

Nuevas realidades, nuevo municipalismo: el debate y las propuestas de los Gobiernos Locales.

Sergi Monteserin Heredia.

Letrado consistorial del Ayuntamiento de Gavà.

En la web de los gobiernos locales de Cataluña (<http://www.governlocals.cat/ca/inici/>), bajo el título «Nuevas realidades, nuevo municipalismo», podemos leer lo siguiente: «GovernsLocals.cat es un proceso de debate que la Generalitat de Cataluña ha iniciado con las administraciones locales para definir cómo debe ser el municipalismo catalán del futuro ».

Efectivamente, como resultado de este proceso, encontramos en la misma web diferentes documentos, todos ellos con fecha de marzo de 2017, que recogen el debate y las propuestas sobre seis ámbitos de trabajo diferentes, en concreto los siguientes:

1. Ordenación territorial y servicios a las personas
2. Organización de los gobiernos locales.
3. Relaciones intergubernamentales.
4. Nueva gobernanza.
5. Innovando la gestión pública local.
6. Finanzas locales

Todos estos documentos tienen en común que dedican gran parte de su contenido en busca de las respuestas que los gobiernos locales deben dar ante los nuevos e inciertos retos a los que hay que hacer frente. De hecho, el que se acaba proponiendo es un repensamiento de todo el sistema público local. Además, estos documentos tienen un apreciable valor añadido porque son el resultado del debate y las propuestas de juristas de reconocido prestigio que componen cada uno de los grupos de trabajos.

Por lo tanto, y una vez leídos y analizados todos los documentos de trabajo, quería compartir en este blog de Juristas Locales de Cataluña, una recopilación de las propuestas y de las reflexiones jurídicas que considero más interesantes. Como podréis comprobar, lo he hecho de forma breve y sistemática sin seguir un formato demasiado

académico. Como última puntualización, hay que señalar que al final de cada ámbito de trabajo no he podido evitar hacer algunos breves apuntes jurídicos sobre cuestiones concretas que me han surgido de la lectura de estos documentos.

1.- Ámbito de trabajo número 1: Ordenación territorial y servicios a las personas.

Objeto: La definición de la organización territorial acaba determinando la forma de prestar los servicios públicos.

El modelo territorial local se determina por la organización territorial, el régimen jurídico y el sistema de financiación local.

- Mapa local:

1

Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías (como sucesor de las provincias y no coexistentes), mientras que en el ámbito supramunicipal está constituido por las comarcas.

El modelo de ordenación territorial se regirá por la ponderación de los principios de subsidiariedad, diferenciación, eficacia y eficiencia y garantizando el principio de autonomía local.

Aportaciones en torno a los niveles supramunicipales:

- Sólo un nivel de gobierno intermedio entre los municipios y la Generalitat (simplificación del mapa local). Se apuesta por las veguerías, en las que los miembros de sus consejos serían de elección directa, mientras que los consejos comarcales harían el papel de «delegados» de las veguerías en el ámbito comarcal y deberían especializarse en la prestación de servicios a los ayuntamientos. Hay que avanzar hacia unos consejos comarcales no políticos, bajo la dirección de un consejo de alcaldes y con una gestión profesionalizada.

- Duda que se plantea: las veguerías deben configurarse como un ente de descentralización de la Generalidad o como un ente supramunicipal que ocupe el lugar de la provincia?.

- Hay que decidir qué nivel de administración local es la idónea para prestar los servicios locales de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Debate: la existencia de comarcas en todos los territorios de Cataluña, especialmente en aquellos incluidos en el Área Metropolitana de Barcelona (AMB). Además, se propone que debería dotarse de roles de tipo político o decisorio. Hay que racionalizar estas instituciones. CON no puede estar supeditada a otros entes supramunicipales (diputación / veguería y comarcas). Valorar la asignación de funciones de planificación y de estrategia territorial global, con una posible ampliación de competencias.

El ámbito del modelo territorial y las unidades de gobierno local no debe hacerse sobre núcleos de población, sino sobre competencias, servicios, y ámbitos mínimos que garanticen la eficiencia.

Se ha demostrado durante años que la política de fusiones es ineficiente. La articulación de mecanismos para incentivar las agrupaciones voluntarias de municipios o, desde otro punto de vista, el recurso a mecanismos de cooperación entre municipios o impulsados por los gobiernos supramunicipales.

- Competencias:

En relación con las competencias locales se pide que el mundo local pueda vetar la asunción de competencias que vengan dadas por leyes del Parlamento si no van acompañadas de financiación.

Debe adquirir relevancia la aplicación del principio de diferenciación y el reconocimiento asimétrico de las competencias propias locales, para evitar municipios de primera y segunda categoría. Conviven en un mismo territorio realidades diferentes que merecen un tratamiento especializado y conforme con sus especificidades.

