

La reforma local: una oportunidad para avanzar



Íñigo de la Serna Hernáiz

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
 Presidente de la Federación Española de
 Municipios y Provincias
 Alcalde de Santander

Resumen

A finales de julio, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que estos días inicia su tramitación parlamentaria. Ha pasado un año desde que se conociera el primer borrador de Anteproyecto y durante dicho período la Federación Española de Municipios y Provincias ha mantenido un diálogo permanente con el Gobierno que ha permitido que el texto que finalmente ha entrado en las Cortes contenga cambios sustanciales respecto del originariamente conocido. Obviamente, esto ha sido posible gracias a la voluntad del Ejecutivo de atender las demandas municipales lo que, sin duda, hubiera resultado imposible si no hubiera tenido voluntad de encontrar soluciones básicamente consensuadas. Ésta constituye una reforma de gran calado que, con las mejoras que por añadidura puedan alcanzarse durante la tramitación parlamentaria, viene a dar respuesta a reivindicaciones largamente demandadas por el municipalismo español.

Palabras clave

Autonomía local, competencias, servicios, financiación

Abstract

At the end of July, the Spanish Cabinet passed a Draft Law on the Rationalization and Sustainability of Local Administration that is currently passing through parliament. One year has gone by since the publication of the first preliminary draft law and over this time the Spanish Federation of Municipalities and Provinces have remained in constant dialogue with the Government and this has ensured that the text finally entering parliament contains substantial modifications with respect to the preliminary draft. This has obviously been made possible by the will of the Executive to attend the demands of the municipalities, as without such will it would have been impossible to come to the essential agreements that have been reached. This law that presents sweeping reforms and may include further improvements yet on its passage through parliament, attempts to respond to the long-standing demands and claims of the Spanish municipalities.

Keywords

Local autonomy, Authority, Services and finance

Aun en su dureza, las situaciones de crisis conllevan momentos de evolución, de catarsis. Las situaciones críticas en que todo se cuestiona obligan a despertar al ingenio dormido y a abrir la puerta a soluciones innovadoras y a nuevos modelos. Así lo entienden aquellos que ven en cada crisis una oportunidad.

Quizá no siempre sea de la misma forma, pero lo cierto es que a día de hoy, la reforma de las Administraciones Públicas ha empezado por la del régimen jurídico local, lo que nos brinda la oportunidad de construir, entre todos, la Administración Local que queremos: eficiente, responsable y

consolidada, autónoma y con el dinamismo necesario para ofrecer todo su potencial al servicio de los ciudadanos.

En ese escenario, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha tenido, y aún tiene, un importante papel que jugar en defensa de los intereses de las Entidades Locales y así se nos solicitó por parte del Ejecutivo desde que comenzara a tramitarse la reforma. Hemos sido, y en esta nueva etapa que se abre debemos seguir siéndolo, proactivos. Hemos hecho, y haremos, aportaciones que enriquezcan la reforma de cara a mejorar un texto que aún tiene toda la tramitación parlamentaria por delante.

Conviene recordar que el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local tuvo un largo recorrido desde que se conociera el primer borrador en julio de 2012 hasta su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros en julio de 2013.

Esta forma de gestionar la reforma, dando la oportunidad a todas las partes implicadas de incorporar aportaciones, ha sido claro exponente del interés del Gobierno en que hubiera diálogo, demostrando que estaba abierto a ser flexible en aquellas cuestiones que más preocupación habían generado en el ámbito local. Ha habido margen para negociar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas todas las cuestiones que nos preocupaban, como era el caso del denominado coste estándar de los servicios que finalmente ha sido eliminado del Proyecto. Tampoco debemos olvidar que, ahora, hay todo un trámite legislativo en el que la FEMP también podrá hacer propuestas de enmiendas que, si lo estiman oportuno, serán defendidas por los grupos parlamentarios.

En este punto, considero positivo volver la vista atrás para así recordar que durante el tiempo transcurrido entre la aparición del primer texto de Anteproyecto y la remisión a las Cortes del Proyecto se han producido numerosos cambios, algunos muy significativos. Como hemos dicho con anterioridad, se eliminó, tal y como demandaba la FEMP y recomendó el Consejo de Estado, el concepto de “coste estándar” y las consecuencias asociadas al mismo para sustituirlo por el denominado coste efectivo de los servicios. Gracias a este cambio, los ciudadanos, por vez primera, podrán conocer lo que cuestan los servicios que reciben desde su Ayuntamiento, ya que éstos deberán determinar su coste efectivo para que sea publicitado. Esta medida supone un paso fundamental en la mejora de la información disponible, servirá para dotar de más transparencia a la gestión pública, facilitará la toma de decisiones tanto de los ciudadanos como de la propia Administración y contribuirá, de forma importante, al aumento de la eficiencia.

