

DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA

Reciente evolución y perspectivas de futuro

Al disponerme, como Alcalde de un municipio español, a hablar ante este cualificado foro de los municipios y las regiones de Europa, sobre un tema que afecta a mi querida nación trato de hacerlo con un gran respeto y objetividad proponiéndome, en esta importante cuestión, exponer todos los aspectos positivos de la descentralización española pero sin obviar los aspectos negativos o sin dejar de subrayar lo que queda aún por hacer. Otra cosa sería falta de ética y de rigor intelectual.

El 6 de diciembre de este año se cumplen treinta años de la aprobación, por el pueblo español, de la Constitución que nos ha abierto el periodo más largo y fecundo de la democracia de nuestro país. En octubre de este año se cumplirán veinticinco desde que se firmó la Carta Europea de Autonomía Local, que consolida a las Entidades Locales como una de las instituciones fundamentales de un sistema democrático. Tanto en nuestra Constitución como en la Carta Europea de Autonomía Local se recoge el derecho de las Entidades Locales a contar con recursos propios suficientes para ejercer adecuadamente sus competencias.

Parece pues oportuno analizar en qué medida, en España, hemos avanzado en la autonomía local y en la descentralización que ello supone, o si el proceso de descentralización que nuestra Constitución permite y apoya, se ha quedado solamente en el nivel regional o autonómico.

Los datos estadísticos son muy rotundos -nos los recordaba ayer la Directora General de Cooperación Local de España- y permiten ver como en el nivel autonómico hemos pasado de la nada, de cero, a administrar casi el 40% del conjunto de los presupuestos de todas las Administraciones Públicas Españolas, mientras que en las Entidades Locales está estabilizado en el 13%. El resto corresponde al Estado y a la Seguridad Social.

Se ha producido un importantísimo y trascendental cambio al evolucionar desde un estado muy centralizado en Madrid, hacia un estado muy descentralizado en diecisiete Comunidades Autónomas, pero que nos ha conducido, al quedarse ahí y no avanzar más, a un nuevo centralismo en las capitales de dichas Comunidades Autónomas.

Para que comprendan exactamente lo ocurrido deben saber que, cuando en 1980 empiezan a aprobarse los primeros estatutos de autonomía y constituirse los primeros parlamentos y gobiernos regionales, muchas de las competencias que tenía el gobierno central de Madrid deberían de haber sido gestionadas desde muchos años antes por el ámbito municipal: así la política social, de igualdad, de juventud, instalaciones deportivas, construcción de colegios, museos y política cultural, construcción y rehabilitación de viviendas, etc. Un estado tradicionalmente centralista y, además, autoritario no lo hubiera permitido. Los Ayuntamientos, al no tener una composición y origen democrático no lo planteaban siquiera, pero eso no quiere decir que los ciudadanos no fueran conscientes de ello y no lo pensarán.

Hoy esas competencias no son ya del Gobierno Español, de la administración central de Madrid, pero se han quedado en el ámbito regional autonómico, más cerca del ciudadano que antes, pero sin llegar a su ámbito natural y el que es verdaderamente cercano al ciudadano que no es otro que el municipal.

En la transición democrática española y quien os habla, tuvo el honor de ser Diputado por Unión del Centro Democrático por la provincia de Málaga, entre junio de 1977 y octubre de 1982; vivimos en Andalucía un impulso autonómico que se anunció como un proceso en cascada: de la administración central a la autonómica y de ésta a la municipal, hasta que la competencia llegaba a su lugar político adecuado según el principio de subsidiariedad y siempre con su correspondiente presupuesto. Nunca se anunció como la creación de un nuevo centralismo. Me permito añadir que si se hubiera descrito un panorama de esas características, la iniciativa municipal y el apoyo popular que tuvo el proceso, dudo sinceramente, que hubiera existido, al menos en Málaga.

Eso, en nuestra opinión, puede ser menos relevante si la Comunidad Autónoma es de tamaño reducido (algunas son uniprovinciales) pero cobra más importancia si la Comunidad Autónoma es de cierto tamaño, como es el caso de Andalucía, que supera los ochenta mil kilómetros cuadrados o Castilla-León que supera los noventa mil. En Andalucía, por ejemplo, la población supera los ocho millones de habitantes y la necesidad de esa asignatura pendiente de la descentralización local cobra aún mayor importancia. El sistema andaluz de ciudades es extraordinariamente brillante en población y les recordaba ayer como Málaga, con casi 600.000 habitantes, es la única ciudad española de ese tamaño y quizás de Europa que no es capital regional.

En estos treinta años de vida democrática de los municipios españoles, la sana y positiva participación y demanda ciudadana ha llevado a estas entidades locales a una situación paradójica: los Municipios atienden peticiones que no son de su obligación o competencia, sino más bien de las Comunidades Autónomas.

No hay que olvidar que los municipios son la Administración más cercana al ciudadano y es totalmente natural que se trate de escuchar y atender, aunque no sea obligación estricta de los municipios las peticiones de los ciudadanos.

Hoy llegamos a tener una presencia muy activa en política social, política cultural, política deportiva, política de vivienda, de juventud, de igualdad, de seguridad, inclusive colaborando en grandes infraestructuras que son más del ámbito nacional o regional y, a veces, puede suponer una menor eficacia en las actuaciones que son estrictamente del ámbito local: limpieza, mantenimiento de la vía pública, iluminación, jardines, policía local, bomberos, etc.

Un reciente estudio del Instituto de Economía de Barcelona realizado a petición de la Federación Española de Municipios y Provincias, sitúa en un 26,7% el porcentaje del gasto total que los Ayuntamientos españoles dedican a prestación de servicios y ejercicio de funciones de sustitución de otros Poderes Públicos, lo que se viene a denominar "gastos impropios".

