habitantes, y procurando superar esos 5.000 para obtener el incremento de un 17 % en la participación en los ingresos del Estado por aplicación del artículo 124.1.a) de la LRHL, al que habría que sumar un 10 % adicional previsto para las fusiones municipales en el artículo 13.4.a) de la LBRL introducido por la LRSAL. De los datos manejados se desprende que los Ayuntamientos que se encuentran en aquella horquilla mejoran todos los datos comparativos con los pequeños Ayuntamientos. Así con una aportación per cápita similar a la de otros más grandes, es decir, a la de los que superan claramente los 7.000 habitantes, y a su vez inferior a la que sufren actualmente los habitantes de los pequeños Ayuntamientos, recibirían a cambio una mayor y mejor prestación no sólo de los servicios públicos básicos sino también de los servicios sociales, consiguiendo a la vez un importante ahorro en gasto improductivo. No olvidando que las repercusiones económicas que traería la fusión se refieren tanto al ahorro y al aumento de la participación en los impuestos del Estado como a la preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia durante, al menos, los cinco primeros años siguientes a la fusión.

La repercusión concreta de este aumento de recursos en la prestación de servicios públicos locales, que se trataría de una cantidad nada desdeñable, aumentando unos y ampliando y mejorando la prestación de otros, supondría su homologación con los que prestan los que están en tramos de mayor población, reduciendo drásticamente la brecha existente hoy en día, desterrando la actual precariedad en la prestación de la mayoría de los servicios básicos y haciendo justicia social en cuanto a la redistribución de los recursos públicos, sin que signifique aumento de la presión fiscal sino mejora en la eficacia y eficiencia de la aplicación de esos recursos en beneficio del ciudadano en particular y de la sociedad en general. Es decir, en contraposición con lo que dije antes sobre los pequeños, tendríamos unos Ayuntamientos económicos y sociales. Económicos por todo lo que se acaba de exponer, y sociales porque tendrían mayor capacidad de negociación con el Estado o con la Comunidad Autónoma, según la distribución de competencias, para conseguir mayores equipamientos, con lo que se estarían acercando servicios a la población en mayor medida de los que tienen en la actualidad. Además, al aumentar la zona de influencia, sobre todo de la capitalidad municipal, surgirán nuevas oportunidades de negocio y de instalación de pequeñas industrias o empresas familiares, que al fin y al cabo suponen la base fundamental de nuestra economía.

Con ese aumento no sólo de recursos sino de disponibilidad de crédito presupuestario para la implantación, ampliación y/o mejora de los servicios también se estarían generando otros ingresos vía tasas y precios públicos por la utilización de los mismos que ahora o no se obtienen ante su inexistencia o son absolutamente insuficientes y deficitarias ante la precariedad en su prestación. Con todo esto conseguiríamos que los nuevos Ayuntamientos tuvieran una mayor capacidad económica y financiera y por lo tanto estuvieran en mejores condiciones para poder acudir incluso, si así lo necesitan, a líneas de crédito y empréstito sin que con ello se ponga en riesgo su estabilidad presupuestaria.

De lo que se trata, por tanto, con la fusión de Ayuntamientos no es de otra cosa que poner al servicio de los ciudadanos unas instituciones que sirvan con eficacia y eficiencia las necesidades y exigencias que tienen en pleno Siglo XXI sin perder su naturaleza e idiosincrasia pero adaptándolas de forma que la mayor parte de los recursos públicos que manejan vayan a su redistribución en forma de prestación de servicios y a la reducción del volumen de gasto que acaba en las actuaciones de carácter general, consiguiendo con esto mejorar y



aumentar el nivel de vida de sus vecinos, con mayor equidad y equiparación con el resto de Ayuntamientos, sin la brecha que existe actualmente ya no sólo entre los grandes sino también entre los medianos y los pequeños. Es decir, estamos hablando de hacer justicia social sin sacrificar la propia naturaleza de los Ayuntamientos sino adaptándolos a la nueva realidad y de paso equiparlos a la mayoría de países europeos de nuestro entorno, que ya hicieron este proceso a mediados del Siglo pasado.

III. Una figura importantísima en el mundo local es la de las Diputaciones provinciales, pero no tal y como las conocemos hoy, donde es generalmente percibido, y así queda acreditado en el presente estudio, su sobredimensionamiento en relación con las funciones que tienen encomendadas y con las que efectivamente realizan, lo cual debería ser inmediatamente corregido si realmente se pretende que sean el eje alrededor del cual se han de mover el 93 % de los Ayuntamientos gallegos, que son los de menos de 20.000 habitantes, y como pasará igualmente con los que finalmente salgan en caso de llevarse a cabo el redimensionamiento de la planta local. Pero curiosamente la LRSAL, que diseña este nuevo papel, no contempla ninguna medida correctora para que las Diputaciones puedan realizarlo con un mínimo de garantía en la calidad e intensidad de prestación de los servicios públicos. Y sin embargo son unos instrumentos que, convenientemente redefinidos, podrían ser tremendamente útiles.

IV. En definitiva, con la fusión de Ayuntamientos, como consecuencia del aumento y/o mejora de los servicios públicos a recibir, habría un mayor asentamiento de la población en el rural, pues ya no sería necesario irse a vivir a otros núcleos mayores cuando no es por cuestiones laborales, con lo que habría un mayor ahorro familiar, o cuando menos mayor disposición de fondos, con las ventajas evidentes que esto trae consigo, poniendo en valor, por otra parte, a los pueblos, ya que por supuesto que no desaparecerían sino que tan sólo se trasladaría la sede de toma de decisiones, es decir, la ubicación concreta de su gobierno municipal, pero a una distancia que les será familiar, y por lo tanto cercana, y con la representación política que les corresponda y que tampoco va a verse drásticamente afectada, aunque si redimensionada.

Por último, debemos tener en cuenta que vivimos en el siglo XXI y por lo tanto las necesidades de desarrollo municipal van más allá de la mera prestación de servicios. Nos encontramos ante retos que superan a los pequeños municipios, como son los referidos a la modernización de las Administraciones Públicas, sobre todo en materia de transparencia y de administración electrónica. Por lo que se refiere al tema de transparencia el 15 de febrero de 2016 se firmó un Convenio entre el Consejo de Transparencia y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para el impulso de la transparencia en las Administraciones Locales. En cuanto a la e-administración no podemos olvidar que el 2 de octubre de 2016 empezó la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que consagra el procedimiento administrativo electrónico. Pero si no tenemos municipios capaces de llevar todo esto a cabo volverá a ser otro fracaso, cuando con la e-administración ya no importará si el centro de decisiones se aleja más o menos, porque en realidad lo tendremos en la palma de nuestra mano, a través de un ordenador, una tablet o un smartphone.



7. PROPUESTAS

Son cuatro las propuestas que se plantean, referidas todas ellas a grandes áreas con un calado social, económico, institucional y de desarrollo muy importante.

PROPUESTA 1:

La fusión de Ayuntamientos. Como no podía ser de otra manera la propuesta principal que se formula es la fusión de Ayuntamientos, lo cual no es novedoso. Ya en 1990 el Comité de las Regiones de la Unión Europea advertía en un informe, al referirse a la situación de España, que: “es responsabilidad primaria de las Comunidades Autónomas la política de fomentar fusiones o agrupaciones de municipios, o incluso reordenar coactivamente el mapa municipal; pero hasta ahora se limitaron a estimular tímidamente la constitución de mancomunidades de asociación voluntaria”.

En este estudio se propone la fusión de los pequeños Ayuntamientos para convertirlos en unas nuevas organizaciones que se sitúen, como mínimo, entre los 5.000 y los 7.000 habitantes, e incluso superiores donde sea posible, y excepcionalmente también inferiores cuando la orografía u otras circunstancias así lo aconsejen, aunque no deberían bajar de los 4.000 habitantes, mediante la agrupación bajo un mismo municipio de todos aquellos que se encuentren en unas isócronas de tiempo de entre 15 ó 20 minutos con respecto a la capitalidad que se establezca.

Lo primero que habrá que hacer es elaborar un mapa de servicios municipales en el que consten los que presta cada uno de los Ayuntamientos, porque al día de hoy no se sabe a ciencia cierta qué servicios prestan, la prueba es que la LRSAL mantiene el mismo catálogo de servicios mínimos por tramos de población que el hasta ahora vigente, cuando no son comparables los Ayuntamientos de 5.000 habitantes de hace 32 años, período que lleva en vigor la LBRL, con los de ahora. Es decir, esa regulación mantiene, y a la baja, el actual sistema competencial de cuando España, y Galicia, no eran ni parecidas a lo que son hoy o lo que pretenden ser en el futuro, olvidando que la LBRL supuso entonces el reto de prestar más servicios de los que se hacían mientras que mantener ese pírrico catálogo hoy en día es, por una parte, desconocer el nivel actual de los servicios municipales y por otra retrotraerlos esos más de 30 años, cuando debería haberse mirado hacia adelante, consolidando los servicios actuales y estableciendo nuevos retos de cara al futuro como garantía de mejora de la calidad de vida de la población.

Simultáneamente debería elaborarse un mapa de planta en el que se delimiten los ámbitos territoriales para la prestación de los servicios según el criterio de tiempo expuesto anteriormente. Para esto habría que tomar como base a las cabeceras de comarca y, aplicando esa ratio de tiempo, establecer el nuevo término municipal. Una vez hecho esto quedarán núcleos fuera de estas nuevas delimitaciones para los cuales habrá que determinar la capitalidad municipal en función de aquel o aquellos de mayor población o del que ya cuente con mayor número de servicios en marcha.



Elaborados ambos mapas debemos superponerlos de forma que comprobaremos cuántos servicios se están duplicando innecesaria e injustificadamente dentro de un mismo ámbito territorial y con ello establecer los mecanismos adecuados de corrección de estas situaciones, de manera que se concentren esfuerzos y se optimicen recursos para poder dotar a todos los que se incluyen en el mismo de un mayor número de servicios o una mejora de los existentes sin aumento de la presión fiscal. Con ello tendremos claros cuáles son los servicios que deben prestarse homogéneamente en todos los ámbitos territoriales de similares características.

Constituidos esos ámbitos territoriales será de cuenta de la Oficina autonómica a que se refiere la 2ª propuesta de este estudio el establecer los tiempos en cada caso, vista la realidad física, social, económica, etc., de cada una de las fusiones a llevar a cabo, y por lo tanto la duración mayor o menor del período transitorio en que deben operar dichos ámbitos, pues la realidad no es homogénea y no admite reglas únicas y generales. En cualquier caso, lo que sí es seguro es que una vez puestos estos ámbitos territoriales a pleno funcionamiento, la fusión de Ayuntamientos caerá por su propio peso en un tiempo más que razonable y de una forma “no traumática”.

Resulta interesante traer a colación alguna de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas incluidas en su Informe 931/2011 y que ha venido reiterado en relación con la organización y configuración del sector público local: «la racionalización y la evolución del sector local hacia un modelo más eficaz y eficiente para el desempeño de las competencias que el ordenamiento jurídico otorga a las entidades locales, pasa por el estudio y diseño de un mapa local acorde a las necesidades demográficas, económicas y sociales actuales y orientado a formas más lógicas de prestación de servicios a los ciudadanos, eliminando y evitando, en lo posible, tanto la duplicidad de actuaciones y solapamiento de competencias no sólo entre distintas entidades locales sino entre distintas administraciones públicas en especial, así como la persistente presencia de entidades que no prestan ningún servicio o que carecen de actividad y promoviendo, en su caso, fórmulas de agrupación de entidades para una mayor economía, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios.»

Es difícil a priori dar una cifra de cuál debería ser el número ideal de municipios en Galicia, y esta habrá de determinarse a través de la Oficina a que se refiere la siguiente propuesta según un riguroso estudio sobre el terreno, pero en una primera aproximación teórica, una vez estudiada la división comarcal de cada provincia, la agrupación de los municipios con menos de 5.000 habitantes para crear otros nuevos en torno a ese nivel poblacional, así como relacionándolos con sus respectivas cabeceras de comarca y núcleos afines cercanos, nos daría la transformación de la actual planta local gallega de los actuales 313 Ayuntamientos a entre 143 y 172, es decir, una reducción de entre el 45 % y el 54 %. Por provincias, la de Ourense será la más afectada, con un número resultante de Ayuntamientos de entre 33 y 39 (frente a los 92 actuales) y la que menos, la de A Coruña, con entre 50 y 59 (frente a los 93 actuales). Lugo quedaría entre 32 y 39 (frente a los 67 actuales) y la de Pontevedra, entre 28 y 35 (frente a los 61 actuales).

PROPUESTA 2:

Creación de una oficina autonómica de fusiones. Es primordial la creación de una oficina técnica, y recalco éste adjetivo, que se encargue del estudio, programación, promoción y propuesta de las fusiones que realmente se



necesitan. Esta oficina tendría la responsabilidad de llevar a cabo las tareas señaladas en la 1ª propuesta de éste estudio con el objetivo de evitar que se planteen solamente por cuestiones de empatía y con un goteo que no supone ninguna solución general. Esta oficina coordinaría con los Ayuntamientos afectados el período transitorio en que debe operar cada uno de los ámbitos territoriales allí referidos hasta la completa culminación del proceso y, consecuentemente, la aprobación de la creación del nuevo Ayuntamiento resultante de la fusión. Igualmente, sería la encargada de conseguir la financiación para los gastos que se van a ocasionar: unificación de planeamientos urbanísticos, coordinación en la gestión de los servicios, obras en edificios para albergar los nuevos servicios y oficinas centrales, etc. Aunque esto suponga que unos lleven más que otros, porque la igualdad no consiste en tratar a todos de la misma manera sino de forma diferente a las situaciones distintas, para que al final se encuentren en la misma posición, es decir, en iniciar la andadura de esos Ayuntamientos fusionados como si realmente fuesen nuevos, sin hipotecas ni gravámenes, y por lo tanto pudiendo prestar desde el principio los servicios que sus vecinos reclaman y que actualmente no pueden ver satisfechos por la pequeña dimensión de su municipio.