Hay que recuperar la idea de la cláusula residual competencial a favor de los municipios.

El municipio debe poder decidir qué competencias quiere ejercer, y hay que confiar en que el municipio decidirá con sensatez. No se puede desconfiar del mundo local. Preservar la autonomía local.

Hay que definir claramente las competencias municipales y supramunicipales: quien las tiene, quien las gestiona y quién debe financiar. Se pide una atribución clara de competencias,

Diferenciar entre Gobierno local y Administración local: Gobierno local debe depender de la voluntad de autogestionarse. La Administración local, en cambio, se puede situar en un nivel superior, de carácter supramunicipal, para optimizar los recursos (comarca).

Propuesta: Muchos son partidarios de compartir / cohesionar / agrupar los servicios a los ciudadanos para hacerlos más viables económicamente. Se podrían optimizar los recursos con más conexión interdepartamental.

Crítica: Hay demasiados intervencionismo, lo que impide la implementación de actividades económicas o la rehabilitación del patrimonio, con la pérdida continuada de población que ello conlleva.

Eliminar el régimen de subvenciones y transferencias condicionadas. Hay que respetar la decisión política del municipio y tener los recursos necesarios para financiar las competencias propias.

- Apuntes jurídicos:

- Recientemente, la definición del modelo territorial en Cataluña también ha sido objeto de análisis en la prensa. En concreto, me refiero al artículo de Núria Bosch ("La futura organización territorial de Cataluña") publicado en la web del «diario Ara» el pasado 29 de abril de 2017 (http://www.ara.cat/firmas/nuria_bosch/). Cabe señalar que en este artículo se propone que por debajo de la Generalidad debe haber dos administraciones locales básicas: municipio y veguería (servir para descentralizar servicios que presta la Generalitat), y señala que dado el fracaso en la política de fusiones de municipios es necesaria la existencia de comarcas.

- Sobre las fusiones de municipios quisiera apuntar que la política última en esta materia corresponde a las CCAA (STC nº 41/2016, FJ VI), razón por la que creo que hay que profundizar en la política de fusión de municipios. Hay que insistir para racionalizar la gran cantidad de municipios pequeños existentes (75% de municipios catalanes tienen una población inferior a 5000 habitantes).

- Veguerías: Las veguerías ya pasaron el filtro de constitucionalidad mediante la STC 31/2010. Ahora bien, una cosa es que la sustitución de las veguerías por las provincias se limite a un simple cambio de nombre, y otra es que, además, también suponga una sustitución de las cuatro veguerías o provincias existentes para las siete que prevé la Ley de veguerías, cuando esta modificación sustancial está reservada a Ley orgánica estatal en virtud del art. 141 CE y confirmado por la citada STC nº 41/2016.

- Ciertamente, en todos estos documentos de trabajo se hacen continuas referencias a la preservación de la autonomía local. Ahora bien, si lo ponemos en comparación con la vigente realidad normativa, es probable que nos acabamos recordando de la siguiente afirmación de F. VELASCO CABALLERO: «Pero el apabullante discurso" pro autonomía local "no siempre obtiene una plasmación jurídico-positiva concreta y adecuada "(" El estado de la autonomía local en 2007 ", Anuario de Derecho Municipal, 2007, p. 22). Creo sinceramente que en Cataluña la protección de la autonomía local por parte del legislador sectorial es más un deseo que una realidad, el último ejemplo es el anteproyecto de la Ley de territorio que no reconoce ninguna potestad normativa local en materia de intervención administrativa, sino sólo y de nuevo, competencias ejecutivas. Entiendo necesario, insisto, la aprobación de una ley "reforzada" que intente blindar la autonomía local del legislador ordinario sectorial, siguiendo así los casos de Andalucía y el País Vasco.

2.- Ámbito de trabajo número 2: organización de los gobiernos locales.

Objeto: determinar los órganos de gobierno de los entes locales y su funcionamiento y la vertebración de los gobiernos locales al amparo del principio de autonomía local.

La estructura organizativa de los gobiernos locales bajo dos principios funcionales: racionalidad y simplificación administrativa.

Propuesta: propiciar la elección directa en todas las instituciones locales, reforzando su carácter democrático y facilitando el rendimiento de cuentas a la ciudadanía.

Hay que revisar la estructura orgánica de los ayuntamientos, así como las facultades de autoorganización y las funciones de control de los órganos.

Bajo el principio de la racionalización del sector público habría que definir cuáles son los instrumentos, criterios, reglas o principios a emplear para la creación de órganos y, al mismo tiempo, quien sería el encargado o competente para implementarlos.

- Regeneración democrática

- Alargar el mandato de las corporaciones locales a seis años, para garantizar un plazo más adecuado de ejecución de los proyectos de legislatura para que prolongar las legislaturas permite desarrollar políticas públicas locales más eficientes. Ejemplo: para llevar a cabo cambios de planeamiento o determinadas contrataciones.

