

**COMPARECENCIA EN LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA ASAMBLEA DE
MADRID SOBRE COMPETENCIAS DUPLICADAS ENTRE
AYUNTAMIENTOS Y COMUNIDAD DE MADRID**

**José Folgado Blanco
Alcalde de Tres Cantos
14 de octubre de 2011**

Señorías,

Permítanme que mis primeras palabras sean de felicitación y agradecimiento. Felicitación porque me parece un gran acierto la creación de esta Comisión que busca mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos evitando posibles descoordinaciones y redundancias entre administraciones, en este caso entre Ayuntamientos y Comunidad de Madrid. Y agradecimiento porque me da la oportunidad de reflexionar con sus señorías desde la experiencia de mi municipio, Tres Cantos, sobre esta cuestión que, no me cabe la menor duda, va a acaparar mucha atención y estudio en todos los territorios de España y a nivel nacional. Debe ser así por dos motivos fundamentales. En primer lugar, porque la actual crisis financiera y los desequilibrios presupuestarios exigen centrar las prioridades en lograr las prestaciones públicas adecuadas con el menor coste posible. Eso es lo que significa una administración eficiente, que si bien debe verse obligada a buscar mejoras con carácter permanente, tanto más en momentos de crisis como los actuales. Pero hay otra razón de carácter más estructural. Durante las tres últimas décadas, se ha producido en España un proceso de transferencias de competencias desde la administración central hacia las Comunidades Autónomas de tal calibre que ha supuesto pasar de ser un Estado centralista, con el 88% de las competencias el gobierno central y 12% restante las corporaciones locales en los últimos años setenta, a erigirse en la actualidad en uno de los más descentralizados del mundo, con un 50% de competencias en el gobierno central, 37% de los recursos controlados por las Comunidades Autónomas y el 13% por las corporaciones locales.

Lo que no ha cambiado es el peso relativo de las administraciones locales, como estamos viendo. En este sentido, son frecuentes los análisis con argumentos favorables a un nuevo proceso descentralizador, esta vez desde las Comunidades Autónomas hacia las corporaciones locales. Se trataría de la segunda descentralización justificada tanto con argumentos desde la teoría del federalismo fiscal como desde razones de orden

práctico. Autores ya clásicos de la economía como Musgrave (Oates y Tiebout) opinan que, de las tres grandes funciones que justifican la intervención del sector público en la economía y la sociedad, la de redistribuir renta y la de estabilización económica deben formar parte de los deberes de administraciones más amplias o centrales, mientras que la función de asignación de recursos, es decir, la provisión de bienes públicos que el sector privado no produce de forma eficiente, puede ser ofertada de manera más adecuada por administraciones más cercanas al ciudadano, como son las corporaciones locales. De hecho, esa cercanía supone conocer de primera mano las necesidades sociales básicas no cubiertas por la iniciativa privada y sentir la presión de los ciudadanos para su cobertura sin que les importe a estos quién es la administración competente en la materia.

En realidad, como afirma la Profesora Maite Vilalta, de la Universidad de Barcelona, a quien se ha hecho alusión aquí esta mañana, en el excelente trabajo dirigido sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles, la normativa actual no reconoce un marco competencial propio de los municipios, sino solo un listado de servicios que deben ser prestados obligatoriamente por estos y que se amplía según el tamaño de los mismos. Tienen además los municipios una potestad genérica de prestar servicios que sirvan para satisfacer necesidades y demandas de la comunidad vecinal y complementar también competencias que son propias de otras administraciones. Todo ello nos lleva a poder hablar, aunque con inevitable imprecisión, por un lado, de gastos considerados obligatorios y, por otro, de gastos no obligatorios, entre los cuales se hallan los de suplencia, que lo son realmente de otras administraciones, fundamentalmente de las Comunidades Autónomas.