PROPUESTA 3:

Modificación de las Diputaciones Provinciales. Una cuestión que se ha planteado como objeción a las propuestas de fusiones de Ayuntamientos son las reservas de algunos sobre la posibilidad de que éstas supongan una minoración en la representatividad de los miembros de las Corporaciones Locales y, por lo tanto, una pérdida en la calidad democrática de los nuevos Ayuntamientos, argumentación que se cae por su propio peso. Por una parte está demostrado que la cercanía excesiva de los representantes municipales no es directamente proporcional a una mayor eficiencia y calidad democrática, sino que puede llegar a ser todo lo contrario. La presión a la que se encuentran sometidas las autoridades locales por esa cercanía hace que no siempre adopten correctamente las decisiones que debieran. Por otra parte este argumento supondría que la propia aplicación del artículo 179 de la LOREG, que establece la distribución del número de concejales según el número de habitantes, haría que a mayor población menor calidad democrática al ser menos representativos los miembros de los Ayuntamientos según va aumentado su número de habitantes.

Es cierto que con la propuesta que aquí se plantea se suprimirían en torno a 150 Alcaldías, pero quien ostenta la representación vecinal es el Pleno de la Corporación, que es a quien eligen los vecinos. Pues bien, actualmente en Galicia hay un total de 3.718 Concejales que se quedarían en torno a los 2.500 ó 2.600, es decir, un 30 % menos, lo que no parece una reducción excesiva y por tanto esos temores a una infrarrepresentación municipal no tendrían mucho sentido.

Este tema enlaza con la propuesta de modificación de las Diputaciones provinciales, siendo necesario adaptar la composición política de éstas, pues no parece lógico que sigan teniendo una representación de segundo grado o indirecta, a través de representantes que no han sido elegidos directamente por los ciudadanos sino por concejales electos y entre ellos. Sin embargo, con la reducción de Ayuntamientos tras un proceso ordenado de fusiones, el Pleno Provincial debería estar formado por todos los Alcaldes, convirtiéndose así en una verdadera entidad de representación provincial, y por lo tanto también de Gobierno Provincial, pudiendo, incluso, participar con mayor legitimidad en otros foros tanto para las relaciones con la Comunidad Autóno-



ma, como en reuniones sectoriales o con el Estado.

Además de la representación, con la conveniente redefinición, las Diputaciones provinciales se convertirían en organismos extraordinariamente útiles para la prestación de determinados servicios como es el caso, por ejemplo, de la recogida de basuras y tratamiento de residuos, el ciclo completo del agua, la prestación del servicio de oficina de supervisión de proyectos o, incluso, la centralización en determinados suministros, como el de energía eléctrica, telefónico y otros o instaurar una central de compras, de forma que en todos estos servicios se generará un importante ahorro, mucho mayor que el que se puede conseguir a través de las actuales figuras asociativas intermunicipales. Además, las Diputaciones pondrían a disposición de los Ayuntamientos los medios técnicos y humanos para optimizar las posibilidades de financiación europea o de otra índole, para determinados proyectos o la infraestructura necesaria para la puesta en común entre varios de determinadas iniciativas.

PROPUESTA 4:

Reforma de la financiación local. Con independencia de cuándo se abra el debate sobre el redimensionamiento de la planta local lo que es urgente e inaplazable es iniciar el de la financiación municipal. Esto no solo debe suponer una nueva Ley que la regule, una vez superada la de las Haciendas Locales que nunca fue una auténtica legislación sobre financiación local, sino también de modificación de los actuales comportamientos interadministrativos en ésta materia. No puede ser que se siga manteniendo la dependencia económica de los Ayuntamientos de un sistema pernicioso de subvenciones que los coloca en un plano de sometimiento con respecto a la Comunidad Autónoma, se les da un trato impropio de una Administración pública, que es lo que son, recibiendo prácticamente el mismo que si fuesen meras “agrupaciones de vecinos”, y además casi se les obliga a participar en la financiación y prestación de servicios netamente autonómicos, cuando estas actuaciones deberían estar presididas por el principio de colaboración y, por lo tanto, de corresponsabilidad en la asunción de los costes. Y desde luego, evitando el anticipo de fondos por parte de los Ayuntamientos, con lo que esto supone de merma en su tesorería, teniendo que acudir en muchas ocasiones a operaciones de endeudamiento, provocando a menudo la desatención de obligaciones propias del municipio. La fusión, y por lo tanto el aumento de entidad de los Ayuntamientos, les pondrá en una posición más ventajosa para poder negociar el cambio de status de esas colaboraciones.

Una de las preocupaciones más importantes de la LRSAL era la financiación de los servicios municipales distintos de los propios. Las Diputaciones están cumpliendo con su papel, sin embargo quien deberían velar por la financiación de los Ayuntamientos, como es la Comunidad Autónoma, marca una tendencia muy negativa, desactivando todo aquello que se dijo en favor de la LRSAL y que muchos combatimos por considerarla errónea, dándonos ahora la razón, de lo que debería tomarse buena nota a la hora de establecer el sistema de financiación local que se considere, teniendo en cuenta que debe favorecerse la autonomía municipal mediante el carácter no finalista de la mayor parte de las transferencias, establecer claramente los criterios y momento de las aportaciones de cada Administración territorial en las actuaciones conjuntas y blindar los ingresos de los Ayuntamientos frente a los vaivenes autonómicos.



8. REFLEXIÓN FINAL

Galicia no es una Comunidad de ciudades sino de villas y pueblos, ya que el 93 % de sus Municipios no llegan a 20.000 habitantes y el 64,5 % tienen menos de 5.000, y prácticamente en todos ellos los servicios que no presta el Ayuntamiento no lo hace ninguna otra Administración. Aquí no hay duplicidades pero sí servicios en precario o falta de ellos, porque el problema de nuestra Administración Local es su mapa de planta.

Nuestra legislación ha vivido de espaldas a la figura de la fusión y lo sigue haciendo a pesar de la LRSAL, ya que, aunque ésta introduce incentivos sin embargo el proceso sigue siendo voluntario, lo que decaerá previsiblemente en ineficaz, por una parte por su dilación en el tiempo y por otra porque las posibles uniones que haya lo serán por afinidad o empatía y no por principios de ordenación y racionalización, sobre los cuales tampoco introduce ningún elemento de fomento sino que estos son tan sólo de carácter económico.

Por otro lado están las fusiones obligatorias, y dentro de estas, las ordenadas y con un proceso transitorio para que no resulten traumáticas mediante el establecimiento previo de unos ámbitos territoriales para la prestación de servicios, que son las que se proponen en este estudio, porque considero que es la forma más “racional” de abordar el asunto para poder contar, realmente, con una Administración Local “sostenible”.

Finalmente creo que es importante traer a colación aquí algunas de las declaraciones aprobadas en el XXXIV Congreso Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales, celebrado en Barcelona el 24 de marzo de 1999, que reivindicó que los Estados deben ir aceptando la mayor importancia de los gobiernos locales y regionales como agentes democráticos y económicos imprescindibles, en conjunto con otros sectores, y como hilo conductor del desarrollo sostenible de la economía y de la creación y revitalización de puestos de trabajo. Es obvio que los Estados no pueden dirigir y controlar de forma centralizada las ciudades y los pueblos del hoy y del mañana, tan complejos, integrados y en constante evolución. Sólo podrá hacerlo un gobierno descentralizado, que involucre al ciudadano y esté próximo al mismo. Y yo añado: y para que esto pueda llevarse a la práctica es necesario contar con unos Ayuntamientos con la dimensión y estructura suficiente como para poder abordar estos retos, no sólo que se les puedan plantear, sino que tienen ya planteados hoy en día encima de la mesa.



Referencias bibliográficas

de Diego Gómez, Alejandro. (2012). "Hacia la fusión no traumática de Ayuntamientos". <http://fusiondeayuntamientos.blogspot.com.es/>

de Diego Gómez, Alejandro. (2014). "La fusión de Ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 5, marzo de 2014.

de Diego Gómez, Alejandro. (2014). "La fusión de Ayuntamientos, con especial referencia a Galicia", Revista Galega de Administración Pública nº 47, enero - junio de 2014.

de Diego Gómez, Alejandro. (2015). "Las fusiones de Ayuntamientos", Capítulo 8 del Libro Colectivo 'La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local'. Coordinado por Carrillo Donaire, Juan Antonio y Navarro Rodríguez, Pilar. Wolters Kluwer, marzo de 2015.

de Diego Gómez, Alejandro. (2015). "La planta municipal española. Los ámbitos territoriales para la prestación de servicios como paso previo a la fusión no traumática de Ayuntamientos", Revista La Administración Práctica nº 3, marzo de 2015.

de Diego Gómez, Alejandro y Vaquero García, Alberto. (2016). "Redimensionamiento de la planta local. Retos frente al minifundismo de Galicia". Red Localis, Documento 5/2016, http://redlocalis.com/wp-content/uploads/2016/11/Documento_5_2016_redimensionamiento.pdf

Instituto Nacional de Estadística. Censo de Población. <http://www.ine.es/nomen2/index.do>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. Oficina Virtual de las Entidades Locales. <http://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/entidadeslocales/>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. Oficina Virtual de las Comunidades Autónomas. <http://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/publicacionliquidacion.aspx/menuInicio.aspx>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. Registro de Entidades Locales. <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/index>

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, modificada por la HAP/419/2014, de 14 de marzo.



Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

Consejo de Estado. *Dictamen 567/2013*, de 24 de mayo, Madrid.

Consejo de Estado. *Dictamen 338/2014*, de 22 de mayo, Madrid.

Tribunal de Cuentas. *Informe de fiscalización 931/2011*, Madrid.



14. Hacia un renovado papel de las asociaciones de entidades locales¹

CARLOS PRIETO MARTÍN

**Subdirector de Haciendas locales de la Federación Española
de Municipios y Provincias
cprieto@femp.es**

RESUMEN

El fenómeno asociativo local surge para defender con una voz unitaria, los intereses de los entes que componen la Administración local frente al nivel territorial superior de que se trate, en aquellos ámbitos estratégicos que condicionan su capacidad de actuar. La naturaleza de estas asociaciones de entidades locales es privada aunque por el tipo de entes que las componen merecen un tratamiento específico en el ordenamiento jurídico. El futuro de estas asociaciones pasa por aumentar su capacidad su influencia en los asuntos públicos así como hacer de sus organizaciones herramientas útiles de apoyo a la gestión local.

ABSTRACT

The local associative phenomenon arises to defend with a unified voice the interests of the entities that make up the local administration in relation to the higher territorial level in question in those strategic areas that condition its capacity to act. The nature of these associations is private although by the type of entities that compose them deserve a specific treatment in the legal system. The future of these associations is to increase their capacity to influence public affairs as well as to make their organizations useful tools to support local management.

PALABRAS CLAVE

Asociaciones, gobiernos locales, municipalismo

KEYWORDS

Associations, local governments, municipalism

¹ - No las dirigidas a la prestación de servicios públicos (p.e. mancomunidades) sino a las destinadas al fomento y la promoción de los intereses comunes de las Entidades Asociadas.



1. INTRODUCCIÓN AL MODELO ASOCIATIVO EN ESPAÑA

La Intermunicipalidad² que lleva consigo el asociacionismo municipal aparece en los años posteriores a la I Guerra Mundial entre los municipios de Francia y Alemania como medio de superar las diferencias entre los pueblos evitando así nuevos enfrentamientos pues ya entonces se formuló la idea del entendimiento entre las ciudades y los pueblos, por encima de los Estados, como vía idónea para superar las diferencias y los agravios internacionales³. Este movimiento asociativo municipalista, como afirma ORDUÑA, dio lugar a una serie de organismos nacionales e internacionales en Europa y América, donde caló hondamente en el panorama local el asociacionismo municipal.

En España, el flujo del movimiento asociacionista municipal surgido en Europa encontró un ambiente propicio para constituir, en abril de 1926, la Unión de Municipios españoles (UME)⁴ con la finalidad de defender los derechos y la autonomía de los Ayuntamientos, el establecimiento de servicios de carácter consultivo y ejecutivo para colaborar con los municipios y el fomento de los estudios locales.

Más recientemente, tras la celebración de las primeras elecciones democráticas, contando como antecedente la UME, los propósitos y dificultades comunes que se encontraron las nuevas Corporaciones locales abonaron la necesidad de crear un órgano asociativo pues, como indica ORDUÑA, su primer año de experiencia democrática les indicaba la necesidad de negociar permanentemente con el Estado para obtener los recursos necesarios⁷ que les permitiesen tanto aliviar sus deudas como atender las necesidades de sus ciudadanos; y esto era algo que no podían hacer cada una de ellas aisladamente⁸.

Desde un punto de vista doctrinal, “el fenómeno asociativo, en opinión de RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, es connatural a lo local, y constituye la respuesta a la fragmentación que lo caracteriza de forma indeleble. Lo local, implica siempre multiplicidad, diversidad, fragmentación, tanto en términos cuantitativos como cualitativos”⁹. “Por este motivo si pretenden defender y promocionar sus intereses de forma efectiva y eficiente en ámbitos estratégicos (como son el legislativo y el financiero) necesitan actuar de forma coordinada y con una voz unitaria frente al nivel territorial superior de que se trate. Dicho de otra manera, necesitan mecanismos adecuados de representación de sus intereses”. De ahí la necesidad de que existan asociaciones que representen sus intereses, aquéllos que necesitan de una actuación colectiva¹⁰, ante el Estado, las Comunidades Autónomas así como frente a otras organizaciones supranacionales e internacionales.

