



GANARSE EL  
**FUTURO.**

.....  
LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO  
Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL,  
GARANTÍA DE COHESIÓN SOCIAL

**EL MODELO DE  
ADMINISTRACIÓN LOCAL  
DEL PSOE.**

.....



CONSEJO  
TERRITORIAL  
GRANADA  
6 JULIO 2013

## I.- INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978 ha permitido a los entes locales españoles disfrutar del mayor margen de autogobierno de su historia y ha definido un modelo de administración local que parte como base fundamental de las instituciones, tanto las creadas como las reconocidas, y en tanto que son elegidas democráticamente son representativas de núcleos territoriales de población, por lo que deben estar dotadas de autonomía, pues de nada sirve elegir alcaldes y concejales si éstos no tienen ámbito en el que decidir y gestionar.

Así, la regulación de la Constitución antepone, frente a términos acuñados como Ayuntamiento o provincias, otro que preside toda la arquitectura constitucional del régimen local: LA AUTONOMÍA LOCAL. Esta configuración constitucional de la autonomía local tiene como virtualidad principal el ofrecer protección constitucional a la regulación local frente a las decisiones del legislador ordinario. Hay que resaltar que en nuestra Constitución se reconoce el derecho a la autonomía local, dentro de los límites de las leyes, por lo que se deja la formulación de su contenido a la libertad dispositiva del legislador ordinario. Lo que se garantiza en todo caso es que las leyes no podrán desconocer en ningún caso el contenido genuino del régimen local, ni suprimirlo.

Con este marco jurídico político, (sustentado de forma reiterada, también, por el Tribunal Constitucional, que proclama el reconocimiento de la autonomía de los municipios, en cuanto que representan democráticamente a su población), hemos construido desde el diálogo y el consenso un sistema local que ha posibilitado la transformación, el desarrollo y la prosperidad en pueblos y ciudades en estos últimos treinta años. No sólo porque la democracia en el ámbito local se convirtió en el primer espacio de participación ciudadana posibilitando que los vecinos se sintieran actores principales de los cambios sociales y políticos en su entorno, sino porque el Estado del Bienestar no se puede entender sin el reconocimiento del importante papel de los Ayuntamientos. Ayuntamientos que han adecentado y dignificado todos los espacios de la ciudad de forma que no se estigmatizara a nadie por el lugar donde vive o de donde procede; Ayuntamientos que prestan servicios de educación infantil, comedores, escuelas de adultos, instalaciones deportivas y culturales a todos y que posibilitaron la transformación de súbditos en ciudadanos con derechos y no sólo con deberes, merecedores de prestaciones y de la preocupación pública; Ayuntamientos pioneros en la defensa de la igualdad, la solidaridad, la integración y la cohesión social.

En este cambio ha sido fundamental el trabajo realizado por alcaldesas, alcaldes y concejales/as. En estos momentos en los que parece que todo lo que lleve aparejado el adjetivo “político” se devalúa o es culpabilizado, debemos reivindicar la dedicación y el trabajo, en muchas ocasiones sin retribución alguna que, en el ámbito municipal, han llevado adelante miles de hombres y mujeres con el único objetivo de gestionar con eficiencia y mejorar la calidad de vida en sus municipios.

La crisis que comenzó en 2007 se ha cebado cruelmente con nuestro país, con una reducción de nuestro Producto Interior Bruto y un aumento del paro que se ha acentuado y agravado dramáticamente en los últimos meses. Ante esta situación adversa, el Gobierno ha elegido la estrategia equivocada y se ha agarrado como clavo ardiendo a las políticas dictadas por algunos gobiernos europeos que ahora empiezan a sufrir en sus carnes los efectos de esta letal estrategia. La receta diseñada plantea como única solución la reducción drástica del gasto público, de las prestaciones públicas, en una equiparación simplista y errónea de gasto público con gasto improductivo, negando el efecto multiplicador de la actividad económica que tiene el gasto público “inteligente”. Dentro de esta decisión de criminalizar el gasto, la primera opción que se planteaba era la reducción del entramado institucional y administrativo español alentada por las instituciones europeas que animaban, sin determinar destinatarios concretos, a reducir el número y grosor de las Administraciones Públicas españolas.