- Parece práctico celebrar las elecciones en octubre para entrar a pleno rendimiento en enero.

- Introducir limitación de mandatos asimétrica: municipios más grandes sí para evitar la profesionalización. En los más pequeños no hace falta.

- Gobernanza local

Se ha planteado el debate del sistema de elección del alcalde en los siguientes términos: elección directa y que la lista más votada pueda gobernar.

- Es necesario reforzar el papel de la oposición como controller del gobierno con amplias facultades de acceso a todo tipo de información de la entidad local y de todos sus entes instrumentales, y hay que definir el rol de los concejales no adscritos.

Propuesta de elección directa: Todas las instituciones locales deben ser de elección directa de su ciudadanía, tal como dice la Carta europea de la autonomía local.

Derechos y deberes de los electos, no sólo como fórmulas vacías de contenido, sino

avanzado en el establecimiento de un código ético de los electos, cuyo incumplimiento pueda suponer responsabilidades.

Regular el transfuguismo.

- La función pública y de personal

La flexibilidad y la adaptabilidad son conceptos clave en el personal público y al mismo tiempo los retos más importantes de la gestión de los recursos humanos.

Establecer mecanismos de evaluación continua del empleado público, que permitan garantizar la continuidad en la calidad del servicio a lo largo del tiempo.

Delimitar las funciones del personal eventual: a los efectos de delimitar de manera clara lo que son funciones de confianza y asesoramiento, sin que intervengan en la toma de decisiones estrictamente administrativas. Regular el estatuto del directivo local. Superar la actual inmovilidad funcional. Y esto se puede hacer de manera no traumática, siempre respetando los derechos adquiridos de los actuales trabajadores locales.

Tanto los directivos y jefes como los funcionarios deben poder ser despedidos por bajo rendimiento y por errores graves, con sistemas de control que impidan la arbitrariedad.

Asentar que todo representante local tiene derecho de acceder a la información pública que sea necesaria para el desarrollo de sus funciones. El ejercicio de este derecho no queda condicionado a la concurrencia de un interés personal, no está sujeta a motivación y no requiere la invocación de ninguna norma.

- Apunte jurídico:

- Si bien ya se ha apuntado en varias ocasiones por la doctrina, creo que no está de más, volver a remarcar que la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha consolidado, tal y como lo reconoce su propio preámbulo, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como herramientas determinantes para el control social de la Administración y de su actividad, en beneficio de una mayor calidad democrática.

3.- Ámbito de trabajo número 3: Relaciones intergubernamentales.

Objeto: determinar los principios y las fórmulas de coordinación y colaboración entre la Administración de la Generalidad de Cataluña y las entidades locales, y entre éstas. Tiene un papel relevante la determinación de la delegación de competencias a las

administraciones locales y la dotación presupuestaria adecuada y suficiente para cada ejercicio económico.

- Relaciones intergubernamentales.

Dos formas de cooperación administrativa: convenio y consorcio.

Habría que apostar por la regulación del Plan director de inversiones locales de Cataluña. Su finalidad es asegurar, en todo el territorio de Cataluña, la prestación de los servicios bajo los principios de equilibrio y solidaridad territorial. Se deja constancia de que algunos miembros consideran el Plan como un instrumento intrusivo.

Propuesta: se debería racionalizar y repartir de forma supramunicipal la gestión de servicios, descentralizar.

Crítica a la Generalidad de Cataluña: la Generalitat no es demasiado empática con las necesidades reales locales a diferencia de una mayor disponibilidad y acercamiento por parte de las diputaciones, que disponen de muchos convenios con municipios que funcionan y se cumplen.

Los municipios pequeños se siguen sintiendo más asistidos por las diputaciones y los consejos comarcales ya que estos disponen de una estructura de medios y personal más adecuados para esta gestión.

- Competencias.

No basta que la ley asigne competencias. hay que determinar claramente el ámbito competencial de cada administración, teniendo en cuenta la dimensión de los núcleos de población, y manteniendo tanto la capacidad de decisión como la capacidad de gestión de los servicios lo más cerca posible de la ciudadanía que les ha de utilizar.

La nueva legislación debería clarificar la tipología de competencias (propias, delegadas, y distintas a las propias y las delegadas) y los servicios, y dotar a los entes locales de competencias amplias y flexibles.

Crítica del sistema actual de reparto de competencias: la incoherencia, la complejidad y la burocratización del desarrollo de competencias actual (propias y delegadas, a menudo sin distinguirlas, aunque es capital identificarlas) hace necesaria una revisión de raíz, aún más necesaria si se incorpora la actual falta de correlación entre competencias y financiación.