2- Concepto cuya génesis se atribuye a los municipios del continente americano; expuesto en la ciudad de México en 1921 por el ilustre municipalista cubano Ruy Lugo-Viña. ORDUNA REBOLLO, E. (2009) La Organización Iberoamericana de Cooperación Internacional (OICI). Folleto de presentación. Tercera Edición Valladolid. Pág. 15.
3- ORDUNA REBOLLO, E. Obra citada. Pág. 14.
4- ORDUNA REBOLLO, E. (2003) Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial en España. 2003. Pág. 547.
5- Suprimida en 1940 por la Ley de 6 de septiembre.
6- ORDUNA REBOLLO, E. Obra citada. Pág. 548.
7- Ver la exposición de motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
8- ORDUNA REBOLLO, E. Obra citada. Pág. 672.
9- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2002): Las Asociaciones de Entidades locales en España. MAP. Ministerio de la Presidencia. BOE. Pág. 31.
10- Como es el caso de su régimen jurídico y su sistema de financiación.



Porque, como señala este mismo autor, con independencia de lo que haya de entenderse por intereses locales y de la evolución de tal concepto, lo cierto es que el ordenamiento los reconoce como intereses públicos diferenciados del “interés general del Estado” con el que no tienen por qué coincidir plenamente¹¹.

Debe tenerse en cuenta, que estas asociaciones, que en el caso español se rigen por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, no representan a los ciudadanos de esos municipios, provincias o islas, sino a las entidades locales, como entes públicos territoriales, aunque sus actuaciones o políticas vayan dirigidas a satisfacer los intereses de la comunidad vecinal. Por otra parte, mantienen permanente interlocución con la sociedad civil y empresarial a través de distintas asociaciones y organizaciones representativas de intereses socioeconómicos concretos.

Aunque el funcionamiento ordinario de las asociaciones lo sostiene una estructura técnica¹², sus órganos de representación y decisión están compuestos por cargos electos que ostentan el Gobierno de la Entidad local, estando las Entidades locales representadas a través de aquellos.

Además los acuerdos que se toman en las mismas no obligan a las Entidades locales asociadas directamente sino que “serán los actos normativos del Estado y Comunidades Autónomas, sobre cuyo contenido habrán intentado incidir a través de los mecanismos institucionales de mediación o participación previstos en la legislación estatal o autonómica, los que vengan a vincular a las Entidades locales”¹³.

Considerando que las instituciones representativas del sistema político, su elección o nombramiento y, por consiguiente su composición, vienen determinadas por los partidos políticos, también son los que determinan en definitiva la composición de los órganos de las asociaciones representativas de las Entidades locales, porque son esos mismos partidos los que gobiernan las entidades superiores (Estado y Comunidades Autónomas) ante las que desarrollan su función de negociación tales asociaciones¹⁴.

Por otra parte la naturaleza marcadamente pluripartidista de estas asociaciones implica que las posiciones de los distintos partidos políticos que gobiernan las entidades locales deben equilibrarse y controlarse mutuamente, de forma que la asociación no se convierta en un instrumento en manos de cualquiera de ellas. De ahí la necesidad de la búsqueda continua al consenso y cuando este no es posible, lo que sucede en muy escasas ocasiones, se asume como interés local el de la mayoría frente a la minoría. Ello conlleva consecuencias relevantes en el comportamiento de estas asociaciones, en el sentido de la tendencia a la moderación¹⁵. Con esa vocación y carácter de movimiento unitario a nivel nacional, la FEMP ha venido garantizando la representación de las minorías en sus órganos de Gobierno¹⁶, o incluso en sus representaciones institucionales.

11- Por ejemplo el debate actual sobre las limitaciones al destino del superávit local o la regla de gasto.

12- Contratos laborales.

13- RODRÍGUEZ ALVAREZ, J.M. Obra citada. Pág. 57.

14- Si los intereses locales no tienen por qué coincidir con el interés general del Estado” cabría también pensar que tampoco tienen por qué coincidir con el interés de los partidos políticos. Citaba un reconocido Alcalde en las mesas de debate del Encuentro de El Escorial bajo el auspicio de los trabajos del Plan Estratégico de la FEMP para el siglo XXI, que “para que la FEMP pueda ser práctica y eficaz en el objetivo de servicio hacia los municipios españoles hay que dejar fuera el color político, hay que apostar por el color municipalista”. FEMP. (2009): El Municipalismo en un Estado cooperativo. Pág. 156.

15- En la FEMP los momentos de mayor se han producido tras las elecciones locales durante las Asambleas Generales – ahora llamadas Plenos – con ocasión de la renovación de los órganos de gobierno de la Federación.

16- RODRÍGUEZ ALVAREZ. Obra citada.



Una evidencia de esa moderación es que hasta ahora y a pesar de las quejas sobre las erosiones a la autonomía local por parte del legislador, nunca se ha promovido hasta el momento, en los términos del artículo 119 de la LBRL, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que se hayan estimado que lesionan la autonomía de las Entidades locales¹⁷.

Otro de los aspectos que caracterizan a estas asociaciones es que “el modelo legal español de representación de intereses reserva el derecho a su ejercicio formal en el caso del Estado y en el de la mayoría de las Comunidades Autónomas, a la asociación de entidades locales con mayor implantación en el respectivo ámbito territorial. Quienes no estén en ella quedan fuera de los principales mecanismos institucionales de representación de los intereses locales”¹⁸.

En España es “la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) la que representa ante el Estado los intereses de las entidades locales al ser la asociación de ámbito estatal de mayor implantación – realmente la única -. De ámbito autonómico existe una Federación Territorial para cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas, salvo en el caso de Cataluña¹⁹ y Canarias²⁰ que existen dos. Aparte de estas asociaciones, existen otras, de naturaleza sectorial, independientes²¹; sin olvidar la pertenencia por ejemplo de la FEMP en otras de ámbito europeo²² o internacional²³.

Por lo que se refiere al régimen jurídico de las asociaciones “de entidades locales”, estas se encuentran escasamente reguladas en el ordenamiento jurídico. El artículo 10 de la Carta Europea de Autonomía Local y más concretamente el apartado 2 establece “el derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado”. Al tratarse esta Carta de un Convenio internacional le resulta aplicable la previsión contenida en el artículo 10.2 de la Constitución Española. Esto implica que la regulación del citado precepto de la referida Carta Europea “constituye un elemento interpretativo esencial del derecho de asociación de las entidades locales, que constituye sin duda un derecho fundamental, amparado por el artículo 22 de la Constitución en los términos de la Carta Europea”²⁴.

Por su parte, la Disposición Adicional quinta de la LBRL establece en su apartado 1, la posibilidad de las Entidades locales de constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones.

17- RODRIGUEZ ÁLVAREZ. Obra citada. Pág. 230 – 231.

18- RODRIGUEZ ÁLVAREZ. Obra citada. Pág. 57.

19- Federación de Municipios de Cataluña (constituida el 13 y 14 de noviembre de 1981) y la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas (constituida el 3 de octubre de 1981);

20- Federación Canaria de Municipios (constituida el 10 de diciembre de 1988) y la Federación Canaria de Islas (constituida el 30 de mayo de 1992).

21- Por citar a las dos más representativas, Federación Nacional de Asociaciones y Municipios con Centrales Hidroeléctricas y Embalses (constituida el 31 de marzo de 1995 en Madrid, en la sede de la FEMP) y Asociación de Municipios en Áreas de Centrales nucleares (Constituida el 18 de febrero de 1990 en Cofrentes – Valencia -)

22- Comité de Regiones y Municipios de Europa (CMRE)

23- Ciudades y Gobiernos locales unidos (CGLU)

24- RODRIGUEZ ÁLVAREZ, J.M. Obra citada. Pág. 150-151.



No obstante lo anterior, son numerosas las leyes estatales y autonómicas tanto de régimen local como sectoriales que citan a las asociaciones de entidades locales, para incorporar representantes de las mismas en órganos consultivos. Es precisamente esta dimensión representativa la que encuentra un mayor eco en el ordenamiento, aunque esta no sea completa²⁵, y los acuerdos que se tomen en aquellos órganos no sean necesariamente vinculantes²⁶.

Tradicionalmente se ha venido considerando que las asociaciones de entidades locales de este tipo tienen naturaleza de asociaciones privadas pero con una serie de singularidades diferenciadoras, tales como, estar integradas exclusivamente por entes públicos territoriales, sus fines son la protección y promoción de los intereses comunes de dichas entidades, intereses que, sustancialmente son de naturaleza pública y administrativa, esa protección y promoción de sus intereses se proyecta hacia el Estado y las CCAA, que esas funciones²⁷ se canalizan formalmente (aunque no exclusivamente) a través de la participación en multitud de órganos administrativos, en su mayor parte de carácter consultivo, en los que representan los intereses y las posiciones de las entidades locales del correspondiente territorio en general, pueden celebrar convenios con las Administraciones Públicas²⁸ y, como consecuencia de la Ley 17/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, tienen la posibilidad de crear “centrales de contratación”²⁹.

Como conclusión puede decirse que aunque estas asociaciones no son Administraciones Públicas tampoco parece correcto conceptualizarlas como simples asociaciones privadas. Este es un aspecto que queda pendiente de resolver y que, salvo mejor opinión y matices, constituiría lo que en la FEMP se ha denominado su “institucionalización”.³⁰

Por lo que respecta a su régimen económico, este procede de las cuotas de sus asociados (ordinarias y extraordinarias), de las rentas de su patrimonio y de otros recursos que se produzcan eventualmente³¹. Para los gobiernos locales resulta esencial, pues, actuar en forma de red, y a través de las mismas no sólo inciden sobre los otros gobiernos territoriales sino que intercambian experiencias, cooperan en muy diversos campos y enriquecen el acervo de su cultura política y administrativa.

25- Caso de la FEMP, la participación en todos los Centros Directivos vinculados con actuaciones que afectan a las Entidades Locales (pez Intervención General de la Administración del Estado); Consejo de Política Fiscal y Financiera y Conferencias Sectoriales. En algunas de estas últimas, la FEMP participa, si bien en calidad de invitado.

26- En la CNAL de 30 de noviembre de 2016 se acordó constituir un Grupo de trabajo para el análisis de la interpretación de la Regla de Gasto que a finales del mes de junio todavía no se había constituido.

27- Al menos en el supuesto de la asociación de entidades más representativas en el ámbito del Estado y de cada Comunidad Autónoma.

28- RODRIGUEZ ALVAREZ, JM. Obra citada. Pág. 151 -152.

29- <http://www.centralcontratacionfemp.es/PortalFemp/>

30- Algunos autores consideran que la “institucionalización” puede restar autonomía de actuación a la Federación. Lo que es una realidad es que los dos grandes partidos cuando han contado con mayorías absolutas para llevar este proceso a cabo no lo han impulsado; como por ejemplo y recientemente, con ocasión de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que pese a solicitarse por la FEMP no fue valorado positivamente.

31- La FEMP percibe actualmente con cargo a los PGE una subvención nominativa de 2.000.000 euros. La Asociación de Municipios Vascos, recibe de cada Fondo de Financiación Foral, un 0,15%. En 2015 en el caso de Vizcaya, suponía 1.217.821 euros. Entre las propuestas de enmienda remitidas por la FEMP al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local se contenía la siguiente: “... para el desarrollo de las funciones previstas en este artículo, la Federación Española de Municipios y Provincias percibirá, como mínimo, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado una cuantía anual equivalente al 0,05 por ciento del importe presupuestado para el conjunto de transferencias corrientes reconocidas a favor de las Entidades Locales en concepto de entregas a cuenta de la Participación en Tributos del Estado”. Esta iniciativa que hubiera supuesto la estabilidad económica para la FEMP en términos similares a los de EUDEL no fue aceptada.



Las asociaciones de entidades locales se convierten, pues, en un instrumento esencial del poder local, para interactuar con las otras instancias de poder territorial, negociando, discutiendo y pactando, pero también reaccionando, resistiendo y oponiendo³².

Reconocía en la presentación del libro “Las Asociaciones de Entidades locales de España”, el entonces Ministro de Administraciones Públicas, D. Javier Arenas, que “Las asociaciones de entidades locales constituyen una realidad institucional relevante para el Estado y para este Ministerio, que tiene la responsabilidad de la cooperación con los gobiernos locales españoles”.

Y así consideraba como algo fundamental el establecimiento de un cauce formal de colaboración a través de la Comisión Nacional de Administración local, donde, decía, se entabla formalmente el diálogo del Estado con los gobiernos locales en todas las materias jurídicas y financieras que les afectan y que son competencia estatal.

Finalizaba manifestando el elevadísimo grado de implantación de las asociaciones de ámbito estatal y autonómico, que les confiere una gran capacidad de representación descriptiva, que refleja el complejo y diversificado mapa local de nuestro país y de su pluralismo político, así como precisamente por ello, una gran capacidad de representación simbólica del poder local español en el nivel estatal y en el de cada una de nuestras Comunidades Autónomas.

32-RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. Obra citada. Pág. 33



2. LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

La FEMP es la Asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación, que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, en total 7.362, que representan más del 96% de los Gobiernos Locales españoles³³.

Constituida el 8 de enero de 1981³⁴ una vez celebradas las primeras elecciones democráticas³⁵, tras su primera Asamblea celebrada en Torremolinos los días 13 y 14 de junio de 1981³⁶ y a la que estuvieron convocados únicamente los Ayuntamientos, pasó a integrar en su segunda Asamblea,³⁷ además de a los municipios, a las “provincias e islas que voluntariamente lo decidan”. Posteriormente, en su tercera Asamblea celebrada en 1987 en Madrid, añadió a su Artículo 1 “... y otros entes locales”³⁸. La representación de cada Ente local la ostenta su Presidente o el miembro de la Corporación en quien éste delegue.