En este entorno de crisis y después de casi seis años de desplome económico y financiero, el comportamiento de las Administraciones Públicas ha sido diverso. Con datos del Banco de España referidos a 31 de diciembre de 2012, la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas creció el 20,1% en 2012 respecto al año anterior y alcanzó 884.416 millones de euros, lo que equivale al 84,1% del PIB, el nivel más alto de toda la serie histórica. La subida se explica por el incremento de la deuda de la Administración Central, que acumula el mayor aumento del endeudamiento en términos absolutos: ha pasado de tener una deuda de 622.298 millones en 2011 a 760.262 millones en 2012, el 72,3% del PIB y las Comunidades Autónomas la deuda ascendió en 2012 a 185.048 millones (17,6% del PIB), también máximo histórico.

En contraste y a esas mismas fechas, hasta 3.500 ayuntamientos, el 40% del total, tienen superávit presupuestario, y en términos globales los Ayuntamientos cerraron el año con un déficit que fue la mitad del compromiso adquirido ante

el Gobierno: un 0.15% en vez de un 0.30%. La deuda viva de los Ayuntamientos españoles fue a 31 de diciembre de 2012 de 35.000 millones, correspondiendo su gran parte a los grandes municipios, entre los que destaca el de Madrid, seguida por Valencia, Málaga o Barcelona.

Estas son las cifras objetivas y los datos. Sin embargo, el Gobierno ha tomado: una decisión errónea basada en un argumento falso: hacer a las entidades locales responsables y por tanto culpables del déficit público y por ello, si suprimen una buena parte de la estructura local del Estado quedará resuelta la crisis que nos asola.

En esta ruta se eligió a los Ayuntamientos como víctimas indefensas más fáciles de someter, al considerar que su dispersión y diversidad los puede convertir en administraciones más débiles y menos ahormadas que las Autonomías o la Administración General del Estado.

Esta opción política se ha hecho no desde criterios objetivos sino desde el convencimiento ideológico de que sobra Estado, principio por otra parte que propicia intencionadamente la privatización de los servicios públicos.

## II. MODELO DEL PSOE PARA NUESTRO GOBIERNO LOCAL: RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL COMO ESPACIO COMPETENCIAL Y POLÍTICO

La necesidad de reformar el texto constitucional para reordenar el diseño territorial español y corregir las disfunciones observadas tras 30 años de desarrollo autonómico, se está convirtiendo en objeto de reflexión y debate. Ahora bien, esta reforma constitucional no puede, ni debería agotarse en las CC.AA. Si lo que pretendemos abordar con nuestra propuesta de reforma constitucional es la reordenación del diseño territorial del Estado, hemos de incluir la tercera pieza esencial en este diseño completo del marco territorial, que son los Ayuntamientos, el gobierno y la administración local. Por eso proponemos la reforma constitucional del articulado referido al mundo local para incluir, entre otros aspectos, la regulación constitucional de las competencias locales y el derecho a la participación local en los ingresos no sólo del Estado sino también de las CC.AA de forma incondicionada. Esta necesidad de constitucionalización del mundo local se hace aún más necesaria tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación, que proceden a regular con profusión “lo local” dando lugar a una compleja coexistencia entre la regulación local, contemplada en los Estatutos, con el rango de leyes orgánicas y la regulación estatal de las bases del Régimen local en una ley ordinaria.

Frente a esta opción de reflejo constitucional de la autonomía política y competencial local, nos encontramos con dos textos constitucionales de países de nuestro entorno como Alemania e Italia en los que aparecen cláusulas de salvaguardia de las competencias locales como elemento básico y configurador de la propia autonomía local. Los socialistas creemos que los municipios españoles deben aspirar a una regulación de esas características.

Nuestra propuesta consistiría en una reforma de la parte inicial del Título VIII donde se regula lo local, para:

- Incluir el reconocimiento explícito de la naturaleza política de la autonomía local, donde se debe señalar el doble carácter de la autonomía: como derecho y capacidad efectiva de las entidades locales a 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. En este sentido, sería conveniente resaltar la relevancia política que adquieren los representantes de los ciudadanos como fomentadores de la existencia de comunidad, por lo que debería existir un reconocimiento a las entidades locales menores que permiten la participación de sus núcleos de población, con sus necesidades y particularidades en la toma de decisiones.