En la reforma se mantiene la actual planta municipal –que es reflejo de la realidad histórica, territorial y demográfica de España– no desapareciendo ni interviniéndose ningún municipio por razón de su tamaño. El Proyecto de Ley apuesta claramente por incentivar la fusión voluntaria de municipios, sin establecer, como es lógico para respetar la autonomía local, la obligatoriedad de la misma.





En España existe, desde hace tiempo, un intenso debate en torno a la planta municipal. Concretamente hay voces que defienden la necesidad de reducir el número de ayuntamientos en nuestro país que, como se sabe, en la actualidad son 8.117. Sin embargo, la Recomendación 336 del Consejo de Europa sobre Democracia Local y Regional en España, publicada el 30 de marzo de 2013, aunque formula interesantes recomendaciones y apunta las fortalezas y debilidades del régimen local español, no propone en ningún caso como necesario reformar la planta local, ni siquiera ve preciso reducir el número de Consistorios. Sí aboga, en cambio como solución, por el auxilio por parte de las diputaciones, cabildos y consejos insulares.

Esta visión del Consejo de Europa, externa, neutral y objetiva, coincide básicamente con lo que defendemos en este terreno desde la FEMP ya que, pese a que en algún país europeo se han impuesto fusiones generalizadas de municipios, consideramos que esta solución no resulta apta para España. En primer término, porque las condiciones demográficas y territoriales de partida son bien distintas y, por otra parte, porque no se han comprobado aún los beneficios obtenidos en dichos países en cuanto a eficiencia y, en cambio, sí se han constatado ya algunas consecuencias negativas en cuanto a pérdida de representatividad democrática y de articulación social. Ésa debe ser la razón también por la que países como Francia, Alemania e Italia cuentan con una amplia planta municipal, superior a la nuestra.

La Recomendación 336 del Consejo de Europa reconoce, además, el correcto cumplimiento en España de la Carta Europea de la Autonomía Local, el buen clima de cooperación existente entre el Gobierno y la Federación Española de Municipios y Provincias, y destaca las medidas de racionalización adoptadas ya por muchos ayuntamientos para garantizar la estabilidad y sostenibilidad financiera de sus municipios. No en vano la Administración Local es la que más y mejor está cumpliendo los objetivos de déficit y deuda marcados por el Ejecutivo.

Por el contrario, al igual que hemos defendido desde hace años en la FEMP, el Consejo de Europa alerta de la imprecisión en el reparto competencial entre los niveles regional y local; los solapamientos competenciales, que lastran la competitividad de nuestro país y de los que se derivan ineficiencias; las asignaciones competenciales sin

los recursos correspondientes y, en general, los problemas de financiación.

Una administración, una competencia

Pues bien, el Proyecto de Ley, con la redacción que ha llegado a las Cortes Generales, tiene como objetivo esencial y básico la ordenación de competencias, al tiempo que da respuesta en esencia a lo que desde esta Federación hemos señalado desde el comienzo de su tramitación: su eje debe ser la clarificación de las competencias municipales y su diferenciación de las estatales y autonómicas.

El objetivo es que las Administraciones, no solo las Locales, sepan qué responsabilidades deben asumir para así acabar con las duplicidades e incluso triplicidades que hoy se producen entre Administraciones y que lastran la eficiencia y competitividad del país.

La reforma pone, por tanto, los cimientos para sentar las bases de un municipalismo moderno que sirva a los intereses de los ciudadanos al garantizar que no se gasta más de lo que se ingresa y que los servicios públicos se ofrecen con la mayor eficiencia y al menor coste.

Al margen de que existan cuestiones que puedan mejorarse durante su trámite parlamentario, el Proyecto de Ley ofrece soluciones concretas a algunos de los graves problemas estructurales que las Entidades Locales padecen desde el inicio de la democracia.

Así, por ejemplo, la futura Ley deja muy claro que la delegación de competencias estatales o autonómicas en los municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria y que su duración no será nunca inferior a los 5 años. En caso de incumplimiento por parte de la Administración delegante, los municipios seguirían prestando estos servicios y su financiación estaría garantizada por el Estado.