Según dicho estudio, los gastos no obligatorios de los municipios españoles ascendieron en el período 2003-2007 al 25,8% del total de gasto liquidado, cifra que oscila entre el 24% y el 30% según el tamaño de los municipios. El grupo de municipios entre 20 mil y 50 mil habitantes, entre los que se encuentra Tres Cantos, se sitúa prácticamente en esa media y, por Comunidades Autónomas, la Comunidad de Madrid también se sitúa en esa media. Ese gasto no obligatorio se concentra sobre todo en las funciones de seguridad y protección civil, cultura, promoción social y otros servicios comunitarios y sociales. Dentro del gasto no obligatorio, el de carácter supletorio representa el 44,4%, yendo dirigido a seguridad y protección civil, promoción social y sanidad. Ese

porcentaje de gastos asumidos de suplencia arroja una cifra cercana a los 6 mil millones de euros que es la publicada en diversas ocasiones por los anteriores representantes de la FEMP. A conclusiones similares, aunque con cifras de gastos no obligatorios algo más reducidas, conduce el importante y reciente trabajo de los profesores Angoitia y Tobes, de la Universidad Autónoma de Madrid (Vid. “La eficiencia de la descentralización local en España: de la Teoría del Federalismo Fiscal al gasto no obligatorio”. En el libro del Círculo de Empresarios “cómo reformar las administraciones territoriales”. Septiembre de 2011). Estos autores centran en estos gastos no obligatorios la principal causa de los desequilibrios financieros de los Ayuntamientos.

Ese análisis general, desde la teoría del federalismo fiscal y los estudios empíricos mencionados, sirve de fundamento para la reflexión que pueda ser útil de las actividades que despleguemos en el municipio de Tres Cantos y su relación funcional con la Comunidad de Madrid. Y también puede ayudarnos a formular algunas líneas de respuesta para una prestación eficiente de servicios en un modelo político competencial altamente descentralizado. Lo primero que debo decir es que, si nos atenemos al literal del título que delimita el alcance de esta Comisión, nosotros en Tres Cantos no tenemos más que un caso de competencia duplicada: dos centros de mayores, uno de la Comunidad de Madrid y otro del Ayuntamiento. Se trata de un mismo tipo de servicio realizado por dos administraciones para un mismo destinatario. Tendremos que analizarlo conjuntamente y dar una salida eficiente, que podría pasar incluso por su mantenimiento con actividades y servicios complementarios, pero me reconocerán sus señorías que es de tono menor.

En realidad, las relaciones funcionales de mi Ayuntamiento con la Comunidad, como supongo que sucederá en la mayoría de municipios, se presentan plasmadas en competencias compartidas, cofinanciadas y debidamente conveniadas. En 2010, la cooperación manifestada en los múltiples programas, convenios y ayudas ascendió a 4,1 millones de euros.

Los convenios firmados por el Ayuntamiento de Tres Cantos con la Comunidad de Madrid son muy variados en la cuantía económica, la cofinanciación y la naturaleza del gasto. Así, hay un primer bloque de gran contenido social básico, como es el relativo a violencia de género, igualdad, conciliación, dependencia, talleres Alzheimer, inserción

social de personas con discapacidad en empresas, apoyo a la familia, actuaciones dirigidas a la población inmigrante, etc. Otro grupo podría ser el relativo a educación y cultura, como mejoras en colegios públicos, planes de extensión y mejora de los servicios educativos, escuelas infantiles, absentismo escolar, promoción de la lectura, escuela de adultos, escuela de música, etc. En el ámbito económico, cabe resaltar el convenio con el Servicio Regional de Empleo para programas de formación ocupacional. Finalmente, pero no menos importante en esta relación de convenios de cooperación con la Comunidad, debo mencionar el convenio para la implantación de una base operativa para las Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM).