- Incluir en el texto constitucional una cláusula general de competencia municipal y una relación material de competencias que forman parte de la esencia de la autonomía garantizada y que no se pueden hurtar a los entes locales: la autonomía local como autonomía política en el marco de la Constitución y no como mera autonomía administrativa en el marco de la ley.
- Articulación racional y austera de la intermunicipalidad, de forma que consigamos adaptar conforme a las necesidades de su territorio y población, en el marco competencial que corresponde a la legislación autonómica, el apoyo y la asistencia a los municipios pequeños que mejor encaje con su geografía, historia y tradición. La propuesta del Gobierno, bajo el eufemismo de racionalizar, mantiene cinco niveles sobre el mismo territorio: diputaciones, comarcas, consorcios, mancomunidades, el Consejo de Alcaldes y se abre la puerta a reconocer las veguerías.
- Previsión en la reforma constitucional que el desarrollo del régimen local se haga a través de Ley Orgánica. Para superar la concepción actual de la autonomía local como una "materia o sector" sujeto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la reforma constitucional debiera regular de forma acabada la autonomía local como un pilar en la articulación territorial del Estado, conforme a lo establecido en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. El precepto debería reflejar un contenido similar al del artículo 147 para los estatutos de autonomía: competencias propias, financiación incondicionada, gobierno y administración. No es razonable que el Defensor del Pueblo, la Universidad o el Consejo General del Poder Judicial, entre otros, se regulen por ley orgánica y la autonomía local no merezca siquiera el reconocimiento constitucional explícito de una legislación de mayoría reforzada, como es una Ley Orgánica.

Con una reforma constitucional en estos términos, únicamente damos cumplimiento efectivo a la CEAL (Carta Europea de Autonomía Local) que define la autonomía local como el derecho y la capacidad para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo la propia responsabilidad. La autonomía de municipios y provincias es, por tanto, autonomía política, dotada de competencias propias y financiación incondicionada. En ningún caso se puede confinar la capacidad de decisión de las entidades locales reduciendo sus funciones a la prestación de servicios obligatorios. La autonomía local debe configurarse desde una perspectiva política. La proximidad entre gobernantes y ciudadanos favorece la calidad de la democracia y propician un mejor control ciudadano y la rendición de cuentas. Este reforzamiento de la democracia no resulta incompatible sino complementario con los criterios económicos de eficiencia y eficacia. La autonomía municipal no se puede reducir o limitar a la prestación obligatoria de servicios jurídicamente configurados como derechos de los vecinos. La autonomía de los municipios es de naturaleza política y exige competencias propias para el impulso de políticas diferenciadas.

### III. NUESTRA PROPUESTA DE LEY DEL GOBIERNO LOCAL

Incorporadas al texto constitucional las premisas básicas de autonomía política y autonomía competencial local a las que se debe añadir la previsión del sostenimiento autonómico incondicionado de la suficiencia financiera local, sería momento de abordar la redacción de un nuevo marco jurídico para las entidades locales españolas que posibilite el funcionamiento armónico y respetuoso de tres niveles de gobierno representativos de colectividades diferentes. Este nuevo modelo tiene que definir tres cuestiones fundamentales, que como bloques temáticos exigen un examen riguroso y una toma de posición.

El primer bloque hace referencia a la necesaria transparencia y buen gobierno en la manera de dirigir y gestionar los Ayuntamientos. Con un intenso recorrido a lo largo de más de tres décadas de convivencia democrática y de estabilidad política institucional, y de importantes cambios sociales y económicos, en este momento, la ciudadanía y sus representantes estamos enfrentándonos a graves dificultades de todo tipo que requieren importantes esfuerzos para superar la actual situación económica, la creación de empleo y para revitalizar las instituciones democráticas. Como lo hicieron en 1979, los Ayuntamientos deben erigirse nuevamente casi 40 años después en el laboratorio de nuevas fórmulas y nuevos métodos. Los socialistas creemos y defendemos a los Ayuntamientos como elemento básico e inicial: nuestros pueblos y ciudades son el principal escenario de participación ciudadana. Para los socialistas la transparencia, la publicidad y la información en la gestión de lo público se configuran como derechos de los ciudadanos.