Además, el Proyecto de Ley contempla la asunción por parte de las CC. AA. de las competencias en materia de salud y servicios sociales, en el plazo máximo de cinco años y uno, respectivamente. Por otra parte, en su disposición adicional decimoquinta, señala que las normas reguladoras del sistema de financiación de las CC. AA. y de las Haciendas Locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias en materia de educación que hoy asumen los municipios.

Abundando en lo que acabo de exponer, el texto del Proyecto de Ley incluye cambios importantes de la norma básica aún vigente en los apartados que delimitarían las competencias y servicios que prestan las Entidades Locales. La Constitución Española y los Estatutos de Autonomía hacen imposible, hoy por hoy, que servicios prestados por las Entidades Locales puedan pasar a ser competencia local. Esta circunstancia es la que da lugar a la mayor parte del gasto impropio local, que está en torno al 25 % del presupuesto municipal, al obligar a los ayuntamientos a prestar unas competencias que no les corresponden sin contar con la financiación para ello.

En el marco competencial previsto en el texto, el municipio ejercería en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, las competencias que son esencialmente municipales, en materias referidas a urbanismo y el medio ambiente urbano, el abastecimiento y tratamiento del agua, infraestructura viaria, policía local, protección civil y extinción de incendios, además del tráfico, el transporte colectivo urbano, el estacionamiento y la movilidad.

La protección de la salubridad pública, los mercados o la venta ambulante, junto con la gestión de cementerios y actividades funerarias, seguirían siendo competencia municipal, así como la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

En materia competencial, el Proyecto de Ley establece cambios muy relevantes, tanto en lo relativo a competencias que no son municipales pero que se venían derivando a las Entidades Locales, como es el caso de servicios relacionados con sanidad, servicios sociales y educación; como en lo que se refiere al sistema de delegación de competencias y su financiación.

La futura norma tal y como ha entrado en las Cortes para su tramitación parlamentaria dispone que las CC. AA. asumen las competencias relativas a salud en el plazo máximo de cinco años, de forma progresiva a razón de un 20 % anual, y las de servicios sociales lo serán en el plazo máximo de un año. Si las CC. AA. incumplen estos plazos, quedará garantizada la prestación del servicio con la retención de las transferencias del Estado. Y, todo ello, sin perjuicio de que se podrán firmar convenios de delegación convenientemente financiados.

Respecto a las competencias relativas a Educación, el Proyecto dispone que las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del municipio relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

A lo largo del trámite parlamentario, la FEMP propondrá a los grupos parlamentarios, de un lado, incluir nuevas competencias en este artículo 25, en concreto las referidas al fomento de la participación ciudadana y de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación; y por otro, insistirá en que se suprima del artículo 25 la referencia a la conservación, mantenimiento y vigilancia de las citadas instalaciones de responsabilidad municipal.

Llevado a la práctica, las Entidades Locales deberán ejercer las competencias previstas en el artículo 25, con sus propias vías de financiación, y podrán, si voluntariamente lo deciden, ejercer aquellas otras que la Administración competente les delegue, siempre que el acuerdo de delegación conlleve el 100 % de la financiación de esa competencia por parte de la Administración delegante, por un período de tiempo no inferior a cinco años y con la garantía de que si no se cumplen dichos pagos en plazo, el Estado detraerá su importe de la financiación autonómica. Asimismo, en el caso de que el ayuntamiento sea financieramente sostenible podrá prestar cualquier otro servicio, siempre que no se incurra en duplicidad con otra Administración.

Por su parte, el artículo 26 del texto en tramitación, enumera los servicios de titularidad municipal y, en concreto, en el caso de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, aquéllos que, cuando el municipio dé su consentimiento, podría coordinar la Diputación Provincial.

Así, de forma análoga a la regulación actual, todos los municipios deberían prestar los servicios de alumbrado

público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación.

En aquéllos con población superior a 5.000 habitantes, además, los que tienen que ver con los parques, bibliotecas, mercados y tratamiento de residuos. A éstos se añadirían, si tienen más de 20.000 habitantes, los relativos a protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

Por último, los municipios más grandes, por encima de 50.000 habitantes, se encargarían como hasta ahora del transporte colectivo urbano de viajeros y del medio ambiente urbano.