Al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, fue declarada como Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985³⁹.

La FEMP es además la Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), lo que no excluye su pertenencia a otras organizaciones de poderes locales de carácter internacional. Asimismo es la sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). Su sede oficial se encuentra en la Villa de Madrid, calle del Nuncio, nº 8.

Los fines fundacionales y estatutarios de la FEMP son: el fomento y la defensa de la autonómica de las Entidades Locales; la representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas; el desarrollo y la consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y la solidaridad entre los Entes Locales; la promoción y el favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con las Entidades Locales y sus organizaciones, especialmente en el ámbito europeo, el

33-Habitantes referenciados al padrón municipal de 1 enero de 2016 según publicación INE de 19 de diciembre de 2016. Aprobadas por Real Decreto 636/2016, de 2 de diciembre.

34- ORDUNA REBOLLO, E. (2003). Pág. 674.

35-“Tras una reunión en La Haya, a fines de 1979 del Consejo de Municipios de Europa, a la que asistieron por primera vez alcaldes españoles, sirvió de catalizador para avanzar sin vacilaciones hacia una figura asociativa que integrase a la mayoría de los Ayuntamientos españoles. Los siguientes pasos fueron dados por los propios alcaldes de las ciudades más importantes, que redactaron un borrador de Estatutos. Aglutinados por el de Madrid, profesor Tierno Galván, fueron convocados todos los de capitales de provincias y de ciudades mayores de 100.000 habitantes a una reunión que se celebró en Madrid el 12 de enero de 1980, en el Palacio de Adanero, sede del antiguo instituto de Estudios de Administración Local.” ORDUNA REBOLLO, E. Obra citada. Pág. 672 – 673.

36-Se eligió al Alcalde de Málaga, D. Pedro Aparicio, que ostentó el cargo hasta 1983. ORDUNA REBOLLO, E. Obra citada. Pág. 674.

37-Se eligió al Alcalde de Zaragoza, D. Ramón Sainz de Varanda, que ostentó su cargo hasta 1985. ORDUNA REBOLLO, E. Obra citada. Pág. 676.

38-En la III Asamblea correspondiente al trienio 1985 – 1987 se eligió en Barcelona al Alcalde de Valladolid, D. Tomás Rodríguez Bolaños, que prolongó su mandato para el periodo 1987 – 1991 en la que sería la IV Asamblea celebrada en Valencia. En la V Asamblea, celebrada en Zaragoza en 1991, salió elegido D. Francisco Vázquez, Alcalde de La Coruña. En la VI Asamblea, celebrada en Madrid, el relevo en la Presidencia se produjo al ser asumida por la Alcaldesa de Valencia, D^a Rita Barberá que repetiría su mandato en el periodo 1999 – 2003. ORDUNA REBOLLO, E. Obra citada. Pág. 676.

39-Registro de Asociaciones del Ministerio del interior.



iberoamericano y el árabe; la prestación, directamente o a través de sociedades o entidades, de toda clase de servicios a las Corporaciones Locales o a los entes dependientes de estas y cualquier otro fin que afecte de forma directa o indirecta a los asociados de la Federación.

La Federación se rige por dos normas internas fundamentales: los Estatutos, aprobados en el XI Pleno, y el Reglamento de Régimen Interior⁴⁰. Las Asambleas, actualmente denominados Plenos, se rigen por un Reglamento específico⁴¹.

Los órganos rectores de la FEMP son, además del Pleno, el Consejo Territorial⁴², la Junta de Gobierno y el Presidente, actualmente y por acuerdo del XI Pleno de la FEMP, la presidencia la ostenta el Alcalde de Vigo, D. Abel Caballero.

Además de estos Órganos, la FEMP dispone de los siguientes: La Secretaría General, a quien corresponde, entre otras funciones, la jefatura de los servicios administrativos y de personal de la Federación⁴³; la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares; las Comisiones Sectoriales⁴⁴ y las Redes y Secciones de Municipios⁴⁵.

Por su parte, las denominadas “Redes y Secciones” de la FEMP, son asociaciones sectoriales constituidas en torno a un interés específico por asociados de la FEMP y dependientes de la misma. Tienen autonomía para organizarse internamente y someten sus normas de funcionamiento y sus acuerdos a la aprobación de la Junta de Gobierno de la FEMP.

Se podría decir que la estructura de la FEMP no ha cambiado significativamente a lo largo de su historia, salvo para permitir, más recientemente, la creación de la Junta de Portavoces adscrita a la Junta de Gobierno, la posibilidad de agruparse los miembros de la Junta de Gobierno en Grupos Políticos⁴⁶ y la Creación de la Comisión Especial de Cuentas y Contratación⁴⁷. Esta Comisión ejerce las funciones de Comisión de Vigilancia de la Contratación.

Para su funcionamiento diario la Federación cuenta para 2017 con un presupuesto de 16.834.450 euros. Dispone de una estructura orgánica⁴⁸ compuesta, además del Presidente de la FEMP y el Secretario General, por

40- Aprobado por el Consejo Territorial de 16 de diciembre de 2014.

41- Aprobado por el Consejo Territorial de 16 de diciembre de 2014.

42- Anteriormente Consejo Federal y Consejo Federal Territorial. Su actual denominación se recoge en los acuerdos aprobados en el XI Pleno de la FEMP.

43- Actualmente el Secretario General es D. Juan Ávila Francés. Fue Alcalde de Cuenca (2011 – 2015) y Presidente de la Diputación Provincial de Cuenca (2007 – 2011).

44- Actualmente por acuerdo del XI Pleno de la FEMP: Bienestar Social; Consumo y Comercio; Cooperación al Desarrollo; Cultura; Deportes, Juventud y Ocio; Desarrollo Económico y Empleo; Desarrollo Rural y Pesca; Despoblación; Educación; Función Pública y Recursos Humanos; Haciendas y Financiación Local; Igualdad; Integración y Cohesión Social; Mancomunidades; Medio Ambiente; Modernización Participación Ciudadana y Calidad; Movilidad y Accesibilidad; Patrimonio Histórico-Cultural; Relaciones Internacionales; Salud Pública; Seguridad y Convivencia Ciudadana; Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías; Transportes e Infraestructuras y Turismo y Urbanismo y Vivienda.

45- Actualmente diez: Red Española de Ciudades por el Clima; ACOM España; Sección de Entidades Locales con Aguas Minerales y Termas; Sección de Municipios con Plantas de Ciclo Combinado; Red de Gobiernos Locales + Biodiversidad; Sección de Entidades Locales de España con Estación Náutica; Red Española de Ciudades Saludables; Spain Convention Bureau; SATI - Servicio de Asesoramiento Técnico e Información y Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana.

46- IX Asamblea de la FEMP.

47- Esta última aprobada en la 10ª Asamblea General celebrada el 24 de septiembre de 2011.

48- <http://www.femp.es/institucional/organigrama>. Su plantilla en 2017 es de 120 personas.



cuatro Directores Generales^{49 50}, cuatro Jefaturas de Área y diecisiete Subdirecciones, una de ellas la de Haciendas locales. Las relaciones con organismos europeos e internacionales se gestionan a través del Área de Internacional y Proyectos Europeos que depende de la Dirección General de Política Institucional.

La modificación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Bases de Régimen Local, aprobada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, facultó a la FEMP a ampliar los servicios que ha venido prestando a sus asociados, mediante la creación de una Central de Contratación⁵¹. Esta Central de Contratación se gestiona por la Subdirección de Central de Contratación dependiente de la Dirección General de Recursos y Gestión.

En el presente mandato se ha sumado a las cuatro Direcciones Generales una quinta que se encuentra adscrita exclusivamente a la Vicepresidencia primera de la FEMP⁵².

La FEMP no es una Federación de Federaciones pero queda clara la vocación autonomista de la FEMP cuando en los Estatutos de la II Asamblea se establecía que "... impulsará la creación de Federaciones o Asociaciones de Municipios de cada Comunidad Autónoma..."⁵³. En sus actuales Estatutos la FEMP establece sistemas de colaboración y coordinación con aquellas Federaciones Territoriales que lo deseen, firmándose a tal fin un protocolo solemne que especifique los derechos y deberes de cada entidad, manteniendo en cualquier caso la FEMP la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales y de representación y defensa de sus asociados ante la Administración Central, sin perjuicio de que esta representación y defensa pueda atribuirse a las Federaciones Territoriales cuando afecte especial o exclusivamente a su ámbito territorial.

No obstante lo anterior, las Federaciones Territoriales vinculadas⁵⁴ a la FEMP están representadas en el Consejo Territorial por dos de sus miembros. Además el Vicepresidente es uno de los Presidentes de las Federaciones Territoriales elegido por ellos. Previamente a la reunión del Consejo Territorial se celebra una reunión entre el Secretario General de la FEMP y los Secretarios Generales de las Federaciones Territoriales. Por otra parte, la relación a nivel técnico con las Federaciones Territoriales es habitual en la dinámica de trabajo de la Federación, siendo coordinada la misma a través de la Dirección General de Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial⁵⁵.

49- Desde el año 2011 la FEMP cuenta con cuatro Directores Generales, de libre designación, que cesan con su Secretario General.

50- Dirección General de Comunicación, Dirección General de Recursos y Gestión, Dirección General de Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial y Dirección General de Política Institucional.

51- <http://www.centralcontratacionfemp.es/PortalFemp/>

52- Director General de los Servicios Jurídicos y C. Territorial de la FEMP en el anterior mandato.

53- ORDUNA REBOLLO, E. Municipios y Provincias, Pág. 675.

54- Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (FAMCP), Federación Asturiana de Concejos (FACC), Federación Canaria de Municipios (FECAM), Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares (FELIB), Federación de Municipios de Cantabria (FMC), Federación de Municipios de Cataluña (FMC), Federación de Municipios de la Región de Murcia (FMRM), Federación de Municipios de Madrid (FMM), Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha (FEMP-CLM), Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX), Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP), Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC), Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León (FRMPCL), Federación Riojana de Municipios (FRM) y Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP).

55- De esta Dirección General depende la gestión técnica de la Comisión de "Diputaciones", "la Comisión de Mancomunidades" y la relación con las "Federaciones Territoriales".



Por lo que se refiere a las relaciones con la Administración General del Estado, la FEMP como Asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación en todo el territorio, ostenta la representación institucional de la Administración Local en sus relaciones con la Administración General del Estado, las Cortes Generales, el Gobierno de la Nación y las demás instancias que integran la organización institucional del Estado Español, así como ante los diversos organismos y asociaciones internacionales.

La Comisión Nacional de Administración local es el órgano permanente para la colaboración del Estado con la Administración local. Este se estructura en el Pleno y dos Subcomisiones, la Subcomisión de Cooperación con la Administración local y la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal. Asimismo la FEMP mantiene representaciones locales en distintos órganos consultivos del Estado de los diferentes Ministerios y participa en calidad de invitado en algunas Conferencias Sectoriales tales como la de Empleo y Asuntos Laborales o la de Comercio Interior.

Además la Federación mantiene la interlocución con distintos Centros Directivos para finalidades concretas a través de la firma de diversos Convenios. En el caso de Haciendas Locales, mantiene Convenios con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con la Dirección General de Tráfico, con el Consejo General del Notariado y con el Consorcio de Compensación de Seguros.

Finalmente, en el supuesto de que algún asunto concreto que afecte al conjunto de Corporaciones Locales de una determinada Comunidad Autónoma requiera cualquier tipo de intervención ante la Administración General del Estado, las Cortes Generales, el Gobierno de la Nación o las demás instancias que integran la organización del Estado, corresponderá a la FEMP el ejercicio de las acciones pertinentes ante los órganos que proceda salvo que, en virtud de lo dispuesto en el respectivo Protocolo de colaboración y coordinación o, en su defecto, por acuerdo de la Junta de Gobierno, se atribuya expresamente dicha facultad a la Federación de Entidades Locales de ámbito autonómico afectada.



3.LA CARTA DE VITORIA. EL MUNICIPALISMO EN UN ESTADO COOPERATIVO. HACIA UN RENOVADO PAPEL DE LAS ASOCIACIONES LOCALES⁵⁶

Del 8 al 25 de noviembre de 2004 tuvo lugar, con la colaboración de las Federaciones Territoriales de municipios y provincias, en la ciudad de Vitoria-Gasteiz el homenaje a veinticinco años de Ayuntamientos democráticos. Esta gran cita del municipalismo español, tras la recién celebrada VIII Asamblea General de la FEMP⁵⁷, supuso un punto de reflexión sobre el pasado a partir del cual preparar las bases de un futuro próximo y todo ello en el contexto económico, social, cultural y de democratización de la sociedad que todos los Entes locales habían venido desempeñado en España desde sus primeras elecciones democráticas el 3 de abril de 1979. En aquél entonces, el Presidente de la FEMP, D. Francisco Vázquez, conjuntamente con la Comisión Ejecutiva, en sesión de 12 de diciembre de 2003, aprobaron la celebración de esta efeméride "... llevando a cabo diversos actos de repercusión pública que den al municipalismo el protagonismo que le corresponde...".

Se trataba, además, con ello de conseguir situar a la FEMP y a las Entidades locales en el epicentro de la vida política española, demasiado tiempo centrada, en opinión de la FEMP, en el debate autonómico, especialmente en un momento en el que se volvían a introducir en la escena política los debates sobre reformas estatutarias, que volvían a amenazar con postergar de nuevo a los Gobierno locales y sus históricas reivindicaciones a un segundo plano.