La administración local y en general todas las Administraciones, no es que deban ofrecer la información a la gente, sino que deben reconocer que la información es de la ciudadanía y que deben disponer y acceder a ella, como paso previo imprescindible a la participación en la toma de decisiones y en la elaboración de planes y estrategias. Junto a la apertura de los archivadores y los expedientes, hay que consensuar un nuevo estatuto tanto para los empleados locales como para los electos, un estatuto que detalle sus obligaciones y derechos, sus retribuciones y sus incompatibilidades de forma homogénea, evitando abusos, que no por ser aislados, dejan de producir un enorme daño al prestigio de los gestores públicos. En muchas ocasiones estos comportamientos reprobables justifican la desafección y el alejamiento por parte de los ciudadanos.



En segundo lugar, el modelo socialista aborda la definición de la intermunicipalidad en España. Los criterios para reconocer la creación de un municipio en España no vienen determinados por reunir determinados niveles mínimos de territorio, población o riqueza. Los 8116 municipios españoles son el resultado de reconocer el hecho en sí mismo de existir y tener presencia social reconocida como núcleo diferenciado.

Es necesario articular la intermunicipalidad como instrumento que posibilite la existencia digna de todos los ciudadanos en los núcleos rurales por pequeños que sean, sin penalizar o reducir sus derechos por el lugar donde vivan. La eficacia y la eficiencia no están reñidas con mantener servicios a costes sostenibles social y económicamente.

El tercer bloque tiene que hacer referencia al universo competencial de los entes locales, y sobre todo, de los municipios, reflexionando sobre qué materias es conveniente que ostenten facultades y capacidad de decisión y gestión. La decisión sobre el elenco competencial que debe residir en los municipios españoles no puede ser tomada de forma frívola o dictada por la coyuntura para satisfacer las exigencias de recortes de quienes ni conocen la realidad española ni el gasto de cada uno de los niveles de gobierno. Además, a esta reflexión se debe acompañar otra sobre las fórmulas de colaboración interadministrativa que deben articularse y fortalecerse para engrasar un sistema multinivel en el que todos los elementos están condenados a entenderse.

Como último bloque habrá que hacer una reforma profunda y sosegada de la financiación de las entidades locales españolas.

## 1. UNA NUEVA MANERA DE GOBERNAR EL AYUNTAMIENTO: TRANSPARENCIA Y ESTATUTO DEL VECINO.

Los socialistas entendemos que la forma de gobernar nuestras ciudades y nuestros pueblos pasa por reconocer la centralidad del ciudadano en la legitimidad y en el sentido de las políticas públicas. No cabe gestionar lo que es de todos si no es pensando en todos; y para saber la opinión y el sentir de los ciudadanos es fundamental fomentar la participación, que sólo será efectiva si los ciudadanos cuentan con la información necesaria.

Este principio adquiere singular importancia en el ámbito de los gobiernos locales, y especialmente en el caso del municipio, dado que éste se configura como entidad básica de la organización territorial del Estado y “cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”.

Por tanto, uno de los objetivos básicos del modelo socialista para los municipios españoles pasa por fomentar y garantizar la transparencia, dado que hemos sido firmes defensores de la participación ciudadana en la actividad municipal. Es creciente la demanda de transparencia por parte de la sociedad y resulta necesario para mantener y restaurar la confianza de la ciudadanía en las instituciones locales. La transparencia, la publicidad y la información en la toma de decisiones, en efecto, es garantía (aunque, desde luego, no la única) de una buena administración, como resulta del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La transparencia es, en particular, una garantía esencial de cumplimiento de la legalidad y contra la corrupción y las conductas irregulares que, no por proceder de una minoría, dejan de dañar al conjunto del sistema de gobierno local. Y lo es en cuanto que constituye el presupuesto fundamental del control de los Gobiernos y Administraciones, por la sociedad, por las instituciones y por los órganos que tienen esa función controladora.

Este principio de transparencia tiene dos vertientes fundamentales; una referida al ciudadano, ya que tiene por misión que nuestras ciudades, nuestras provincias, esté representadas por instituciones abiertas que ofrezcan todos los datos necesarios para conocer sus aspectos fundamentales y sus líneas de actividad; y otra línea de transparencia, referida al propio funcionamiento interno de las

instituciones que posibilite y fortalezca el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, facilitando por tanto, el control político del gobierno local.

