

Cursos de Verano de El Escorial
RESTOS DEL MUNICIPALISMO EN UN ESTADO COOPERATIVO

Martes 7

Mesa 3

Marco jurídico y financiero para un modelo territorial cooperativo

Relator: Gabriel Álvarez

Experto: J. Suarez Pandiello, Catedrática Universidad Oviedo

Explica el planteamiento financiero aprobado por unanimidad por la FEMP.

1. DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DEL MODELO FINANCIERO VIGENTE

Lo que hace que el sistema actual no funcione:

- Falta de reconocimiento real del papel de las entidades locales en la provisión de servicios dentro del Estado de Bienestar.
- Falta de planificación concertada de recursos entre los diferentes niveles de administración. Todo viene del mismo sitio. Se gravan las rentas, la propiedad y el consumo. Cualquier cambio en cualquier ámbito afecta a todos.
- Explosión de actividades y servicios no obligatorios prestados por los gobiernos locales y que suponen un lastre para los presupuestos municipales.

Desde una perspectiva más financiera:

- El sistema fiscal está muy volcado en asuntos propios donde prevalecen los impuestos de producto de escasa elasticidad en relación con la renta.
- Dependencia constitucional de las transferencias incondicionadas de la Administración central con el fin de aportar fondos para la suficiencia:
 - Contestación a los criterios
 - CCAA sólo aportan transferencias de capital condicionales
- Incertidumbres institucionales en el ámbito competencial.

2. QUÉ ES LO QUE HACEN LOS AYUNTAMIENTOS REALMENTE

Lo que se pide a los gobiernos es:

- Establecer reglas de juego
- Suministrar bienes y servicios
- Contribuir a la distribución de la renta y
- Corregir desequilibrios macroeconómicos.

A los gobiernos locales se les pidió que se centraran sobre todo en la segunda de estas funciones y algo en la tercera.

Lo que realmente se hace es prestar servicios tanto de la lista de competencias obligatorias como otras que no están listadas ("competencias impropias"). A estas últimas se les atribuye hasta el 30% del gasto municipal.

Los gastos impropios considera que han de diferenciarse entre:

- Competencias delegadas y financiadas.
- Gastos de suplencia. Hacemos cosas que le corresponde a otros y para los que no hay financiación.
- Gastos "voluntarios", con la relatividad de este término. Un ejemplo podrían ser los gastos realizados para traer una estrella de la música a las fiestas locales.

Hay una escasa valoración de lo que hacen los ayuntamientos que se pone de manifiesto, entre otras cosas, por la proliferación de humoristas que se hacen eco de ese planteamiento. En la práctica, casi la mitad del gasto de los ayuntamientos se dedica a prestar servicios de carácter social.

3. PRINCIPIOS DE FINANCIACIÓN LOCAL Y BASES PARA SU REFORMA

- Integración en un modelo general de financiación del sector público que se rija por los principios de suficiencia, autonomía, eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional.
- Delimitación de un espacio fiscal propio y de transferencias incondicionales complementarias (PIE y PICAs).
- Establecimiento de un sistema (al menos) dual de financiación local que financie de manera diferenciada a los ayuntamientos pequeños (menos de 20.000 hab.) y a los grandes. Probablemente las grandes ciudades necesitaran también un tratamiento diferenciado.

Consensos necesarios:

- Estructura deseable en términos de proporciones entre tributación propia y las transferencias intergubernamentales, equilibrando ambas para evitar desigualdades entre los municipios más pobres y más ricos. Dónde poner la raya es un asunto estrictamente político.
- Agregación al modelo de recursos adicionales por parte de la Administración. Central y/o de las CCAA a fin de reducir inequidades, ya que sin dinero adicional es imposible hacer una reforma convincente ya que nadie puede "perder" en el proceso.
- Límites a la nivelación al objeto de compatibilizar eficiencia y equidad que eviten dañar el incentivo que supone que quién más se esfuerce y mejor gestión pueda lograr una mayor financiación. De nuevo este es un asunto cuya delimitación final es estrictamente política.

Finalmente, presenta la actual situación de desigualdad en la financiación de los municipios, según sean municipios en territorios forales, canarios o del resto de España.