Se buscaba retomar el impulso del Pacto Local⁵⁸ liderado por la entonces Alcaldesa de Valencia y Presidenta de la FEMP, D^a Rita Barberá, para completar la segunda descentralización de competencias a los Entes locales; reivindicar un nuevo sistema de financiación que hiciera posibles y efectivas dichas competencias; dotar a los nuevos Gobiernos locales de la autoorganización y los instrumentos adecuados para llenar de contenido el autogobierno de los pueblos y ciudades españolas.

La culminación de este gran evento, lo constituyó la firma, durante el acto de clausura del Encuentro, de la Carta de Vitoria. Esta Carta establecía las metas del Municipalismo español para los próximos años y "recoge las conclusiones de responsables políticos de todos los niveles de Gobierno, académicos, Alcaldes españoles y de diversas ciudades del mundo, empresarios, expertos y cientos de personas que, en decenas de sesiones a lo largo de casi tres semanas del mes de noviembre, reflexionaron y debatieron en torno a los retos de los próximos años de ciudades y pueblos".

56- Cito expresamente estos hitos por ser acontecimientos que destacan por encima de la gestión estatutaria ordinaria, tales como serían las sucesivas Asambleas Generales o Plenos, con sus respectivas Resoluciones. La Asamblea Extraordinaria de la FEMP celebrada en La Coruña en 1993 se centró exclusivamente en la "Financiación local".

57- Celebrada los días 21, 22 y 23 de noviembre de 2003.

58- En la VI Asamblea General Ordinaria de la FEMP, celebrada en Madrid del 9 al 11 de noviembre de 1995, la FEMP se marcó como uno de los objetivos principales del mandato, el Pacto Local. Pacto que dio como resultado la "Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas" y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.



La Carta de Vitoria se estructuró en forma de decálogo con los siguientes apartados⁵⁹:

1. Garantizar la representación de los poderes en el Senado
2. Un nuevo Estatuto del Gobierno local.
3. Un Gobierno local solvente.
4. Un Gobierno local de proximidad.
5. Reforzar los mecanismos de relaciones intergubernamentales.
6. Un nuevo régimen de organización para los Gobiernos locales.
7. Un Estatuto de los cargos electos locales.
8. Modernizar la función pública local.
9. La institucionalización de la FEMP.
10. Los poderes locales son a la vez Órganos de Gestión e Instituciones Públicas

En los actos de clausura participaron distintas personalidades entre ellas, el Presidente del Senado, D. Francisco Javier Rojo y el Presidente del Gobierno, D. José Luis Rodríguez Zapatero. Por parte de este último se informó de los proyectos que tenía previsto acometer el Gobierno así como algunos compromisos al respecto. Entre ellos, además de la participación de la FEMP en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo que nunca llegó a producirse, sí la creación de una Comisión Mixta, integrada por el Gobierno y una representación de la FEMP, para estudiar la reforma de la financiación local y la creación de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, como órgano de cooperación del Gobierno, las CCAA y las Corporaciones locales⁶⁰.

Agotado el impulso de aquella iniciativa, la FEMP en su Comisión Ejecutiva de 24 de Junio de 2008, bajo la Presidencia del Alcalde de Getafe, D. Pedro Castro, acordó el inicio del proceso de definición del método y plan de trabajo para la elaboración del Plan Estratégico de la FEMP; un trabajo que finalizaría en noviembre de 2009.

El objetivo que se perseguía con la elaboración de este Plan era orientar la actividad de la FEMP para los próximos años, y así apoyar la modernización de su estructura y formas de actuación”.

Para ello, se consideró imprescindible hacer una reflexión estratégica a partir de los cambios en profundidad operados sobre el modelo de Estado, en donde se abordasen los retos de las Entidades Locales en un marco político globalizado, y el papel a desarrollar por la propia FEMP del Siglo XXI.

Una FEMP que continuase potenciando el trabajo en red, optimizando la posición y potencialidad de los Ayuntamientos en su relación con el Estado y con las CCAA. Que fuera más flexible, ágil y participativa que, desde su fortaleza, articulase la presencia de las organizaciones territoriales y buscase el máximo consenso en defensa de los intereses locales.

59- FEMP (2004): Toda una vida. Homenaje a 25 años de Ayuntamientos democráticos. Pág. 104.

60- La reunión constitutiva tuvo lugar el 17 de enero de 2005 y la segunda y última el 23 de noviembre de 2006.



Este proyecto se articuló en tres fases. En la primera se analizó la situación actual del municipalismo español y se detectaron las líneas de futuro del mismo a través de los distintos estudios realizados sobre el tema en torno a tres ejes: situación demográfica, situación financiera y situación institucional⁶¹. En la segunda, partiendo de diagnóstico anterior, se diseñó una encuesta dirigida a los Alcaldes de todas las Corporaciones y Presidentes de entes locales adheridos a la FEMP. Finalmente, se realizaron consultas cualitativas a los grupos de interés⁶².

Finalizada la fase de consulta y elaboradas las primeras conclusiones se procedió a una puesta en común con expertos y políticos municipalistas de ámbito nacional e internacional, a través de un Seminario de debate y exposición pública de posturas, que se incorporaron al informe, publicaciones y propuesta final; encuentro que tuvo lugar en julio de 2009 en la Universidad de verano de El Escorial.

El informe recogió las reflexiones y líneas estratégicas sobre el futuro de las Entidades Locales, y además, como objetivo específico del Plan, incluyó la propuesta de Misión (razón de ser), Visión (a dónde se quiere llegar), Valores y Líneas estratégicas de la FEMP para los próximos años.

De esas líneas estratégicas se esperaba que surgieran tanto acciones de estrategia externa de la FEMP, mostrando los elementos centrales que se deben mantener -o en su caso transformar- para que en el desarrollo de su Misión, las funciones básicas de la FEMP añadan más valor a sus socios, y los servicios que se presten sean atractivos a sus destinatarios, tanto los inmediatos (Entidades Locales) como a los mediatos (ciudadanos). Como también, se habrían de determinar acciones “hacia adentro”, definiendo los cambios estructurales necesarios, y también de actitudes, valores y comportamiento para la modernización interna que precisa la FEMP para hacer frente al futuro.

Las conclusiones de las 5 mesas de debate celebradas en el referido Encuentro se articularon en torno a cuatro ejes: Retos de la FEMP en el contexto actual del municipalismo, Las Entidades Locales ante las demandas ciudadanas, Las necesidades de las Entidades Locales para afrontar adecuadamente sus responsabilidades y el Papel de las Entidades Locales en un Estado Cooperativo.

De aquellas aportaciones y conclusiones destaco las siguientes⁶³:

“La FEMP ha de mantener y potenciar su función de representación y reivindicación de los intereses de las Entidades locales, mejorando su capacidad de influencia a fin de aumentar el peso social y político de los gobiernos locales. Para ello necesita mejorar su capacidad de actuación tanto de manera “reactiva” (defensa de intereses comunes ante terceros), a la vez que mejorar la “visibilidad” ante la opinión pública de los gobiernos locales y de la propia FEMP.

61- Apoyado colaboración de un Grupo de Expertos de reconocido prestigio que asesorarían en el diagnóstico y el proceso

62- Partidos Políticos, Comisiones de Trabajo y Redes de la FEMP, altos cargos de la Administración General del Estado y Comunidades Autónomas, Sindicatos y Patronales, Asociaciones representativas de diferentes colectivos de empleados públicos, Universidades y Expertos, Federaciones de Vecinos Organizaciones de consumidores, Fundaciones relacionadas con el mundo local, u otros Colectivos ciudadanos de ámbito estatal, Federaciones Territoriales y estructura interna de la FEMP

63- FEMP. (2009): El Municipalismo en un Estado cooperativo. Obra citada. Pág. 201 - 202



Además la FEMP, debe configurarse como un espacio de reflexión y como un polo de innovación y conocimiento, tanto generándolo como facilitando que se comparta el existente que refuercen el pensamiento municipalista.

La FEMP ha de impulsar el trabajo en red entre las Entidades Locales que la componen. En este aspecto, debe cuidar la reciprocidad y la reputación, definir bien la tipología de la red o redes y gestionar adecuadamente la negociación de acuerdos y colaboraciones.

La FEMP ha de aumentar su capacidad para añadir valor a la actividad cotidiana de las Entidades locales, para lo cual se sugiere que se focalice más sus actividades a fin de evitar la dispersión de esfuerzos y recursos. En este sentido, ha de mejorar su rapidez, agilidad y capacidad de respuesta en aquellos ámbitos que defina como áreas clave de aportación a las Entidades locales.

Para avanzar en estas direcciones la FEMP debe dotarse de una organización flexible, ágil y participativa, que desde su fortaleza, consiga articular de forma adecuada la presencia de las diferentes Federaciones Territoriales de Municipios y Provincias.

Asimismo, la FEMP debe realizar su actividad institucional buscando el máximo consenso entre los grupos políticos, aunando posiciones con el objetivo común de la defensa de los intereses de los Gobiernos locales a los que representa.

Resulta esencial que las Entidades locales se planteen no sólo cómo la FEMP les puede resultar útil, sino cómo pueden ellas mismas aportar y contribuir a la FEMP; pues sólo mediante una verdadera corresponsabilidad la FEMP podrá hacer frente de manera efectiva a su futuro”.



4. HACIA UN RENOVADO PAPEL DE LAS ASOCIACIONES LOCALES

Las asociaciones de Entidades locales son un medio indispensable de cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas con los Gobiernos locales españoles cuya estructura y funcionamiento está íntimamente vinculado con el proceso de descentralización territorial y política en España.

En consecuencia, el futuro de estas asociaciones debe ir asociado a la nueva situación competencial y financiera como también a su necesario encaje constitucional lo que exige un renovado nivel de representación o institucionalización que permita incrementar la capacidad de representar y defender a los Gobiernos locales desde un mayor grado de colaboración, cooperación y vinculación en la toma de decisiones.

Como también deben saber adaptarse a la evolución de las necesidades de sus representados lo que también significa introducir los cambios oportunos en su funcionamiento ordinario, en un proceso de mejora continua⁶⁴, para convertirse en organizaciones más participativas, más eficaces, más eficientes, pero también más ilusionantes.

Recientemente el Alcalde de Vigo y Presidente de la FEMP, D. Abel Caballero, en una intervención pública⁶⁵ decía que la Administración local es una “red real simbolizada en la FEMP que precisa de capacidad de acción para evitar que se nos intervenga cuando alguien lo estime oportuno”.

Ese máximo nivel de institucionalización, esa capacidad de acción a la que se refiere el actual Presidente de la FEMP, debería venir, aparte de la necesaria lealtad institucional manifestada en sucesivos acuerdos de financiación, de su encaje en la Constitución española, reconociendo, como así sucede con la Carta Europea de Autonomía local, el papel representativo de las Asociaciones de entidades locales “para la protección y promoción de sus intereses comunes”.

Salvo esa referencia en la Carta de Autonomía local y la que se recoge en la Ley de Bases de Régimen local, “estas asociaciones se encuentran escasamente reguladas en el ordenamiento jurídico”⁶⁶. Es sin embargo, su dimensión representativa – representaciones en órganos consultivos la que encuentra un mayor eco en la normativa, si bien no es completa ni consigue, salvo en excepciones, los deseados objetivos de una verdadera colaboración entre los dos niveles de Gobierno que permita su implicación efectiva en la toma de decisiones.

En ese sentido es bien conocida la tradicional demanda de la FEMP de integrarse en el Consejo de Política Fiscal

64- “Por ser fruto de un proceso, la Estrategia no se mueve según una línea recta, ni tan siquiera a través de fases fácilmente identificables. Todo lo contrario, el camino es de tipo iterativo, ambiguo e indeterminado, sometido a un continuado ajuste”. RODRÍGUEZ PÉREZ, A. y PRIETO MARTÍN, C. (1993). Proyecto de Desarrollo de un sistema organizacional para el éxito competitivo. Pág.25

65- Desayuno informativo organizado por el Foro del diario El Mundo con el título “La España Necesaria” que tuvo lugar el 19 de abril de 2017.

66- RODRÍGUEZ ALVAREZ, J.M. Obra citada. Pág. 32-33



y Financiera, como también de formar parte en las diferentes Conferencias Sectoriales, pero no en calidad de invitada, aunque en su día esto representara un avance, sino como miembro de pleno derecho. Y ello porque muchos de los temas que allí se debaten, directa o indirectamente acaban afectando a las Entidades locales sin que estas puedan siquiera dar su opinión.

El artículo 58 de la Ley de Bases del Régimen local establece en su apartado uno, que “las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial”.

Por su parte, el artículo 120 bis de la misma Ley, recoge que “El Estado impulsará la colaboración con las comunidades autónomas con el fin de crear órganos de cooperación conjuntos en materia de régimen local, tanto bajo la forma jurídica de Conferencia Sectorial como de otra naturaleza, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común”⁶⁷. Como también y respecto de los temas europeos, lo fijado en la Disposición adicional decimotercera, cuando afirma, que “El Gobierno adoptará las medidas necesarias para hacer efectiva la participación de las entidades locales, a través de la asociación de ámbito estatal más representativa, en la formación de la voluntad nacional en la fase ascendente del proceso de elaboración de todas aquellas políticas comunitarias que afectan de manera directa a las competencias locales”. O lo regulado en el artículo 138, en donde se menciona a la Conferencia de Ciudades como órgano triangular adscrito a la Conferencia Sectorial de Asuntos locales.

Ahora bien, todo lo anterior y por lo que se refiere a las distintas Conferencias nombradas, incluida la de “asuntos locales” cuya última reunión se celebró en noviembre de 2006⁶⁸, se resume en lo dictado en la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, esto es, ninguna referencia a la participación de las Entidades locales en las Conferencias sectoriales. Únicamente se las menciona respecto de las Comisiones Territoriales de Coordinación y Comisión Sectorial de Administración Electrónica. Además, en la Disposición adicional vigesimoprimera, sobre “Órganos Colegiados de Gobierno” se dicta la no aplicación de las disposiciones de la Ley 40/2015 a los órganos Colegiados del Gobierno de la Nación, los órganos colegiados de Gobierno de las Comunidades Autónomas y los órganos colegiados de gobierno de las Entidades Locales.