En cuanto a la vertiente ciudadana, se debería reforzar las menciones ya recogidas en el Proyecto de Ley de Transparencia, de forma que los municipios, provincias e islas, así como las entidades de ellas dependientes, dispongan de su propia página web con la finalidad, entre otras, de insertar información sobre materias como la organización, la contratación, (adjudicaciones y licitaciones), las subvenciones (beneficiarios, bases de convocatoria), el medio ambiente (planes y evaluaciones medioambientales), el urbanismo (planes y convenios) y la ordenación del territorio (planes), el empleo público (contrataciones, retribuciones de eventuales y directivos profesionales), y cargos representativos locales (régimen de dedicación, retribuciones e incompatibilidades).

La propuesta socialista apuesta por la incorporación en el marco legislativo del régimen local de la obligación de aprobar Cartas de Derechos . . . . . y Deberes de los vecinos. Así, sería conveniente la catalogación de un conjunto de derechos ciudadanos referidos a:

- El acceso a la información de la actividad y gestión municipal.
- Publicidad y acceso a la información de planes, urbanismo y ordenación del territorio.
- La participación de los ciudadanos y de los sectores sociales, económicos y vecinales debe ir acompañada de los cauces y procedimientos que garanticen las relaciones con los vecinos y con la sociedad civil. Las relaciones con el tejido cívico-empresarial de un municipio forman parte de la potestad de autoorganización y responden al principio de subsidiariedad.
- Garantizar la asistencia municipal en situaciones de necesidad grave o urgencia.

- Reconocer el ejercicio, en caso de inactividad municipal, de las acciones que sean necesarias para la defensa de los bienes y derechos municipales.
- Acceder al uso y disfrute de todos los servicios públicos locales.
- Derecho de información: Se han de regular mecanismos para la obtención por concejales y diputados de la información necesaria para el desempeño de sus responsabilidades como cargo público, tanto en el gobierno como en los grupos de la oposición, así como para recabar información de otras Administraciones Públicas e Instituciones Estatales y Autonómicas.
- Consulta directa local. Establecer procedimientos de consulta directa a los ciudadanos desde el ámbito local, especialmente para aquellos asuntos que contradigan las propuestas electorales de la formación política gobernante. Extender las funciones de los consejos municipales sectoriales y el control público de las políticas municipales.

## 2. GOBIERNOS LOCALES MÁS EFICACES Y BAJO EL CONTROL DEMOCRÁTICO

Es necesario clarificar y ordenar las competencias de cada uno de los órganos de las Entidades Locales, posibilitando gobiernos estables de mayorías minoritarias, impidiendo los vetos y bloqueos de la oposición. Para ello, la organización de las entidades locales en nuestro modelo se debe basar en una distribución simple: Alcalde y Junta de Gobierno como poder ejecutivo y el Pleno como poder deliberativo y de control político.

La consecuencia de mayor calado de esta decisión se centra en definir el poder ejecutivo del Alcalde, y su equipo de gobierno y configurar el desempeño efectivo del control a la oposición a través de su participación en el Pleno. En este sentido, se debería incluir en la regulación básica, el “Estatuto de los cargos representativos locales” que reforzará las posibilidades del derecho de la oposición a participar en los asuntos públicos.

Abundando en la vigencia del principio de transparencia, esta vez en la vertiente de la oposición, se debería regular exhaustivamente un procedimiento de acceso a la información por parte de los cargos representativos locales que les permitiera obtener el conocimiento detallado de los asuntos municipales y su posterior control en el pleno. De igual forma, hay que facilitar la acción de control y fiscalización a los gobiernos municipales con el mantenimiento de las existentes y la creación de nuevas figuras para las iniciativas plenarias (mociones, ruegos, preguntas, interpelaciones, declaraciones institucionales, etc.)

En el ámbito de los derechos de los representantes locales, sería conveniente incluir la previsión de que las percepciones económicas de los electos locales se determinara por Ley, oída la asociación más representativa de los municipios, teniendo en cuenta como criterios la población del municipio y sus recursos económicos, sin que en ningún caso pueda superar las retribuciones de un Secretario de Estado. De igual forma, sería necesario regular con mayor detalle y claridad, los grupos políticos municipales, especificando los derechos políticos y económicos que les corresponden.

### **3. LA OPCIÓN DE LA INTERMUNICIPALIDAD COMO SOLUCIÓN A LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS.**

Actualmente, la solución intermunicipal en España pasa obligatoriamente por la existencia de las Diputaciones Provinciales como órgano de gobierno de las provincias, cuya existencia está constitucionalizada en el artículo 141 CE, donde aparece la Provincia como Entidad local con autonomía para la gestión de sus propios intereses añadiendo en su apartado segundo que el gobierno y la administración de las mismas corresponde a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, y cuyo principal cometido es el de dar asistencia y complementar las necesidades existentes en nuestros municipios pequeños.