Ana María González Pescador. Concejala de Hacienda del Ayuntamiento de Santander

Subraya la persistencia de los problemas históricos de financiación que ha puesto de manifiesto la anterior ponencia, a la que se ha unido las consecuencias de la crisis económica y la falta de lealtad institucional que ha llevado al Estado a modificar normas fiscales que han afectado directamente a los ayuntamientos sin contar con ellos.

Hay un fuerte desequilibrio entre el aumento de los servicios que prestan los ayuntamientos y el aumento que se ha ido produciendo en su participación en el gasto público. Un indicador de esta realidad es el 25% de inversión que corresponde a los Ayuntamientos, lejos del 13% de su participación en el gasto público.

El Ayuntamiento de Santander realizó un estudio hace unos años para valorar el peso de las competencias impropias. Lo realizó la Universidad de Cantabria y determinó que un 18% de su presupuesto se destinaba a esas competencias que no eran propias. La inmensa mayoría se concentraban en el ámbito de la acción social. Otros ámbitos eran cultura, deportes, educación,... 200 € por habitante, de los que 12€ eran cofinanciados por usuarios o por la Comunidad Autónoma.

Todo esto se ha visto agravado por la caída de ingresos derivada de la crisis económica y por la pérdida de ingresos consecuencia de las reformas del estado que han afectado a la fiscalidad local (1.500 € menos para las corporaciones locales).

El Ayuntamiento de Santander ha puesto en marcha medidas de contención del gasto para hacer frente a esta situación, así como otras de promoción económica.

Finaliza subrayando que esta reforma o quizás revolución del modelo de financiación ha de hacerse por consenso.

Francisco Tejada. Ayuntamiento de Córdoba.

Considera que ha pasado demasiado tiempo sin cambios sustanciales en las normas legales que regulan la financiación municipal.

Los procesos de reforma estatutaria no han supuesto aportaciones significativas en la financiación municipal. No ha habido ni segunda descentralización ni Pacto Local.

Los ayuntamientos han transformado su gestión, han enriquecido la calidad democrática y han acercado el Estado a la ciudadanía. Sin embargo cada vez se nos ha ido tratando más como una entidad gestora subsidiaria y menos como gobierno en el sentido pleno.

El Gobierno del Estado ha introducido cambios fiscales, bonificaciones y otras medidas que han recortado los ingresos de los ayuntamientos.

El sistema actual de PIE no responde a las necesidades de financiación de los ayuntamientos y, además, por los criterios que utiliza, ahonda en las desigualdades entre los ayuntamientos.

Lo que tenemos que buscar es un reparto de competencias en el que optimicemos los servicios, un reparto que sin duda implicará que haya competencias presadas desde diferentes niveles de gobierno. No se trata de pelear por tener más competencias exclusivas sino de prestar los servicios con eficiencia.

El modelo de financiación ha de contemplar el nivel competencial, la población del municipio, la dispersión, capitalidad, nivel de renta del municipio y de esfuerzo fiscal, así mismo ha de atender las circunstancias de carácter excepcional que se producen por la instalación de infraestructuras no estrictamente locales (vertederos, aeropuertos, centrales nucleares,...). Debe haber un equilibrio intermunicipal. Ha de ser elástico, que permita que los ingresos municipales estén relacionados con la mejora de los niveles de renta en el municipio.

Respecto a las PICAS ha de plantearse a través de transferencias incondicionadas y condicionadas para proyectos específicos. Ahora se están prestando competencias propias de las CCAA con transferencias condicionadas.

Termina explicando la situación en Andalucía y la situación generada con el nuevo Estatuto.

Pedro Arahetes. Alcalde de Segovia

Los Estatutos de Autonomía están suponiendo un problema para la financiación local. Si se van a producir tantas reformas en la financiación local como estatutos, vamos por mal camino. Si se sigue así vamos abocados a tener un desequilibrio intermunicipal aún mayor.

Los ayuntamientos no tenemos competencias, tenemos obligaciones. Cuando uno tiene competencias también tiene financiación y nosotros no la tenemos. Necesitamos una Ley de Gobiernos Locales que fije realmente competencias. La Constitución se olvidó de las corporaciones locales, no les atribuyó competencias y luego la Ley de Bases le fijo obligaciones.

En el último año, la FEMP constituyó una comisión negociadora con el Gobierno de España (con una parte técnica y otra política). La comisión técnica acabó su trabajo en octubre del año pasado y empezó la comisión política. A finales del año pasado se centró en la liquidez de los ayuntamientos. Se llegó a algunos acuerdos en el tema de la financiación de la liquidez de los ayuntamientos que vieron la luz en un Decreto de 25 de abril de este año.