Se echa en falta, por otra parte, la representación de las Entidades Locales en Centros Directivos en los que si existe relación es gracias a la firma de convenios de colaboración sujetos muchas de las veces a la bonhomía de las partes. Tal es el caso, y por lo que se refiere al ámbito de las “Haciendas locales”, de la colaboración existente con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y con la Dirección General de Tráfico.

67- Ley derogada.

68- http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_local/cooperacion_local/organos_de_cooperacion/conferencia_sectorial_para_asuntos_locales.html



Pero también sería necesaria esa presencia en otros Centros Directivos como, por citar algunos, la Intervención General de la Administración del Estado, la Dirección General de Tributos y la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. Ámbitos de la Administración General del Estado cuyas decisiones tienen un gran impacto en las Entidades locales y en los que la colaboración y cooperación debería ser aún más estrecha y formal. No obstante es importante matizar que con todos esos órganos de la Administración General del Estado se mantiene una buena y fluida relación por lo que solamente faltaría la decisión política de formalizarla.

Bien es cierto que la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) es el principal órgano de interlocución con la Administración local, de la que dependen sus dos Subcomisiones, Cooperación con la Administración local y de Régimen Económico, Financiero y Fiscal cuyas últimas reuniones, sirva también como reflexión, se celebraron el 2 de junio de 2011 y el 22 de mayo de 2012, respectivamente.

En todo caso la existencia de la CNAL no impide, ni agota, la coexistencia de un nivel de interlocución específico, más técnico en su caso, sobre materias concretas de interés mutuo y en beneficio de todos; y el mejor ejemplo de ello son sin duda los órganos colegiados de la Dirección General del Catastro en los que participan las Entidades locales a través de la FEMP. Por consiguiente, si existe un buen ejemplo de colaboración institucional, un buen camino a seguir con relación a los futuros órganos colegiados de los Centros Directivos citados serían las representaciones institucionales con la Dirección General del Catastro.

Aparte de los anteriores, también existen otros cauces de interlocución informales cuya existencia y alcance dependen enteramente de la voluntad política de los responsables de su tramitación⁶⁹, tal podría ser el caso de colaboraciones puntuales con determinados Centros Directivos como los citados.

Pues bien, como resumen a lo anterior, y aunque lo dicho para la asociación de ámbito estatal puede trasladarse, sin ser ajeno a sus matices, entornos y diferente grado de proximidad, a las asociaciones territoriales, es imprescindible que el legislador regule todos los aspectos que son esenciales de cara a garantizar la efectividad de la participación local en todas aquellas manifestaciones de las otras Administraciones Públicas que les afectan, yendo a regulaciones que tengan contenido práctico y cuyas decisiones no queden al albur de la voluntad política existente en cada momento. En esa línea debería actualizarse el artículo 58 de la LBRL para que esos órganos de colaboración, o los más significativos, fueran algo más que “deliberantes o consultivos”, como no menos que los informes preceptivos a los que se hace referencia en distintas normas realmente lo sean, incluso a mayor abundamiento que se informe de todas las reformas normativas que impactan en la gestión local.

Salvo para la CNAL, que no así para sus Subcomisiones⁷⁰ y grupos de trabajo, se establece una regulación específica, aunque mejorable, en cuanto a su composición y funciones, sin embargo esta regulación es inexistente para la Conferencia Sectorial de Asuntos locales⁷¹ y para la Conferencia de Ciudades. Tampoco los sucesivos Gobiernos de la Nación han adoptado las medidas necesarias para hacer efectiva la participación de las Entidades locales en la formación de la voluntad nacional en la fase ascendente del proceso de elaboración de

69- MEDINA ALCÓZ, L. (2009): La Participación de los Entes locales en la elaboración de las normas autonómicas y estatales. INAP. Pág. 84. Técnicas de Participación.

70- La FEMP ha venido solicitando en distintas Resoluciones de sus Asambleas Generales un desarrollo de su funcionamiento y alcance.

71- Uno de los dos órganos actuales de Cooperación.



todas aquellas políticas comunitarias que afectan de manera directa a las competencias locales, como podría ser por ejemplo participando en la “Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con la Unión Europea”.

Tal vez, sería deseable, elevar a “rango constitucional” esos cauces institucionales de colaboración y cooperación desde la lealtad institucional situándolos a un nivel superior al margen de voluntades coyunturales, a veces improvisadas, como una manera de seguir construyendo Estado.

Paralelamente, en el seno de las respectivas asociaciones, la creación de una Comisión permanente que, en la línea de la Carta de Vitoria y el Plan Estratégico, hiciera una continuada evaluación de su posicionamiento actual, también al margen de voluntades coyunturales, en donde se reflexionara sobre sus respectivos papeles presentes y futuros resulta obligado. Esto daría respuesta a una de las consideraciones contenidas en el Plan Estratégico de la FEMP, cual es el de configurarse como un espacio de reflexión y como un polo de innovación y conocimiento⁷².

Frente a todo lo anterior que no se antoja empresa fácil, se encuentran otros aspectos fundamentales que se pusieron de manifiesto en el Plan Estratégico de la FEMP que deberían ser motivo de reflexión presente y futura.

Se decía que la FEMP debía aumentar su capacidad para añadir valor a la actividad cotidiana de las Entidades locales y para ello habría de mejorar su rapidez, agilidad y capacidad de respuesta en aquellos ámbitos que defina como áreas clave de aportación a las Entidades locales. También que debía centrar más sus actividades a fin de evitar una innecesaria dispersión de esfuerzos y recursos.

Además, se consideraba necesario seguir impulsando el trabajo en red como medio de participar y hacer partícipes a todas las Entidades locales y a la propia FEMP de todo cuanto interesa y a lo que debe darse respuesta y prestar atención. Es una realidad que estas redes también coadyuvan, al menos potencialmente, a dotar de mayores efectivos a la organización interna de la Federación y a que sus decisiones y trabajos, desde una visión multidisciplinar y próxima a la gestión diaria, cuenten con el mayor concurso posible de opiniones y el mayor rigor posible. Pero, sin duda esta labor también significa la gestión adecuada de compromisos, acuerdos y colaboraciones, de lealtad a la FEMP, para evitar las dispersiones y fugas de ideas; en definitiva, para evitar un debilitamiento del poder local.

Para ello las asociaciones de entidades locales deben permanecer vivas en todos los campos y niveles de influencia y evolucionar anticipándose a los avances que se van introduciendo en leyes y en las Entidades locales. El esfuerzo debe ser mutuo y la compenetración lo más perfecta posible. La creación de Ágora⁷³ foro permanente de debate técnico bajo la estructura de una plataforma virtual y un encuentro anual en el que participan los Organismos de Gestión Tributaria provinciales e insulares (a las que se suman los de las

72- La Cátedra internacional de Municipalismo, de la que formaba parte la FEMP, en virtud del convenio firmado el 29 de abril de 2013 con el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto de Estudios fiscales, entre otros, para el análisis, la investigación y la docencia, sobre la realidad, problemática y perspectivas de la gestión local, supuso un ambicioso intento que no llegó a prosperar, al cambiar las personas que lo impulsaron, de coadyuvar al mantenimiento de esa “tensión creativa” con relación a lo local desde una perspectiva tanto académica como de proximidad a la realidad.

73- <http://www.agora2017.es/>



Comunidades Autónomas Uniprovinciales), Ayuntamientos y otras entidades locales, supone un buen ejemplo de canalizar el conocimiento enfocado a la acción. Como también, aunque desde el prisma de la prestación de servicios, la creación de la “Central de Contratación”, que se constituye como instrumento de utilidad para las Entidades Locales al facilitarles la contratación de obras, servicios y suministros y permitir el ahorro de costes, la minoración de tiempos de adquisición y la simplificación de su tramitación.

Asimismo las asociaciones deben hacer de sus organizaciones, espacios eficientes y eficaces de actuación incorporando en su quehacer diario los avances que otros organismos de la Administración local ya han incorporado, como por ejemplo lo constituiría la gestión basada en modelos de calidad, tales como el EFQM⁷⁴.

La FEMP del futuro debe seguir adaptándose al momento en el que le toca vivir, redefiniendo sus procesos de trabajo y funcionamiento, contribuyendo a la mejora de las capacidades de su equipo técnico, para enfrentarse con éxito a los nuevos retos y amenazas. Debe abordar retos estructurales, institucionales, en actividades y servicios y de imagen y comunicación.

Resulta esencial que las Entidades locales no vean a la FEMP como algo ajena a ellas mismas porque ellas mismas son la FEMP y la FEMP será lo que deciden aquéllas. Deben plantearse no sólo cómo la FEMP les puede resultar útil, sino también cómo pueden cada una de ellas mismas aportar y contribuir a la FEMP; pues sólo mediante una verdadera corresponsabilidad y complicidad, desde el municipalismo que suma, la FEMP, esa suma geométrica del conocimiento de todas las Entidades locales, esa red real simbolizada en la FEMP en palabras del Alcalde de Vigo y Presidente de la FEMP, podrá hacer frente de manera efectiva a su futuro que es el de responder a lo que las Entidades locales esperan del organismo del que ellas mismas se han dotado para la defensa de sus intereses.

74- Un ejercicio teórico aplicando el modelo CAF se realizó para el área de Haciendas locales de la FEMP. PRIETO MARTÍN, C. (2003) Plan de Mejora de la calidad de los servicios del Área de Haciendas locales de la FEMP. II Curso de Dirección Pública Local. INAP.



Referencias bibliográficas

Marco Estratégico FEMP - Prioridades y Retos (Síntesis resultados consultas). - Misión, visión, valores y ejes estratégicos. FEMP. Octubre 2010.

El Municipalismo en un Estado Cooperativo. Plan Estratégico de la FEMP en el Siglo XXI. FEMP. 2010.

La Organización Iberoamericana de Cooperación Internacional (OICI). Folleto de presentación. ORDUÑA REBOLLO, E. Tercera Edición Valladolid. 2009.

La Participación de los Entes locales en la elaboración de las normas autonómicas y estatales. Luis Medina Alcoz. INAP. 2009.

Plan de Mejora de la calidad de los servicios del Área de Haciendas locales de la FEMP. Carlos Prieto Martín. II Curso de Dirección Pública Local. INAP. 2003.

Toda una vida. Homenaje a 25 años de Ayuntamientos democráticos. FEMP. 2004

Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española. Enrique Orduña Rebollo. Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2003.

Las Asociaciones de Entidades Locales de España. José Manuel Rodríguez Álvarez. MINAP. Secretaría General Técnica. Ministerio de la Presidencia. BOE. 2002.

El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno local. Ministerio de Administraciones Públicas, Federación Española de Municipios y Provincias e Instituto de Estudios Fiscales. 1999.

Proyecto de Desarrollo de un Sistema Organizacional para el éxito competitivo. Antonio Rodríguez Pérez y Carlos Prieto Martín. ICADE. Universidad Pontificia de Comillas. 1993.



15. Las Diputaciones provinciales ante el siglo XXI

ALAIN CUENCA GARCÍA
Universidad de Alcalá
alain.cuenca@uah.es

RESUMEN

En este capítulo se ofrece un diagnóstico de la situación de las Diputaciones provinciales de régimen común. En consecuencia se proponen algunas reformas necesarias mientras no se realice una reforma de la Constitución. Cuando se aborde la mencionada reforma, podría atribuirse la competencia sobre el régimen local a las Comunidades autónomas con el fin de que en cada una de ellas se pueda elegir la forma de gobierno local intermedio más adecuada a las necesidades de la población. En todo caso, no podemos aplazar por más tiempo la modernización o la supresión de estas instituciones del siglo XIX.

ABSTRACT

In this chapter a diagnosis of the situation of the Provincial Councils of common regime is offered. Consequently, some necessary reforms are proposed until a reform of the Constitution is carried out. Meanwhile the aforementioned reform is addressed, the competence over the local regime could be attributed to the Autonomous Communities. By this way in each of them, the intermediate local government form best suited to the needs of the population can be chosen. In any case, we can not postpone the modernization or suppression of these nineteenth-century institutions any longer.

PALABRAS CLAVE

Haciendas locales, transferencias intergubernamentales, Financiación local

KEYWORDS

Local finance, intergovernmental grants, Local public economics



1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica de 2008, que tanto ha sacudido la economía, la sociedad y las instituciones, ha quedado atrás. Con ella vinieron reformas económicas e institucionales entre las que algunas están aquí para quedarse. En cambio, otras que estuvieron sobre la mesa siguen pendientes. Entre estas últimas, tenemos la reforma de las Diputaciones Provinciales, una administración decimonónica que no ha superado bien la Constitución de 1978. Ciertamente, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local supuso un intento en este sentido que los tribunales y la inacción han dejado sin efectos reales como veremos.

Entre los gobiernos locales intermedios con los que contamos en España deben distinguirse las Diputaciones de régimen común, las tres forales (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), los Consejos insulares de Baleares y los Cabildos de Canarias, además de comarcas y áreas metropolitanas en algunas CCAA. Dado que existen seis Comunidades autónomas uniprovinciales, solo restan 38 provincias con una Diputación de régimen común, que serán nuestro objeto de estudio en este capítulo. Hay por tanto nueve provincias que no tienen Diputación, y tres más que cuentan con una institución singular, las Diputaciones Forales, cuyo marco competencial y gobernanza son totalmente diferentes.