A la vez, miles de municipios españoles han explorado la vía de las Mancomunidades para la prestación de servicios, mientras algunas CC.AA han apostado por la creación de Comarcas.

Desde el Partido Socialista asumimos la necesidad de buscar fórmulas de asistencia y colaboración con los municipios partiendo de tres principios básicos: la diversidad del territorio y la complejidad del mapa municipal, pues la orografía, la densidad de población, el nivel de renta y otros factores no son iguales; y en el fomento del trabajo en red, lo que puede y debe conducir a que las soluciones óptimas de intermunicipalidad sean adaptadas a su realidad territorial. Así pues, si hay un aspecto donde el carácter bifronte del régimen local tiene sentido es en éste. Se debe contar con las Comunidades para llegar a la solución más ajustada a cada territorio. La existencia de una opción intermunicipal debe pasar por el aligeramiento del número de administraciones superpuestas al municipio. La solución a la intermunicipalidad no puede pasar por mantener o defender cinco niveles de asistencia en la gestión a los municipios.

#### **4. COMPETENCIAS LOCALES: GARANTIZANDO LA AUTONOMÍA.**

Una de las cuestiones troncales a decidir y que más tinta ha consumido en los debates doctrinales y políticos es el de la determinación de las competencias de las entidades locales y, muy especialmente, las de los municipios. Actualmente la Ley de Bases de Régimen Local vigente desde el año 1985 no establece un catálogo de competencias, sino que más bien señala áreas materiales de acción pública a desarrollar por el Municipio “en los términos de la legislación del Estado y de las CC.AA”. Añadiendo que “sólo la ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas...”. Así pues en el texto del 85 no aparece delimitado un espacio competencial propio de las entidades locales, lo que sin duda ha contribuido a la existencia de esta situación actual confusa y gravosa de la que se duelen los munícipes españoles. Esta indeterminación y ausencia de espacio de acción propio se completaba con la determinación, a renglón seguido, de un catálogo de servicios mínimos obligatorios a desarrollar por los Municipios, variando según su población.

Si defendemos que el primer paso de la necesaria reforma local sería recoger en el texto constitucional el núcleo de las competencias locales y la previsión de su regulación por Ley Orgánica, debemos señalar que ésta debería enumerar una serie de competencias no disponibles para los legisladores sectoriales (estatales o autonómicos). Las competencias deben configurarse como el marco jurídico

que permita el despliegue de políticas propias. Conviene, pues, tener clara la definición de competencias: funciones sobre materias. Cuanto más precisa sea la función y más específica la materia más garantías de exclusividad. Conviene recordar que cuando la Carta Europea de Autonomía Local determina el alcance de la autonomía local, caracteriza el régimen jurídico de las competencias como plenas, completas o exclusivas.

La autonomía municipal ha de expresarse en competencias propias, en ningún caso en servicios obligatorios. Las mismas materias no pueden, simultáneamente, regularse como eventuales competencias atribuibles por los legisladores sectoriales y como servicios obligatorios previstos en las bases estatales. Un servicio obligatorio, jurídicamente, es un derecho del vecino frente al ayuntamiento; una competencia posibilita a los gobiernos el impulso de políticas. Carece de justificación, además, que los servicios obligatorios se gradúen por tramos de población atendiendo, supuestamente, a la correlación entre nivel demográfico y capacidad de gestión del municipio. Esta regulación provoca la discriminación por razón de la vecindad administrativa: disfrutan de más derechos los vecinos de los municipios con mayor número de habitantes, quiebra el principio de igualdad y la cohesión social en el territorio.

Así nuestro modelo competencial se basaría en la determinación por el legislador básico de un elenco de competencias nucleares municipales, respetando las líneas maestras sentadas en el texto constitucional.

