



España: los gobiernos locales en un estado ampliamente descentralizado

FRANCISCO VELASCO CABALLERO

Las provincias y municipios de España tienen sus raíces en el siglo XIX, pero su actual sentido y función sólo se puede entender completamente en el contexto de los principios democráticos y de descentralización territorial establecidos por la Constitución española de 1978. Aun cuando los cuerpos locales representan sólo el 13 por ciento del gasto público total, su importancia política de ninguna manera es secundaria, y suele equipararse a la de las divisiones regionales: las Comunidades Autónomas. No es de sorprender que políticos experimentados en política nacional o regional se conviertan en candidatos para ocupar la alcaldía en las ciudades más grandes, como Madrid. La importancia política de las ciudades también tiene como consecuencia el rechazo generalizado a cualquier fusión municipal, independientemente de la ineficiencia económica del excesivo número de municipios que existen en España.

España consta de 17 Comunidades Autónomas, dos Ciudades Autónomas en el norte de África (Ceuta y Melilla) y dos tipos de divisiones locales: 50 provincias y 8 108 municipios. En las Islas Canarias y las Islas Baleares, esta organización básica es complementada con órganos locales específicos para cada archipiélago. Los municipios son los principales órganos locales,

que tienen la encomienda de la prestación de servicios públicos locales, mientras que las provincias asisten a las pequeñas aldeas y ciudades en el desempeño de las tareas a que están obligadas y que sobrepasan sus capacidades económicas y de organización. La existencia actual de las provincias se explica por dos razones fundamentales: la primera es que todos los municipios, cualquiera que sea su tamaño, tienen prácticamente las mismas responsabilidades; la segunda es que más de 80 por ciento de los municipios están compuestos por menos de 5 000 habitantes y los ingresos de que disponen son escasos.

La homogeneidad institucional de los municipios es una característica fundamental del gobierno local español. Sólo las ciudades de Madrid y Barcelona se distinguen parcialmente de los otros municipios. Ambas tienen estructuras complejas para la prestación cooperativa de servicios públicos metropolitanos tales como el transporte rápido interurbano, el suministro de agua y el sistema de drenaje, así como para la coordinación de la planeación urbana y medioambiental.

La Constitución de 1978 incluye dos principios relativos al gobierno local: el derecho a la “autonomía local” frente a otras autoridades, incluida la legislatura estatal, y las facultades legislativas sobre el gobierno local conferidas al Estado y a las Comunidades Autónomas. El reconocimiento constitucional del derecho de autonomía local implica que los municipios y provincias no sólo sean divisiones internas de las Comunidades Autónomas, sino parte de la totalidad del Estado. Sin embargo, la autonomía local no significa que las competencias sean conferidas directamente a las autoridades locales: no hay una designación específica de competencias para los órganos locales, a diferencia de las normas constitucionales que rigen para las Comunidades Autónomas.

Por consiguiente, el gobierno local queda definido en las leyes estatales y en las leyes regionales de las Comunidades Autónomas. El estado establece las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. Por otro lado, los Estatutos de Autonomía confieren a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre el gobierno local. La Corte Constitucional concluyó que el sistema local español tiene una doble dimensión. El Estado es responsable de las normas “fundamentales” en tanto que las Comunidades Autónomas lo son de las normas “no fundamentales”, o normas de “desarrollo”. Hasta ahora, el Estado ha interpretado sus propias competencias con amplitud, limitando las capacidades normativas de las Comunidades Autónomas. Esta situación debería cambiar profundamente una vez que el efecto de los nuevos Estatutos

La homogeneidad institucional de los municipios es una característica fundamental del gobierno local español. Sólo las ciudades de Madrid y Barcelona se distinguen parcialmente de los otros municipios.

de Autonomía –Cataluña en 2006, Andalucía, Aragón y las Islas Baleares en 2007– se haga sentir. Los dos nuevos Estatutos fortalecen las competencias exclusivas de las Comunidades sobre el gobierno local. Es posible que a éstos les sigan estatutos relativos a otras Comunidades Autónomas, y es evidente que la amplitud y alcance de las competencias del Estado deben ser reinterpretadas a la luz de los nuevos Estatutos de Autonomía.

En general, el sistema de gobierno local español incluye una supervisión o control muy limitado de la actividad municipal y provincial. La Corte Constitucional estableció que la autonomía local excluye la mayoría del monitoreo gubernamental. Por consiguiente, la supervisión ha sido reemplazada por un complejo sistema de relaciones intergubernamentales basado en el concepto de pleno respeto a las competencias de las instituciones locales y del principio de cooperación.

El sistema de gobierno local español ha funcionado sin problemas desde 1985. El gobierno local está enteramente democratizado y ha sido receptivo a nuevas formas de democracia participativa. Los ciudadanos eligen por voto directo a sus concejales, que, a su vez eligen al alcalde. De acuerdo con los resultados obtenidos en las elecciones municipales, los partidos políticos designan representantes ante el Concejo Provincial. La participación electoral ha sido relativamente alta y, en términos generales, los gobiernos locales gozan de estabilidad mientras están en el poder. Muchas de las propuestas recientes para la elección directa de alcaldes han sido rechazadas simplemente porque no se ha encontrado deficiencia alguna en la operación del actual sistema. La eliminación de los controles de los otros órdenes de gobierno no ha deteriorado los servicios públicos locales y sólo en tiempos recientes se han dado unos cuantos casos aislados de corrupción en asuntos de planificación local.

A pesar de sus reiteradas quejas, la demanda de financiamiento de los órganos locales no siempre está justificada. Las ciudades medianas y grandes generalmente disponen de fuentes de ingreso suficientes para elegir su propia política, pero casi nunca aprovechan las competencias impositivas que la ley les otorga. Por otra parte, los municipios más pequeños tienen una escasez mayor de activos, y con frecuencia carecen de la ayuda que deberían recibir de las provincias o las Comunidades Autónomas.

El debate actual sobre temas financieros versa sobre la posible distinción entre grandes ciudades y pueblos pequeños y aldeas. Las ciudades medianas y grandes obtienen ya un pequeño porcentaje de los ingresos adquiridos a través de los impuestos del Estado. Las grandes ciudades proponen elevar esta participación de 10 a 15 por ciento, de acuerdo con los ingresos generados en cada municipio. Pero esta propuesta se topa con objeciones importantes. La primera, es el temor a la falta de rendición de cuentas en las finanzas, dado que los concejos de las ciudades no establecen sus impuestos de manera directa. En segundo lugar tenemos

que entre más grande sea la parte de los ingresos del Estado que se redirijan hacia las grandes ciudades, menor será la cantidad que se destine a los pueblos pequeños y las aldeas.

Quizá las fallas más significativas a nivel local tengan su origen en la rivalidad entre los órganos locales y las Comunidades Autónomas, fundamentalmente en dos áreas: jurisdicción en temas de interés local y financiamiento. De acuerdo con la Constitución, la mayoría de los temas locales se rigen por leyes emanadas de los parlamentos regionales. Estas leyes con frecuencia asignan costosos servicios a los órganos locales sin acompañarlos de los fondos que les son necesarios para prestarlos con eficacia. Por otra parte, las Comunidades Autónomas contribuyen muy modestamente a los gastos generales de los órganos locales y prefieren financiar proyectos municipales específicos mediante la celebración de acuerdos. Estos proyectos deben ser discutidos y aprobados en cada ocasión por el gobierno regional y a menudo son presentados como políticas públicas compartidas. Aún queda trabajo por hacer en la definición del alcance de la cooperación intergubernamental, la distribución precisa de competencias y las relaciones entre la rendición de cuentas financiera y política.