Creo que esta pléyade de convenios entre el Ayuntamiento de Tres Cantos y la Comunidad de Madrid para atender demandas sociales de la población vecinal tricantina se ha instrumentado de manera inteligente y práctica, con el actual marco legal, porque se han cumplido los cometidos propuestos en un contexto de dificultades, no ya de tipo económico, sino de carácter competencial por las indefiniciones que mantiene. El inevitable sistema de competencias compartidas haciendo funcionar la maquinaria de las subvenciones no puede ser eficiente, exige muchos recursos humanos a labores burocráticas y no es un buen mecanismo para el reparto de recursos entre los diferentes programas de prestaciones sociales, según las necesidades y prioridades de cada localidad.

Hay dos principios - el de garantizar la autonomía local y el de conseguir la suficiencia financiera- que están expresamente recogidos en la Constitución (arts. 137 y 140-142), en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 y en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, texto refundido del año 2004. Si se cumpliesen, nuestro país daría un avance enorme en los niveles de eficiencia de las administraciones públicas. Es este el motivo por el cual, desde hace bastantes años, los expertos y la FEMP vienen pidiendo que se den los pasos necesarios para lograrlo mediante una clarificación nítida y precisa de las competencias de las corporaciones locales, una valoración adecuada y financiación incondicionada de todas aquellas competencias que se les asigne y que hasta ahora no se han considerado gastos obligatorios de dichas corporaciones locales. El Partido Popular lo ha reclamado reiteradamente, siendo reseñables las declaraciones y conclusiones de la Unión Intermunicipal Popular en sus reuniones periódicas. Los

Estatutos revisados de Andalucía, Comunidad Valenciana y Cataluña han hecho un intento loable de mayor concreción de las funciones propias de sus municipios. Pero lo que era realmente exigible es que se llevaran a buen término las nuevas Leyes de Gobierno Local y de Financiación Local anunciadas desde hace varios años por el Gobierno de la Nación.

Es una gran responsabilidad que queda para el próximo gobierno y nuestros parlamentarios nacionales. Aunque pueda parecer osado, considero que es oportuno, en el ámbito de esta Comisión, aportar algunas ideas relativas al proceso nada fácil de clarificación de competencias. Por ejemplo, hay razones objetivas para defender una incorporación plena a las competencias municipales de todos los servicios sociales. Es la administración más cercana la que mejor conoce esas necesidades y los servicios para satisfacerlas. Ya hay un conocimiento por parte de las Comunidades Autónomas del coste aproximado de esos servicios y de los criterios a aplicar para su financiación sin que se produzca discriminación por razón del territorio. La financiación incondicionada es lo que exige la Constitución y las leyes en virtud del principio de autonomía local y lo que defienden los expertos para que cada municipio distribuya dichos recursos en función de las necesidades relativas de cada programa social. También parece lógico que las instalaciones deportivas y servicios respectivos sean de la competencia plena municipal, como, de hecho, ya lo están siendo. Por el contrario, creo que debe contemplarse toda la función de educación, incluidas las escuelas infantiles, en competencia de las Comunidades Autónomas por razones de capacidad económica, economías de escala e igualdad de oportunidades. También entiendo que debería desaparecer como gasto obligatorio de los municipios de más de 20 mil habitantes el relativo a prevención y extinción de incendios por razones de eficiencia económica. En materias como la vivienda o el medio ambiente, deberían fijarse con claridad los criterios de deslinde competencial. Un tema controvertido es el de la función de seguridad en el que participan los municipios, que aunque la Ley de Régimen Local no dice nada, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos, en su art. 51, dice que los municipios pueden crear cuerpos de policía propios. La Comunidad de Madrid, con la creación de las BESCAM, puso en funcionamiento el proyecto de seguridad en el ámbito regional. Si bien la cooperación entre comunidad y Ayuntamientos es la adecuada, se supone que, en el contexto de la clarificación competencial en el ámbito de toda la nación, este asunto de la seguridad debe ser también objeto de tratamiento.