El trabajo se estructura como sigue. En primer lugar, describimos los datos económico-financieros de las diputaciones de régimen común (DDPP en adelante). En segundo lugar, analizaremos el fracaso de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Finalmente, nos ocupamos de las reformas que podrían acometerse en un inmediato futuro.



2. LAS DIPUTACIONES EN CIFRAS

La construcción del Estado de las Autonomías desde la aprobación de nuestra Constitución ha dado lugar a un nuevo nivel de gobierno, las Comunidades Autónomas (CCAA), que absorbe en torno a un tercio del gasto público. Por ello, todas las administraciones preexistentes han perdido peso relativo. Aunque el traspaso de competencias ha sido esencialmente desde la Administración General del Estado, también las DDPP han cedido algunas de sus actividades a las CCAA. Por ejemplo, la asistencia sanitaria en Castilla y León y en Aragón, las carreteras en Aragón u otras. De hecho, la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local recomienda que ese proceso continúe traspasando la asistencia sanitaria que aún gestionan la mayoría de las DDPP.

Podría pensarse en consecuencia que el tamaño relativo de las DDPP es reducido. Efectivamente es así, pero quizá no tanto como pudiera parecer si atendemos a la población a la que sirven o a los recursos que absorben. En el Cuadro 1 reflejamos los ingresos (a) y los gastos (b) liquidados en 2016. El volumen de gastos supera los 5.500 millones de euros, lo que representó 0,5% del PIB. Esos recursos van destinados solo a una parte de los ciudadanos, puesto que las DDPP tienen competencias de apoyo a los municipios menores de 20.000 habitantes. En las 38 provincias que aún cuentan con Diputación, la población residente en municipios de tamaño inferior a 20.000 habitantes eran 11.221.786 personas en 2016, lo que realza su importancia. Por otra parte, las DDPP absorben el 33,9% de los recursos que la Administración General del Estado dedica a la financiación de las Entidades locales, lo que representa un esfuerzo considerable en favor de estas instituciones y en detrimento de los 8.125 municipios.

Como indica el Cuadro 1, los ingresos corrientes se han incrementado un 27,2% desde 2010, destacando el buen comportamiento de las aportaciones del Estado, bien por transferencias, bien por participación en IRPF e impuestos indirectos. En cambio, los ingresos de capital han caído más de la mitad, reflejando los ajustes que han realizado tanto la administración central como la de las CCAA, recortando el gasto de inversión. En conjunto, los ingresos no financieros crecieron entre 2010 y 2016 un 19,2%, por lo que podría decirse que la crisis fiscal ha sido benigna con las DDPP.

Por el lado de los gastos, los de personal y en bienes y servicios han crecido de manera muy contenida. En cambio, los gastos financieros han caído, al beneficiarse de la reducción de los tipos de interés. La partida que completa el gasto corriente es la de transferencias, esencialmente a municipios, que ha crecido un 24,3%. Así, el conjunto del gasto corriente creció entre 2010 y 2016 un 7,4%, claramente por debajo de los ingresos de idéntica naturaleza, por lo que se ha logrado un notable saneamiento de las cuentas en este periodo. Al igual que las restantes administraciones públicas, el gasto de inversión ha caído de forma considerable, un 36,8%, lo que ha dado lugar a una reducción del gasto no financiero total del 7,3%.

**Cuadro 1: Ingresos no financieros 2010-2016**

Cap.	Ingresos	Derechos Reconocidos Netos 2010	Derechos Reconocidos Netos 2016
1	Impuestos directos	461.505	460.326
2	Impuestos indirectos	284.307	402.223
3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	484.478	630.227
4	Transferencias corrientes	3.511.287	4.617.040
5	Ingresos patrimoniales	83.428	26.406
	Operaciones corrientes	4.825.005	6.136.223
6	Enajenación de inversiones reales	7.872	8.634
7	Transferencias de capital	491.133	199.564
	Operaciones de capital	499.005	208.199
	Total operaciones no financieras	5.324.010	6.344.421

Cap.	Ingresos	Obligaciones Reconocidas Netas 2010	Obligaciones Reconocidas Netas 2016
1	Gastos de personal	1.858.708	1.921.062
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	970.254	992.146
3	Gastos financieros	81.229	27.164
4	Transferencias corrientes	1.094.796	1.360.486
	Operaciones Corrientes	4.004.988	4.300.858
6	Inversiones reales	1.089.622	492.390
7	Transferencias de capital	908.433	771.302
	Operaciones de Capital	1.998.055	1.263.692
	Total Operaciones no Financieras	6.003.042	5.564.550

Fuente: Liquidación de presupuestos. Ministerio de Hacienda y Función pública

Finalmente, es relevante destacar que los ingresos propios de las DDPP se sitúan en el 11,6% del total, por lo que estamos ante instituciones que reciben de otras administraciones el grueso de sus ingresos¹. Este bajísimo nivel de autonomía tributaria es característico de las DDPP y constituye uno de sus más graves problemas, como veremos más adelante. Por otro lado, tenemos que el 38,3% de los gastos se destinan a transferencias a otras AAPP, principalmente ayuntamientos, aunque una parte irá hacia entes dependientes de las propias DDPP. De modo que, en cierto grado, las DDPP provinciales ejercen un papel de mero redistribuidor de transferencias que reciben del gobierno central y que trasladan, con criterios propios, a los municipios de su provincia. Aun así, el mismo dato puede verse desde el punto de vista opuesto: en 2016, de los 4.600 millones recibidos en transferencias corrientes, solo unos 1.300 llegaron a los municipios. Desde esta perspectiva, las DDPP provinciales consumen una gran parte de sus recursos en la prestación directa de servicios.

1 - En impuestos directos se incluye la cesión del IRPF, que no es un ingreso autónomo para la diputación y el recargo sobre el IAE, que sí es autónomo y representa aproximadamente un 40% de los impuestos directos.



En el cuadro 2 se compara la evolución del gasto total (tanto no financiero como financiero) de las DDPP por funciones entre 2010 y 2015 (último año disponible), y se observa que el ligero incremento del 1,2% se ha repartido de forma muy desigual. La atención de la deuda pública ha sido la partida que más ha crecido, si bien era en 2010 y sigue siendo en 2015 la de menor importe en términos absolutos. El otro grupo de funciones que ha ganado peso han sido las actuaciones de carácter general, que incluye los gastos de administración financiera y tributaria y las transferencias a otras administraciones.

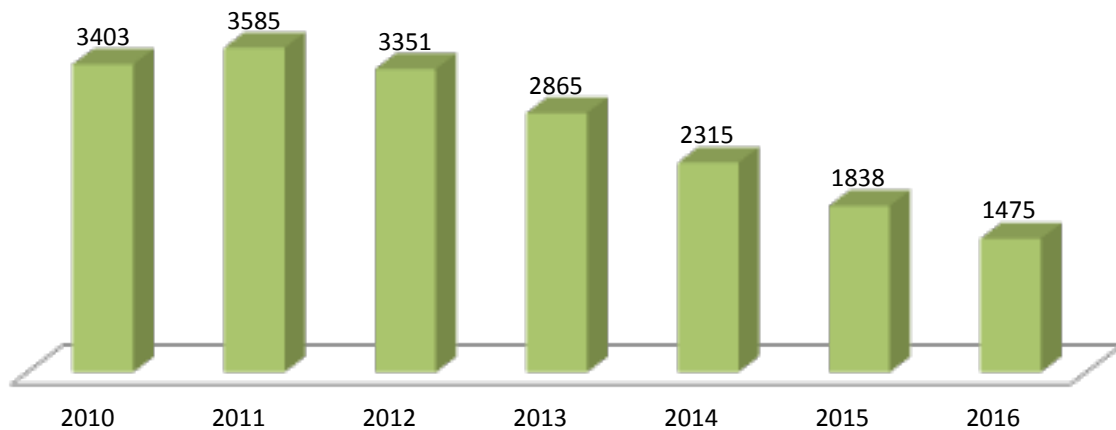
Cuadro 2: Clasificación funcional del gasto total

Denominación	Total 2010	Total 2015	Variación
Deuda Pública	493.672	663.600	34,4%
Servicios públicos básicos	986.194	761.898	-22,7%
Actuaciones de protección y promoción social	1.091.152	1.032.410	-5,4%
Producción de bienes públicos de carácter preferente	1.038.506	844.430	-18,7%
Actuaciones de carácter económico	1.196.977	1.175.527	-1,8%
Actuaciones de carácter general	1.814.805	2.222.824	22,5%
Total	6.621.305	6.700.689	1,2%

Fuente: Liquidación de presupuestos. Ministerio de Hacienda y Función pública

En 2015, el 28% del gasto de las DDPP se realizaba en protección y promoción social o en bienes públicos de carácter preferente. Una parte de estas políticas se destina a los propios empleados. Así, en 2015 se dedicaron 41 millones de euros a pensiones y otras prestaciones a favor de empleados. Es imposible saber si hay algo más en este sentido y en caso negativo, sería una cantidad relativamente pequeña. Por lo que se refiere al déficit o superávit, las estadísticas disponibles no permiten aislar a las DDPP en la contabilidad nacional. En cambio, sí podemos utilizar los datos de endeudamiento que reflejan, aproximadamente, la misma variable. Como se aprecia en el gráfico 1, a partir de 2012 se reduce cada año la deuda pública de las DDPP, lo que solo es posible si se generan superávits. Durante la crisis el ajuste ha sido espectacular, reduciéndose la deuda en 2.110 millones de euros, para dejarla en un importe de 1.475 millones a finales de 2016. Así, la deuda de las DDPP representaba ese año un 24% de sus ingresos corrientes, lo que indica un nivel de saneamiento que para sí quisieran la mayoría de las restantes administraciones públicas.

Finalmente, para concluir este primer apartado descriptivo de las cuentas provinciales, debemos preguntarnos a qué dedican los recursos estas administraciones. Para ello, el informe de la comisión de

**Gráfico 1: Deuda según PDE (millones de euros)****Fuente:** Banco de España

expertos para la revisión del modelo de financiación local ofrece unos datos útiles. Así, sabemos que en 2015 los gastos en protección civil, servicio de prevención y extinción de incendios, protección y mejora del medio ambiente, asistencia social primaria, instalaciones deportivas y transporte colectivo urbano de viajeros representaba casi el 67% del total. Esto significa que se realizaban de forma complementaria o sustitutoria tareas típicamente municipales. Sin embargo, la comisión de expertos se sorprende al constatar que, “contra lo que cabría esperar, de este gasto supletorio, sólo el 26,8% se destina a los municipios de menos de 20.000 habitantes y el 73,2% a los municipios mayores”². El hecho de que las DDPP realicen un gasto relevante en municipios que tienen las competencias y los recursos necesarios indica que los criterios con los que se toman decisiones no se corresponden con la misión que la normativa legal les atribuye, referida a los municipios de menos de 20.000 habitantes. A pesar de expresar su sorpresa, los expertos no apuntan ninguna causa para este preocupante fenómeno.

2- Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local (2017), pág. 185.



3. EL FRACASO DE LA LRSAL

La Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) diseñó una reforma del régimen local en España muy influida por el contexto de consolidación fiscal en el que estaba inmerso nuestro país en aquel momento. Para sorpresa de muchos, se reforzaba al papel otorgado a las Diputaciones, aparentemente como respuesta a los debates que en la campaña electoral de 2011 sugerían la supresión de las mismas. Las competencias de las DDPP, al igual que el resto de las entidades locales, se redujeron a las propias y las delegadas. Las competencias propias se enumeran en los siguientes términos:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31 (garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales).
- b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.
- d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
- e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.
- f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o



prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

Con ello se daban por suprimidas las llamadas “competencias impropias” -que no existían formalmente- y se establece que las DDPP solo pueden ejercer competencias “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera ni se incurra en duplicidades (art. 7.4). Ambos requisitos se determinarán por la administración competente (Estado o CCAA) en sendos informes previos. De este modo se resta autonomía porque, si una Diputación provincial pretende atender una demanda ciudadana nueva en un ámbito competencial distinto del propio o delegado, deberá tener recursos y voluntad política de hacerlo, como hasta ahora, pero además deberá solicitar los citados informes previos.

Desde el punto de vista económico-financiero, la LRSAL atribuyó nuevas funciones a las Diputaciones provinciales de régimen común (y a las CCAA uniprovinciales). Se establece que la Diputación coordine una serie de servicios en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento y evacuación de aguas, limpieza viaria, pavimentación de vías urbanas y accesos, alumbrado público. Dicha coordinación consistirá en proponer al Ministerio de Hacienda dos alternativas: bien la prestación directa por la Diputación o bien mediante fórmulas de consorcio, mancomunidades u otras. Estas opciones ya estaban disponibles en la normativa anterior, pero es novedoso el hecho de que la elección entre unas u otras fórmulas se encomiende al Ministerio de Hacienda -en vez de a los propios municipios como hasta entonces- con el informe previo de la comunidad autónoma en caso de que ostente la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales. No obstante, si un ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes justifica ante la Diputación que puede prestar los citados servicios con un menor coste efectivo que con las fórmulas propuestas por ésta, podrá asumir su prestación.

Estas disposiciones pretendían convertir a las Diputaciones provinciales en el canal por el cual se interviene la autonomía municipal de las entidades menores de 20.000 habitantes. Es una opción muy discutible desde el punto de vista de la gobernanza democrática, dado que las DDPP son corporaciones de elección indirecta³. Y también cabe preguntarse si el personal de las instituciones provinciales tiene la cualificación técnica para desarrollar funciones de esta naturaleza.