Ahora bien, la cuestión más delicada nos la encontramos al tratar de determinar cuáles son las materias en concreto que deben quedar dentro de las competencias locales y cuáles deben residenciarse en otros niveles de gobierno. Partimos en este tema de una base innegable: estamos en tiempos de crisis, y no nos referimos sólo a la económica. Estamos ante el cuestionamiento completo de un sistema que hasta hace bien poco nos parecía indiscutible y por ello, no cabe reproducir soluciones antiguas y trilladas. Debemos poner todo en cuestión y analizar sin a priori la necesidad de todos los servicios públicos, teniendo en cuenta el convencimiento ciudadano y no la rentabilidad política de cada actuación. Y una vez determinado un nuevo abanico de servicios atribuir a cada nivel de gobierno los que mejor encajen en su organización siguiendo dos criterios fundamentales:

- La ponderación entre los valores de la proximidad y la distancia. Es decir, la importancia de los municipios desde el punto de vista del principio democrático, del pluralismo político y de la participación, no puede hacernos perder de vista que deben tener también carácter de verdaderas administraciones dotadas de estructuras profesionales y de objetividad en su actuación, lo que en algunas materias determina una necesidad de distancia con respecto a los asuntos a tratar. En resumen, no en todas las materias la proximidad es un valor positivo. En algunos casos, agrava el conflicto y dificulta la solución ajustada a derecho.
- La idoneidad de la organización para cumplir su cometido, de forma que se distinga qué modelo de Administración se ajusta mejor a las diferentes competencias a gestionar.

Pues bien, siguiendo esta metodología para tomar las decisiones estructurales del país, sería conveniente que al tiempo que se abre la necesaria reforma constitucional, su discusión y tramitación, se proceda a elaborar un mapa competencial y de servicios ajustado a lo que los ciudadanos le piden a sus Ayuntamientos y lo que ellos están en disposición de ofertar.

## 5. DIMENSIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

La financiación de las entidades locales es una cuestión no resuelta en la configuración del modelo territorial de España. La necesidad de configurar un estado autonómico ex novo a partir de la Constitución española de 1978 relegó a un segundo plano tanto la atención política a las entidades locales como la incorporación de la financiación local a un modelo financiero integrado del modelo territorial español. El artículo 142 de la Constitución Española asegura a las corporaciones locales la disponibilidad de medios suficientes a través de tributos propios y la participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, aunque se ha configurado un modelo de participación de las entidades locales en los ingresos del Estado (PIE) son muy reducidos los casos de regulación de la participación de las corporaciones locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAS).



En este sentido debe señalarse la notable excepción que constituyen Andalucía y Canarias: la primera cuenta desde 2010 con un modelo de participación de las entidades locales en los ingresos de la comunidad autónoma ratificado mediante una ley del parlamento autonómico; y Canarias lo regula también a través de la Ley 3/1999 del Fondo Canario de Financiación.

El modelo de relación financiera entre entidades locales y comunidades autónomas que se ha extendido de forma más generalizada es la financiación condicionada, instrumentada a través de subvenciones. El resultado final de esta fórmula ha sido el deterioro de la autonomía local, ya que al condicionar el acceso a determinada financiación autonómica, se minora en muchos casos la capacidad de decisión sobre el ejercicio de las competencias propias de las entidades locales.

Ahora es imprescindible abordar una nueva etapa en la financiación de las entidades locales, que la inserte plenamente dentro de un modelo integral de financiación de los diferentes ámbitos territoriales de España, y que supere el actual desplazamiento de la financiación local a un papel secundario respecto a la financiación autonómica.

En definitiva, los socialistas postulamos el pleno desarrollo de la previsión constitucional de participación de los entes locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, defendemos la definición simultánea de la financiación local junto a la financiación autonómica y estatal, como garantía de la coherencia e integración de la dotación de recursos para todas las entidades en las que constitucionalmente se organiza España. Se trata, por lo tanto, de configurar un modelo de financiación del conjunto del sector público español que permita a cada uno de los niveles de gobierno disponer de recursos suficientes para ejercer sus competencias con autonomía, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional.

La financiación de las entidades locales ha de asentarse sobre el principio básico de autonomía local, concebido sobre el binomio formado por las competencias propias y la financiación incondicionada. Es decir, la financiación local ha de preservar la capacidad normativa de las entidades locales para regular tanto sus propios ingresos como la forma en la que decide facilitar el acceso a los bienes y servicios de su competencia.

La definición del modelo de financiación local que postulamos los socialistas se articula a partir de una profunda revisión de los instrumentos que con carácter general se enumeran a continuación y que, en general, se requieren para asegurar la eficiencia y la equidad del sistema.