Se pusieron sobre la mesa otras medidas en la línea de lo aquí manifestado. Entre ellas estaba formar parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera, esta medida es la que menos apoyo ha obtenido en la Consulta Estratégica realizada por la FEMP y cree que

se debe a una falta de comprensión de la trascendencia de estar en ese organismo. También se ha planteado un nuevo sistema de reparto de la PIE que palie la desigualdad que existe actualmente. Queremos también que el Estado ponga más dinero sobre la mesa para los ayuntamientos. Queremos que el Estado se implique en la participación de los ayuntamientos en los ingresos de las CCAA. Queremos solventar de una manera definitiva esa situación.

Lo que queremos es tener los medios suficientes para prestar nuestros servicios, nos debe dar igual hacerlo con ingresos propios que con transferencias incondicionadas. Se plantea que las CCAA subvencionan a los ayuntamientos, cuando en realidad son las corporaciones locales los que están subvencionando a esas Comunidades.

Tenemos que revisar nuestro sistema de generar tributos propios. Estos tributos tienen que estar basados en criterios redistributivos y de evolución del nivel de renta de los ciudadanos.

Todas estas medidas no se pueden individualizar, es necesario implementar primero la Ley de Gobiernos Locales, fijando las competencias y la financiación por Ley. No estamos pidiendo sólo dinero, sino un marco que regule las competencias, la financiación y un marco jurídico adecuado al verdadero estatus de los Gobiernos Locales.

Tenemos que ser “uno” para poder reivindicar con fuerza.

Mesa 4

Nuevos modelos de funcionamiento y futuro de la FEMP

Relator: Isaura Leal. Directora General FEMP

Presidente – Coordinador: Lluís Guinó. Alcalde de Besalú (Girona)

Retoma lo planteado por Subirats como funciones clave de la FEMP: espacio para la reflexión que recogiera también aportaciones académicas y que funcionaría como lobby en representación de los municipios, funcionando como coordinador entre los propios municipios.

Incluye también un papel más institucional para la FEMP para que pudiera participar en determinados órganos que ahora no puede participar.

Asimismo, la FEMP está trabajando actualmente en red. Este sistema de trabajo se está poniendo actualmente en valor por lo que debería impulsarse esta manera de trabajar.

Experto: Tamiko Ysa (ESADE)

NUEVOS MODELOS DE FUNCIONAMIENTO: GESTIÓN RELACIONAL

Escenarios contemporáneos de gobernanza:

- Tránsito hacia organizaciones del conocimiento
- Problemas complejos y divergentes
- Incremento del número de autores
- Expansión y cambio de las formas de intervención pública. Ha aumentado la intervención del Estado desde el liderazgo y la influencia

Trabajar en red significa añadir un modelo más gestión. Un modelo relacional, basado en la reciprocidad y la reputación. Significa pensar también en las capacidades de otras organizaciones. Adquiere un valor significativo el saber movilizar a otros y cooperar con otros.

Ya no hablamos solo de colaborar con otras administraciones sino también con el sector privado y el tercer sector. Gobernar depende cada vez más de la colaboración y del partenariado (gobernanza).

Robert Agranoff (especialista en análisis de redes de administraciones locales)

Diferentes tipos de redes:

- Red de información
- Red de desarrollo de capacidades
- Red formuladora de estrategias
- Red de acción

La FEMP tiene menos desarrollada la fase de red de acción.

Factores clave del éxito:

- Selección de socios y negociación del acuerdo
- Gestión de la colaboración

Liderazgo distribuido (F. Longo). Ya no nos valen los líderes tradicionales. Dirigir cada vez supone más promover liderazgos en otros. Un liderazgo diferente a la delegación ya que no se realiza en un campo acotado. Esto supone un alto nivel de confianza. Vamos hacia "constelaciones de liderazgo distribuido".

La gestión en red lleva a la corresponsabilidad desde el principio.

FUTURO DE LA FEMP COMO RED

Para diagnosticar hay cuatro variables:

- Participación en la red: intensidad de la representación de los socios en la red, estabilidad en la representación, roles en la red, incentivos para la participación.
- Objetivos y resultados. Objetivos establecidos, logros obtenidos,....
- Gestión de la red: nodos e interrelaciones de la red, liderazgo
- Factores clave futuros: DAFO, expectativas de los socios, decisiones estratégica,...