Mención especial merece la introducción de la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades locales (art. 116ter). Después de un trayecto azaroso de este concepto en las múltiples versiones del Anteproyecto de Ley, su configuración final constituye un paso adelante en ma-

3- Véase Campos Acuña y Lago-Peñas (2013): “La necesaria (y fallida) reforma de la Administración Local”. Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas.



teria de gestión económico financiera del sector público local. Como instrumento automático de disciplina presupuestaria es un elemento que debería aportar mejoras a medio plazo. Sin embargo, a pesar de que la LRSAL señala que el coste efectivo es “una medida de transparencia”, se le atribuyen consecuencias legales relevantes. Las Diputaciones provinciales tienen entre sus competencias el seguimiento de los costes efectivos y si detectan que es superior a los prestados por ella, “ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente” (art. 36.1.h), lo que puede entenderse como una forma de intervención en la gestión municipal.

Puede decirse que la LRSAL ha fracasado porque la ley dio lugar a una amplia conflictividad ante el Tribunal Constitucional que ha comenzado a pronunciarse. Entre los aspectos económicos que no han superado el filtro de constitucionalidad, figura el traspaso obligatorio de las competencias sanitarias y sociales a las CCAA y la facultad del Estado para retener recursos del sistema de financiación autonómica con el fin de reasignarlos en favor de las corporaciones locales (STC 41/2016).

Pero lo más relevante para nuestros fines es que se ha declarado inconstitucional la atribución al Ministerio de Hacienda de la decisión sobre la forma de prestar los servicios públicos para reducir el coste efectivo, así como la posibilidad de que sea la Diputación Provincial quien determine la forma de prestación. Además, el Tribunal ha garantizado que la aprobación tanto de los presupuestos, como de los planes económico-financieros y los planes de saneamiento corresponde al Pleno de la corporación y no a su Junta de gobierno (STC 111/2016). Todo ello lleva a Montilla (2016) a concluir que “los objetivos de la LRSAL en relación a la reordenación de competencias autonómicas sobre régimen local y a las limitaciones a la autonomía de los municipios han resultado, en buena medida, desactivados”⁴.

La redefinición del mapa municipal se intentó en la LRSAL con timidez y no se ha logrado reducir el número de municipios. Al concluir 2016 España cuenta con 8.125 municipios, tres más que un año antes, a pesar de que el artículo 13.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la LRSAL, prohíbe taxativamente la creación de nuevos municipios menores de 5.000 habitantes⁵. Además, solo se tiene conocimiento de una fusión entre municipios en 2016⁶, lo que confirma que los incentivos establecidos no están siendo suficientes. Una reforma en profundidad de las DDPP, de la que nos ocupamos en el siguiente apartado, debería venir acompañada de un mapa municipal menos atomizado, por lo que sería conveniente mayor ambición en este terreno.

4- Véase <http://idpbarcelona.net/las-sentencias-del-tribunal-constitucional-la-lrsal/>

5- Véase <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/all/all>. La segregación de nuevos municipios de menos de 5.000 habitantes desde la entrada en vigor de la LRSAL se ampara en que los procedimientos se iniciaron con anterioridad.

6- En la Comunidad Autónoma de Galicia: http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20161017/AnuncioG0244-131016-0001_gl.html



4. ¿SUPRESIÓN O REFORMA DE LAS DIPUTACIONES?

La LRSAL no fue una reforma en profundidad de las DDPP, sino un intento de reforzar políticamente su papel frente a los municipios pequeños tomando como excusa el proceso de consolidación fiscal entonces en curso. El fracaso que acabamos de describir refuerza aún más la necesidad de afrontar esta cuestión en profundidad, porque en el Estado de las Autonomías, la institución provincial no acaba de encontrar su encaje.

Podría pensarse en reformas que pasarían por mejorar la gobernanza, modernizar su sistema de financiación para dotarlas de autonomía tributaria y atribuir la responsabilidad a las CCAA. O bien podría simplemente suprimirse la institución en una futura reforma constitucional. Veamos los argumentos que sostienen ambas opciones, que pueden ser complementarias.

4.1. REFORMA DE LAS DIPUTACIONES

La tarea primordial a mi juicio es reformar la gobernanza. Como es sabido, la elección de los órganos de gobierno de las DDPP se determina de forma indirecta, tras cada uno de los procesos electorales municipales. La elección indirecta no es un problema en sí (el Presidente del gobierno también se elige de forma indirecta por el Congreso de los Diputados), sino que la dificultad nace método particular que se aplica. El número de diputados provinciales corresponden a cada partido político en función de los votos obtenidos en las candidaturas municipales, distribuidos por partidos judiciales. Formalmente se eligen por los concejales, entre ellos mismos, de modo que es requisito ser concejal para ser diputado provincial. Este sistema es opaco dado que los electores no conocen de antemano a quién están votando para dirigir la institución provincial, lo que dificulta la rendición de cuentas a posteriori⁷. En el mejor de los casos, los partidos políticos anuncian, previamente a las elecciones, la persona que es candidata a presidir la Diputación. Por otro lado, en la práctica, son los partidos políticos quienes deciden quien ocupará los puestos de diputados que les corresponden, de modo que se incentiva el clientelismo en su seno.

Una primera reforma necesaria es por tanto la que permita mejorar la relación entre electorado y cargos electos al frente de las DDPP. Probablemente la mejor opción sería la elección directa, tal como se hace para las Juntas de las Diputaciones Forales. No tendría coste, dado que sería el mismo proceso electoral que para los municipios y tendría una ventaja añadida: las personas elegidas como Diputadas provinciales no serían concejales (al menos no necesariamente), lo que reduciría el problema denominado de “intercambio de votos” por el cual los diputados pueden votar a favor de un proyecto a cambio

7- “Coste y utilidad de las Diputaciones provinciales: claves para un debate necesario” https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/08/FHD_InformeDiputaciones_vf-1.pdf



de que otros diputados voten a favor del que interesa a su municipio de origen. Este problema tiende a incrementar el gasto público y a restar eficiencia en la asignación de los recursos. En todo caso, aunque se mantenga la elección indirecta, podría mejorarse mediante la presentación por parte de los partidos políticos de una lista de candidatos y un programa electoral concreto para la Diputación.

La segunda vía de reforma se refiere al sistema de financiación. Como hemos visto más arriba, casi el 90% de los recursos provinciales tienen su origen en transferencias de otros niveles de gobierno, lo que aísla a la institución de una relación directa con los contribuyentes. La ausencia de responsabilidad fiscal genera incentivos para un gasto público excesivo y poco eficiente desde un punto de vista social. Si las DDPP quieren modernizarse, sería necesario introducir un mecanismo mediante el cual los incrementos de gasto sean financiados por incrementos de los ingresos que corresponda pagar a los votantes.

Un mecanismo que otorgaría autonomía en este sentido sería permitir a las DDPP que establecieran un recargo sobre el IRPF y sobre los impuestos municipales (actualmente solo existe sobre el impuesto de actividades económicas). La comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local así lo ha propuesto, limitado a aquellos contribuyentes con domicilio fiscal en municipios de menos de 20.000 habitantes de la provincia⁸. Naturalmente, la posibilidad de establecer recargos debería introducirse a la vez que minoran las transferencias incondicionadas por un importe similar, en aras a incentivar su utilización.

Una última reforma que en el ámbito económico financiero podría ponerse en marcha, sin rango constitucional, sería modificar la fórmula de financiación de las DDPP. En este momento, las transferencias del Estado a las Diputaciones engloban un sistema de participación en tributos cedidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), un Fondo Complementario de Financiación, las compensaciones por la reforma del Impuesto de Actividades Económicas y el Fondo de Asistencia Sanitaria. Pues bien en el marco de una reforma simultánea de los sistemas autonómico y local, podría traspasarse a las CCAA todos los recursos de las DDPP, excepto la participación en tributos cedidos, para que el Estado cumpla con su función constitucional de financiar a las entidades locales (artículo 142 de la Constitución). Esto pondría en manos de las CCAA la decisión sobre como financiar a las DDPP de su territorio, de manera que podrían reflejar mejor las necesidades de éstas. Por ejemplo, el informe de la comisión de expertos pone de manifiesto las grandes diferencias de recursos entre las DDFF. Si se traspasara el grueso de su financiación a cada comunidad, ésta podría reasignar recursos en función de las necesidades, tarea que para el gobierno central es muy poco viable.

4.2. SUPRESIÓN DE LAS DIPUTACIONES

La supresión de la institución provincial ha estado en el programa de algunos partidos políticos explícitamente desde 2011. Aunque se trata de un tema que parece haber quedado relegado en la agenda del actual gobierno, cabe pensar que, si se inicia una reforma de los aspectos territoriales de la Constitución,

8- Comisión de expertos (2017), pág. 62.



volverá a aparecer la cuestión de su continuidad. Por ello, además de las reformas que se acaban de proponer, conviene recapitular, a la vista de lo que hemos desarrollado hasta aquí, los argumentos de quienes pensamos que la mejor reforma que puede hacerse de los gobiernos intermedios en España sería suprimir en ese momento las 38 Diputaciones provinciales que quedan. En consecuencia, se transferirían a las CCAA sus medios personales y materiales, la financiación estatal que ahora reciben, sus competencias y, por último, la potestad de volver a crearlas con una normativa renovada.

Lo primero que debe señalarse es que no hay ahorro inmediato significativo de la supresión de las DDPP y, por tanto, la consolidación fiscal y el ahorro de recursos públicos no es una razón suficiente, al menos en el corto plazo. Debe tenerse en cuenta que los funcionarios permanecerían y los servicios que actualmente se ofrecen deberían seguir prestándose. Si se suprimieran, sí desaparecerían los gastos directamente asociados con los órganos de gobierno, pero los bomberos, las imprentas provinciales, algunos servicios sociales, los servicios de recaudación de tributos municipales, las carreteras provinciales y otros servicios deberían proseguir.

No obstante, si bien los beneficios no serían de un día para otro, la supresión de las DDPP no tardaría en permitir reducciones de gastos significativas. Una fuente de ahorro importante en el medio plazo vendría de que las actuales DDPP, una vez integrados sus servicios en las CCAA, permitirían a éstas eliminar o sustituir sus propios servicios provinciales. Actualmente existen duplicidades entre servicios en cada provincia de Comunidades y Diputaciones (por ejemplo, en Castilla y León o en Andalucía). Este proceso necesitaría su tiempo, pero bastaría con no reponer las plazas de los empleados conforme se vayan jubilando para generar un ahorro estructural de gasto.

Sería fácil ilustrar con ejemplos las ineficiencias que se producen en las DDPP, como en otras administraciones. Ciertamente no se manifiestan en todas las DDPP por igual y por supuesto que se prestan servicios útiles a los ciudadanos del medio rural. Nadie lo discute, lo que merece una reflexión es si lo mismo podría hacerse con menos recursos y menos implicaciones en términos de clientelismo político. En cuanto a lo primero, a falta de un estudio en profundidad de la eficiencia de estas administraciones, el cuadro 2 nos señala que el 33% de los recursos se dedican a actuaciones de carácter general, un peso elevado que invita a pensar que existe un margen de mejora en la gestión. Hay otros indicadores indirectos en este mismo sentido, como el tamaño de las plantillas (en torno a 60.000 empleados), la remuneración media del personal o el hecho de que cada categoría de gastos varíe considerablemente entre las 38 DDFF, lo que revela, en una aproximación de tipo benchmarking, que algunas gastan menos que otras⁹.

En cuanto al clientelismo político, el dato que hemos citado más arriba de que la mayor parte del gasto en servicios municipales se realiza en municipios de más de 20.000 habitantes revela lo difuso de la delimitación de las competencias, lo que puede revelar un comportamiento clientelar en vez de una respuesta a las necesidades de la población. Además, hemos visto que no hay mecanismos políticos para la rendición de cuentas, ni tampoco un sistema que discipline el gasto por el lado tributario.

9- Véase “Coste y utilidad de las Diputaciones provinciales: claves para un debate necesario” https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/08/FHD_InformeDiputaciones_vf-1.pdf



Por otra parte, son frecuentes los casos de corrupción y nepotismo en las DDPP. Tras enumerarlos, en FHD (2016) se concluye: “Nuestra tesis es que la actual estructura y el funcionamiento de las Diputaciones favorecen la aparición de formas de clientelismo y corrupción que, no siendo exclusivas de estas entidades, proliferan en ellas dando lugar a casos que alcanzan gran repercusión mediática por su “aparatosidad”¹⁰.

Finalmente, hay que señalar que la mera supresión de las Diputaciones reduciría los conflictos políticos locales entre éstas y las CCAA, o mejor dicho, los endogeneizaría en el seno de los partidos políticos, pero restaría un arma poderosa para fidelizar voluntades. Se requeriría un análisis que no cabe en estas páginas, pero el paso por la diputación provincial es un camino muy frecuente en dilatadas y exitosas carreras políticas.

10- Véase “Coste y utilidad de las Diputaciones provinciales: claves para un debate necesario” https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/08/FHD_InformeDiputaciones_vf-1.pdf Pág. 80



5. CONCLUSIÓN

La descripción que hemos realizado en estas páginas acerca de la situación de las Diputaciones provinciales de régimen común nos lleva a dos conclusiones. En primer lugar, si se realizaran reformas en la línea apuntada en el apartado 3.1, los argumentos a favor de la supresión de la institución provincial en una próxima reforma constitucional se debilitarían. En segundo lugar, cuando se aborde la mencionada reforma de nuestra Constitución, una solución podría ser atribuir la regulación del régimen local a las Comunidades autónomas con el fin de que en cada una de ellas se pueda elegir la forma de gobierno local intermedio más adecuada a las necesidades de la población. En cualquier caso, no podemos seguir avanzando en el siglo XXI sin abordar la modernización o la supresión de unas instituciones del siglo XIX.



Facultade de Ciencias Empresariais e Turismo
Campus Universitario As Lagoas, s/n. Ourense, 32004
Tel 988 36 87 25 - Fax 988 39 87 23
info@gen@uvigo.es
www.redlocalis.com



www.redlocalis.com