Lo anteriormente expuesto resulta válido y conveniente en mi opinión para todos los municipios a partir de una determinada dimensión que se debería precisar. Con el objeto de realizar un ejercicio eficaz de las competencias que se delimiten para los municipios, debería propiciarse -como ya se hace ahora en algunas materias, como el tratamiento de residuos- la unión de pequeños municipios en mancomunidades comarcales. Cualquiera que sea la forma jurídica e institucional que se adopte, debe ser asumible políticamente y deben ser visibles las ventajas en coste y calidad de la prestación de servicios mancomunados. Es la tendencia internacional y es una exigencia de reducción de costes y gasto público sin menoscabo de los servicios y prestaciones para los ciudadanos de esas pequeñas localidades.

Por último, en paralelo a la clarificación competencial de los Ayuntamientos y a la concreción del coste de los servicios y su financiación incondicionada en virtud del principio de autonomía constitucional, deben establecerse mecanismos de control de eficacia en el funcionamiento. Existen instrumentos legales para propiciar la estabilidad presupuestaria y debería estudiarse la aplicación de alguna fórmula de valoración integral de los servicios aportados por los Ayuntamientos mediante agencias de calificación de esos servicios en términos de transparencia y eficiencia. Se ganaría en eficiencia si parte de los recursos recibidos por los Ayuntamientos estuvieran condicionados a la puntuación de esa calificación externa y objetiva de los servicios por agencias de reconocido prestigio.

Quiero terminar, Presidente, señorías, con una breve referencia a las preguntas que me han hecho llegar en relación con esta comparecencia. Solo tengo constancia de las preguntas del portavoz de UPyD, el señor Marcos Alló. Son cuatro preguntas que supongo que ya conocen sus señorías y a las que creo haber respondido, si bien de manera muy sumaria, a lo largo de la intervención. No obstante, la pregunta número tres ¿cómo entiende usted el principio de autonomía municipal? merece una reflexión adicional por su importancia como cierre de esta intervención inicial.

La Constitución, en su art. 142, deja muy claro que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las

Comunidades Autónomas. Es por tanto una autonomía financiera para ejercer con autonomía, como dice el art. 137, la gestión de sus respectivos intereses. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales hace referencia igualmente a la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas y en los del Estado. Este es un tema relevante, puesto que ya hemos visto que la autonomía competencial pasa por una clarificación en la cual parece probable que una parte de los servicios y gastos no obligatorios actuales podrían pasar a ser competencia de las corporaciones locales junto con la financiación incondicionada de quien tiene actualmente las competencias, que son las Comunidades Autónomas.

Sobre cómo entiendo yo la autonomía financiera de los municipios, permítanme resaltar solo cinco puntos. Primero, el IBI debe adquirir importancia creciente por ser el impuesto más sencillo, más justo y más eficaz. Por eso, es la figura más relevante de financiación municipal en la mayoría de países. Al margen de reformas técnicas menores, el gobierno central debería cerrar la horquilla de tipos (0,4 a 1,1) en torno a la parte alta para mejorar la recaudación de los municipios y contribuir a minorar su penuria financiera. En segundo lugar, las tasas y precios públicos también deberían responder a los criterios que los definen en cuanto que deben cubrir el coste ordinario directo de los servicios que prestan; de lo contrario, pueden estar haciendo competencia desleal. En tercer lugar, la parte de las prestaciones sociales que vayan a ser atendidas con transferencias de otras administraciones deben serlo con financiación incondicionada; de lo contrario, habrá paternalismo protector pero no autonomía financiera. En cuarto lugar, los ingresos procedentes de las actuaciones urbanísticas e inmobiliarias, a diferencia del pasado, deben cubrir solo una parte residual de los gastos de las corporaciones locales. Las inversiones de los Ayuntamientos deberían tener su apoyo financiero en una parte de la financiación incondicionada destinada a esa finalidad. Y quinto, la autonomía municipal debería tener su adecuada respuesta ante la ciudadanía demostrando eficiencia y transparencia, para lo que podría ser oportuno, como ya mencioné, fijar algún tipo de valoración por agencias especializadas externas de reconocido prestigio.