Reflexiones sobre la FEMP como red:

- Qué objetivos influyen para participar en esta red
- Como individuo que aporta participar en la red
- Cuál es el interés de participar en las comisiones
- Valoración de elementos organizativos
- Cuáles son los principales logros que ha conseguido la red
- Cómo ha evolucionado la participación de cada uno en la red
- Si está generando productos o impactos
- Qué vínculos se están produciendo entre los diferentes nodos de la red
- Cuáles son las principales barreras a superar
- Cuales los factores clave para su estrategia

Aspectos clave a considerar:

- Estrategia
- Autonomía de gestión
- Estructura para tomar decisiones
- Acciones que se están desarrollando

Quizás podría ser interesante focalizarse en menos temas pero con más intensidad.

Manuel Bustos Garrido. Alcalde Sabadell. Presidente de la Federación Catalana de Municipios

El Consejo Territorial fue recibido al principio con frialdad por la FEMP. Nació como un foro de presidentes de Federaciones territoriales que querían compartir sus realidades. Posteriormente se dio un gran salto y se le reconoció como un instrumento de la propia FEMP.

La realidad de la España actual es la que es, una amplia descentralización. Cualquier organización que quiera representar esa realidad debe ser reflejo de esa realidad. Si no se hace así no será eficiente. Esa realidad obliga a coordinarse más. La FEMP debe tener el liderazgo desde el compromiso compartido.

Tendremos que introducir criterios de innovación. Por qué no dar más peso a las organizaciones territoriales en los órganos de decisión. Por qué no aplicar el mismo principio de subsidiariedad en el funcionamiento de la FEMP y transferir competencias y recursos a las organizaciones territoriales, al menos cierta coordinación en las actividades de preparación seguimiento en las acciones que se realizan en ese territorio. Por qué no incorporar al Consejo federal a los Presidentes de las Federaciones Territoriales. Por qué no lidera la FEMP a las organizaciones territoriales dándoles soporte institucional y técnico, recogiendo las iniciativas y labores realizadas en las organizaciones territoriales para difundirlas y utilizarlas en toda España.

Francisco de la Torre. Alcalde de Málaga

La estrategia debe ser fomentar la capacidad de cooperar con otras administraciones. Es lo que los ciudadanos esperan de nosotros.

Se ha olvidado reclamar las competencias y las funciones que fueron transferidas del ámbito central al ámbito autonómico, cuando su lugar más adecuado para ser prestados eficientemente son los ayuntamientos.

Los ayuntamientos tenemos que tener un papel activo en los nuevos desafíos de nuestra sociedad: equilibrio medio ambiental, protección social, participación ciudadana, políticas para la inmigración, accesibilidad, etc. Buscando también conseguir una calidad máxima en la prestación de nuestros servicios. No es suficiente con ser una administración honesta sino ser eficaz, eficiente, con contención del gasto y en el marco de una política de calidad.

Para poder tener fuerza moral en la reclamación al gobierno central nuestro carácter de gobierno local que somos tan estados como ese otro gobierno es necesario gestionar con una eficiencia máxima, con contención del gasto, austeridad,...

Sitúa a la FEMP en el cuadrante de la red de información y de manera parcial ya que no todos se benefician de ese compartir información. Considera que hay que avanzar en los otros niveles de trabajo en red planteados.

Plantea el desarrollo de nuevos servicios para estar a la altura de los retos del siglo XXI. Los municipios deben plantearse no tanto servirse de la FEMP sino aportar y contribuir a la FEMP.

Comparte la idea de que la FEMP no debiera ser instrumentalizada en ningún sentido. Eso permitirá aumentar la unión y la cooperación para la defensa de los intereses municipales.

Respecto a la relación con las organizaciones territoriales, cree que hay que reforzar la FEMP y si hay lealtad ya surgirán las posibilidades de colaboración. Ve el riesgo que al fortalecer las organizaciones territoriales se pueda debilitar la FEMP. Apuesta por fortalecer la FEMP.

En su opinión, todas las formaciones políticas deben estar en todos los órganos de la FEMP.