El papel coordinador de las Diputaciones

Una de las novedades principales del nuevo marco regulador de competencias y servicios en trámite parlamentario, es que las diputaciones Provinciales deberán contar con el consentimiento de los Consistorios con población inferior a 20.000 habitantes para coordinar determinados servicios municipales.

En concreto, se refiere a recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos.

Para llevar a efecto esta medida, la Diputación, con la conformidad del municipio, propondrá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, que podría ser mediante la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.

Delegación de competencias

El Proyecto de Ley también prevé que el Estado y las Comunidades Autónomas podrían delegar competencias a los municipios, siempre que con esta medida se mejorase la eficiencia de la gestión pública y se contribuyese a eliminar duplicidades administrativas. Para que esto se produzca, el municipio interesado tendría que estar de acuerdo y contar con la correspondiente financiación.

La delegación de competencias estatales o autonómicas podría ser para todos los municipios y no solo para los de población superior a los 20.000 habitantes, una limitación que figuraba en el texto del Anteproyecto y que la FEMP pidió eliminar. Asimismo, cualquier competencia es susceptible de ser delegada.

El artículo 27 del Proyecto de Ley establece la obligación de determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación, y señala que ésta no podría ser inferior a cinco años. Además, debería acompañarse de una memoria económica 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.

Un aspecto fundamental para las Entidades Locales es que la asunción de estas competencias tendría que ir acompañada del 100 % de la financiación. El texto del Proyecto de Ley especifica que “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”.

Además, el incumplimiento por parte de la Administración Autonómica delegante facultaría a la Entidad Local afectada para “compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquella”.

Retribuciones

No quiero desaprovechar la oportunidad que se me brinda a través de esta revista para reconocer la importante función que desempeñan los alcaldes y concejales de los 8.117 municipios españoles. No puedo sino dejar patente la sorpresa que ha generado en mí el hecho de que lo que más interés mediático haya despertado de toda la reforma, por encima de cualquier otra cuestión, sea si se reducía el número de concejales y cuál iba a ser el sueldo de los cargos electos municipales. Lo que no se cuenta, sin embargo, es que hay una legión de servidores públicos en los ayuntamientos, en torno al 80 %, que no cobran nada o cantidades que, en el sector privado, resultarían impensables teniendo en cuenta las responsabilidades que se derivan de su función.

En cualquier caso, el Proyecto de Ley incluye por primera vez criterios para homogeneizar las retribuciones de los

miembros de las Corporaciones Locales y los límites del número de cargos electos con dedicación exclusiva, así como del personal eventual.

Finalmente, he de decir que mantener el número de concejales que existen en la actualidad como hace el Proyecto de Ley es un acierto pues todos ellos son necesarios para desarrollar adecuadamente las funciones que les tienen encomendadas sus vecinos.

Los ciudadanos, las familias que residen en nuestros respectivos territorios, están padeciendo, en muchísimas ocasiones de forma dramática, las consecuencias de la crisis. Hoy más que nunca la sociedad requiere de unos políticos que ejerzan su responsabilidad pública en consonancia al momento que se vive. Hay cada vez una mayor desafección social hacia la clase dirigente, pero sinceramente, considero que, a pesar de lo que puedan decir las encuestas, la ciudadanía continúa creyendo en que sus Gobiernos más próximos son los que atienden mejor sus necesidades. Nos lo demuestran a diario cuando nos paran por la calle para trasladarnos sus quejas, para contarnos sus dramas, para pedirnos que traslademos a instancias superiores sus necesidades. Pero también, imploran –como no puede ser de otra forma– que creemos empleo en nuestros territorios, que agudicemos el ingenio para que, con menos recursos, sigamos conquistando esferas que permitan dinamizar la economía de nuestro país, empezando por nuestras respectivas poblaciones.

Por ello, tras más de 34 años de Gobiernos Locales democráticos en los que ha quedado patente la función clave que han desempeñado como motor de progreso social, esta reforma debe servir para fortalecer aún más a unas instituciones que deben y tienen que ayudar a sentar las bases del crecimiento de España.

Las Entidades Locales están demostrando con creces que están comprometidas con el país, no solo cumpliendo con los objetivos de estabilidad y dando ejemplo de austeridad, sino también con la propia reforma, al asumir como propia la necesidad de establecer criterios de racionalización en el ejercicio de competencias o en la propia organización municipal interna, compromiso que, en mi opinión, debería ser asumido también por el resto de Administraciones Públicas. **ROP**