Incremento y redefinición de la participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas reforzando la transparencia y la dotación. Son transferencias incondicionadas en las que la población debería ser el principal indicador de necesidad, pero atenuando las grandes diferencias de ponderación que actualmente existen y que favorecen a los municipios de mayor tamaño.

Redefinición de los impuestos propios para reforzar su vinculación con la capacidad de pago de la ciudadanía. En concreto:

- Impuestos sobre la propiedad, con bases imponibles tan actualizadas como sea posible para no distorsionar la finalidad del impuesto. Por ejemplo, carece de sentido tomar como referencia para el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica la potencia, cuando se disponen de tablas actualizadas oficiales del valor de mercado de los automóviles. En este sentido, es especialmente relevante la rápida actualización de los valores catastrales a la evolución del mercado.
- Impuestos sobre las actividades económicas, redefiniendo en su integridad la imposición sobre las mismas y valorando la supresión de determinados impuestos que gravan el desarrollo de actividades concretas, así como la penalización de externalidades negativas.

Profundización y redefinición de las tasas y precios públicos para incrementar su capacidad de gravar eficazmente el beneficio particular que se obtiene del uso privativo de bienes y servicios públicos.

Con carácter general, los recursos propios de las entidades locales deben articularse sobre un número reducido de figuras que tengan amplias bases y

capacidad de recaudación, con el fin de asegurar eficazmente la transparencia, la comparabilidad y evitar absurdas situaciones de competencia fiscal entre municipios.

Para asegurar la transparencia de los ingresos locales se reducirán al máximo los beneficios, exenciones y bonificaciones, optando por la vía del gasto público para realizar la concesión explícita de incentivos y subvenciones que compensen determinadas situaciones o circunstancias. En este sentido, carecen de todo sentido las exenciones y bonificaciones que disfrutan los bienes y actividades desarrolladas por determinadas entidades y confesiones religiosas. Adicionalmente, el modelo de financiación local debería incorporar la flexibilidad suficiente para ser capaz de financiar adecuadamente nuevas competencias municipales.

En todo caso, la diversidad del tamaño de los municipios españoles ha de ser tenida en cuenta a la hora de diseñar un modelo de financiación local. Por eso proponemos un modelo dual (estableciendo un umbral en 20.000 habitantes) que, de acuerdo con los principios e instrumentos ya mencionados, dé respuesta a los entes locales según su población y competencias.

Los ayuntamientos pequeños que prestan servicios básicos dispondrían de los tributos obligatorios y de un sistema de transferencias incondicionadas del Estado y de las CCAA que les permitiría compensar su escasa capacidad fiscal y disponer de algunos recursos para financiar inversiones.

Los municipios grandes, por su parte, en la medida en la que prestan servicios personales, deberían disponer de márgenes más amplios para ejercer su capacidad normativa y participar en los ingresos del Estado y de las CCAA sobre el criterio básico de población.

El modelo de financiación local debe contemplar también la necesidad de allegar recursos a las provincias y/o a las diferentes fórmulas de intermunicipalidad. La financiación de estas entidades debe articularse sobre las tasas y precios

públicos percibidos por los servicios que prestan, pero la piedra angular de su financiación deben ser transferencias incondicionales del Estado y de las CCAA que nivelen las necesidades de gasto e incorporen a este las características de la población que inciden en los costes de prestación de los servicios de los municipios pequeños.

El rediseño del sistema de financiación local debe ir acompañado por la integración, modernización y racionalización de la gestión de los ingresos. En particular, se deben articular sistemas de gestión que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias locales por parte de la ciudadanía. La configuración de una “factura fiscal local integrada anual” que permita fórmulas de pago a cuenta mensuales de todos los tributos municipales facilitaría el cumplimiento de dichas obligaciones.

La eficacia en el diseño del sistema de financiación local debe ir acompañada por la eficacia en la gestión de los bienes y servicios públicos. Es evidente que es la dispersión de la población la variable que más incide a la hora de establecer los costes de prestación de los servicios. El modo de poblamiento es independiente del número de municipios, ya que aunque se reduzcan administrativamente los Ayuntamientos, la ciudadanía seguirá viviendo en los mismos sitios. En consecuencia, reducir el número de ayuntamientos no tendría una incidencia significativa en los costes de prestación de los servicios.



**PSOE** | CONSEJO  
TERRITORIAL  
GRANADA  
6 JULIO 2013