Es evidente, además, que durante estos treinta años de vida democrática nuevos retos se han incorporado al conjunto de tareas de las administraciones públicas: sostenibilidad, ahorro energético, movilidad, política de empleo, reforzamiento de la investigación, desarrollo e innovación, políticas de inclusión social, incluyendo la inmigración con sus componentes de cohesión intercultural, cooperación al desarrollo,...Esos retos son apasionantes y, además, ineludibles y las Administraciones Locales españolas no pueden permanecer insensibles, de espaldas a la necesidad de ser eficaces en la solución de los mismos; en definitiva, no pueden dejar de colaborar y meter el hombro para conseguir la mejor respuesta a esos interrogantes.

En un mundo cada vez más intercomunicado y globalizado y donde los ciudadanos tienen un papel creciente, los países que no cuiden suficientemente la autonomía de sus municipios y que, por tanto, no les proporcionen a los mismos los recursos suficientes para poder hacer frente a sus obligaciones de siempre y a estos nuevos retos, son países que quedarán en una situación de inferioridad en relación a otros, porque sus ciudades van a ser menos competitivas a la hora de conseguir atraer el interés de iniciativas de uno u otro tipo que supongan progreso y desarrollo en el plano cultural, tecnológico o de la educación superior, por mencionar algunos ejemplos.

La debilidad de los municipios españoles comparados con los europeos se manifiesta en que el gasto por habitante, en el 2002, es de 1.045,73 euros por habitante y año, mientras en Francia es 2.067,01 euros, Reino Unido 2.765,91, Italia 3.207,09 y Alemania 1.871,18. Los países nórdicos, con nula o débil estructura regional, superaban los 7.000 euros por habitante y año.

La media de los 15 países que componían entonces la Unión Europea estaba en 2.597,21.

La estructura de los ingresos de los municipios españoles, muestra el esfuerzo de corresponsabilidad fiscal y vemos como se basa más en los recursos propios (impuestos, tasas, ingresos patrimoniales) que suman un 56%, que en las transferencias corrientes y de capital que se quedan en un 38% (la mayor

parte a cargo del Estado, ya que las Autonomías no cumplen lo establecido en el artículo 142 de la Constitución Española de dar participación a los Ayuntamientos en sus ingresos propios). Solo Finlandia y Suecia superaban en el 2002 a España en esfuerzo fiscal municipal.

Alguien puede argumentar la dificultad de que todos los municipios españoles, los más de ocho mil existentes, algunos con menos de 100 habitantes, asuman todas esas competencias.

En el momento actual los municipios desarrollan más o menos competencias según su población. La ley obliga a ofrecer ciertos servicios municipales a partir de cierta población y, además, las Diputaciones Provinciales tienen entre sus obligaciones atender preferentemente a los municipios de menos de veinte mil habitantes y ofrecerles servicios, a veces comarcalizados. De igual manera se podría hacer actuando, las Diputaciones Provinciales, como institución de apoyo e incluso como receptora de las transferencias y competencias para esos municipios.

En estos últimos meses, cuando se habla de descentralización local en España, alguna vez han recordado que han existido casos de corrupción urbanística, como argumento en contra de la descentralización.

A parte del razonamiento, muy válido, que exponía ayer la Directora General de Cooperación Local, de que la gran mayoría de los Ayuntamientos españoles han tenido comportamientos correctos, lo que me importa subrayar, en ese sentido, es que las competencias urbanísticas de concesión de licencias urbanísticas las tienen de siempre los Ayuntamientos y en Planeamiento quedan en el ámbito autonómico las aprobaciones definitivas y siempre está el control de legalidad.

La corrupción se combate con transparencia total y participación ciudadana y, por supuesto, manteniendo el impulso al control de legalidad en el ámbito autonómico.

Una consecuencia positiva de situar en el ámbito municipal las competencias administrativas que de forma natural tienen que estar ahí, es que las autonomías puedan dedicar la atención debida a sus competencias propias. Por ejemplo, la Autonomía Andaluza si transfiere la política de rehabilitación de viviendas al ámbito municipal donde ya hemos demostrado nuestra capacidad y experiencia, podrá centrarse mejor en aspectos supramunicipales como son la ordenación del territorio.

Es evidente, que un país que tenga una estructura que contenga tres niveles de administración pública, central, regional y local, no podrá llegar al mismo nivel de potencia y presupuesto, en el nivel local, que si sólo tiene dos niveles: central y local.

El país que tenga los tres niveles, caso de España por ejemplo, conseguirá su potencialidad y su competitividad en la buena y eficaz cooperación entre el nivel regional y local y esa es una de las características de lo que hoy se llama "una buena gobernanza" que es, en definitiva, la cooperación local entre las distintas Administraciones Públicas.

Pueden tener especial interés estas reflexiones si las comentamos en el marco de la recomendación 121 (2002) sobre la democracia regional y local en España, que el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa aprobó el 14 de noviembre de 2002, recomendación en la que se constataba el "desequilibrio a favor de las Comunidades Autónomas y la insuficiencia de los recursos de las Administraciones Locales, sobre todo cuando los niveles superiores de gobierno atribuyen a las Administraciones Locales nuevas competencias sin modificar la estructura de las finanzas locales".

Pues bien, este párrafo es plenamente aplicable en estos momentos.

¿Cuándo conseguiremos que, en un nuevo informe del Congreso de Poderes Locales y Regionales desaparezca este párrafo?.

Las autonomías españolas y el gobierno español tienen la palabra.

Francisco de la Torre Prados

Alcalde de Málaga