María Antonia Pérez León. Presidenta Diputación de Guadalajara

Tal y como está estructurada la FEMP ha conseguido tener una estructura organizativa y metodológica muy bien engrasada. Los diferentes foros trabajan de una manera sistemática. Pero ve falta de agilidad, de dinamismo. Cree que aporta poco valor añadido a la gestión del día a día de las corporaciones locales. Ve necesario promover una estructura más flexible que genere una mayor participación.

Se ha conseguido un excelente aparato, un magnífico producto pero el impacto es escaso.

Hacemos cosas maravillosas pero cuando tienes un problema te tienes que buscar tu salida ya que la respuesta es demasiado lenta.

Cree que es imprescindible que la FEMP vaya por delante, que sea un foro de innovación. Orientándose a una red de acción, de implementación de evaluación de lo realizado y de lo que se va a realizar. Una red práctica para los municipios.

Los principales desafíos que debe acometer la FEMP para mejorar:

- Hay que centrarse más para hacerlo con mayor efectividad. Se tratan de abarcar demasiadas cosas y se “aprieta” poco.
- Tenemos que ser un lobby.
- Somos los mejores implantando proyectos, somos expertos en idear y desarrollar proyectos ¿por qué no podemos utilizar esa capacidad para innovar? Seríamos ese laboratorio de ideas que se realizan en microcosmos en cada una de esas administraciones locales y así podríamos aportar valor.
- Tenemos que decidir qué queremos ser y cómo. Abogo por una gestión profesionalizada de la propia red más allá de los órganos de representación, las comisiones,... Eso incidiría en reducir la confrontación política.
- Crear una mínima homologación de servicios que defina lo que todas las administraciones locales debieran tener. Algo aplicable también para los municipios más pequeños.
- La colaboración con el tercer sector y con el ámbito privado está un poco abandonada. Estamos en una posición privilegiada para liderar esa colaboración.
- La estructura de la FEMP debe reflejar la pluralidad de tipos de ayuntamientos que la componen.
- Liderazgo e innovación transversal.
- Poner en marcha la “marca” de los gobiernos locales como sinónimo de cercanía y eficiencia.

Miguel Ángel García Nieto. Alcalde de Ávila. Presidente de la Asociación Castellano Leonesa de Municipios y Provincias.

La FEMP ha servido y mucho como punto de encuentro del municipalismo y como representación de los intereses de los municipios y provincias.

Debilidades:

- La gran influencia de los partidos le parece dañina
- Escasa presencia de la FEMP en foros principales de decisión. La voz municipal no se tiene en cuenta lo que se debiera
- Los procedimientos empleados por la FEMP son excesivamente lentos

- Se discute demasiadas veces de los mismos temas, se repiten una y otra vez o se abren sin llegarse a cerrar después de mucho tiempo. Mejor tomar menos temas y cerrarlos con más rapidez.
- La falta de agilidad nos sitúa en peor situación ante otras administraciones
- Se desaprovechan oportunidades de interlocución de los gobiernos que la FEMP ofrece
- Se elaboran leyes sin contar con la opinión de la FEMP
- Demasiada dependencia económica que no nos da la autonomía que necesitamos.

La FEMP es un instrumento útil y necesario, que ha servido y mucho pero es el momento de modernizarla.

Debemos ser capaces de realizar cambios:

- Anteponer los intereses de los ayuntamientos a las posturas partidistas
- Exigir una mayor presencia en los foros de decisión y un mayor peso de la voz municipal en las decisiones
- Buscar fórmulas más ágiles y eficaces para dar respuesta a lo que nos piden las corporaciones locales
- Exigir que esa tercera pata del Estado cuente y pese como las otras dos. Nos han quitado el sitio y tenemos que exigirlo.
- Rechazar rotundamente las leyes en las que no se nos haya tenido en cuenta
- Pidiendo una nueva ley de las entidades locales.

Las federaciones locales tienen exactamente los mismos problemas que la FEMP. Hay diferentes niveles de trato entre unas federaciones y otras, al igual que la presencia institucional.

El Consejo Territorial ha mostrado su valía y su importancia. Pero tiene escasa fuerza y escasa presencia en el conjunto de la FEMP. Es poco útil para lo que pudiera llegar a ser. Debería subir un escalón y estar a la altura del Consejo Federal. Ve mejor que la Vicepresidencia estuviera en manos del partido de la oposición.

Durante la sesión se plantea una y otra vez, entre bromas, la creación de un premio a la Comunidad Autónoma más municipalista.