Las administraciones locales no se oponen a asumir las competencias delegadas para prestar servicios de proximidad a los vecinos, pero exigen unas condiciones:

- Que los términos de la delegación sean claros.
- Que los servicios derivados de la competencia delegada sean claros.
- Que los servicios derivados de la competencia delegada les pueda prestar directamente el municipio o bien un ente supramunicipal.

Problema de la delegación de competencias: los ayuntamientos deben hacerse cargo de un servicio que no pueden financiar. Ciertamente, con la delegación de competencias la prestación de servicios se hace desde el ayuntamiento porque es más cercano al ciudadano pero necesita recursos para hacerlo.

Los ayuntamientos creen que asumen más competencias de las que les corresponden y que es imposible asumir el coste real. Solución: los servicios prestados por delegación se financiarán con los recursos asignados por la administración titular de la competencia.

- Principios básicos de la relación Generalidad de Cataluña-Administración local.

Desconocimiento de la realidad de los municipios pequeños a la hora de legislar. Rigidez de determinadas normativas en cuanto al ámbito rural, que condiciona negativamente las posibilidades de crecimiento en este ámbito. En este sentido se hace mención, entre otras, de la Ley de urbanismo, que hay que cambiar y flexibilizar.

Habría más flexibilidad a la hora de aplicar normativa y una discriminación positiva a favor de los municipios pequeños.

Propuesta: la creación de un organismo público para resolver conflictos entre la Generalitat y el mundo local se considera interesante siempre que éste se defina como un organismo imparcial, independiente y no político. No sólo debe ser un órgano mediador, sino que debería tener capacidad para resolver conflictos de competencias.

Propuesta: la regulación actual del Consejo de Gobiernos Locales debería desarrollarse y determinar criterios que garantizaran la representatividad y proporcionalidad territorial y demográfica al Consejo cada vez que se tuviera que renovar y prever la operatividad gestora. Es necesario que los ayuntamientos pequeños estén representados para reflejar la realidad territorial.

Propuesta: que se tenga en cuenta la voz del municipalismo para que no se tramite o apruebe ninguna norma que afecte a los intereses de los entes locales que no haya sido revisada por el Consejo de Gobiernos Locales

Apuntes jurídicos:

- La falta de una clara atribución y tipología de competencias locales constituye, bajo mi parecer, el eterno punto débil del mundo local. En este sentido, encuentro interesante citar la reflexión de J. MIR y BAGÓ («Evolución de la autonomía local (1992-2002), Ed: Federación de Municipios de Cataluña, 2002)", de la vigencia de una concepción patrimonial la autonomía local, más propia de los inicios del modelo municipal formulado por la Revolución Francesa que de la lógica constitucional vigente, dado que en sus propias palabras: «si los municipios son administraciones públicas y representan y gestionan los intereses de las col • lectivitats respectivas, no tiene mucho sentido que muchas de sus competencias se limiten a la zona urbana o tengan que justificar, más en el hecho de afectar actividades que se realizan sobre la vía pública, que en la incidencia de estas actividades en los intereses col • lectivos. Esta vigencia de la base patrimonial de varias competencias municipales se convierte en una limitación para estas competencias, aparte de que conceptualmente responde a planteamientos más propios

de los inicios del liberalismo que los sistemas democráticos vigentes »(p. 159). Pues bien, quince años después, creo que esta reflexión sigue plenamente vigente.

- Para evitar que la aprobación de normas jurídicas afecten negativamente la autonomía local, encuentro que podría ser interesante estudiar la implantación en nuestro derecho público catalán del mecanismo de «alerta temprana» regulado en el art. 87 y siguientes de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, que en su Exposición de Motivos (punto V) lo caracteriza en los siguientes términos: «A tal fin, la ley articula un depurado sistema de garantía de la autonomía municipal mediante la inserción de un mecanismo de alerta temprana, lo que representa una lectura ciertamente avanzada y adecuada de los principios recogidos en la Carta Europea de autonomía Local, que resultará sin duda, una de las experiencias pioneras en el Estado español a la hora de reforzado el autogobierno local ».

4.- Ámbito de trabajo número 4: Nueva gobernanza.

Objeto: Abordar el gran reto del gobierno abierto en el mundo local catalán.

- Gobierno local.

Los cuatro grandes ejes del Gobierno Local son:

- 1.- Transparencia.
- 2.- Participación.
- 3.- Rendición de cuentas.
- 4.- Evaluación y asunción pública de responsabilidades.

Gobierno Abierto más Código ético de las autoridades y responsables son unos buenos indicadores de calidad democrática del sistema institucional del país.

Propuesta: hay que impulsar una reformulación en la que los gobiernos locales pueden tener más al alcance que otras instituciones como la proximidad a los ciudadanos coadyuva en este objetivo.

Propuesta: hay una verdadera cultura interna de gobierno abierto que tiene que llevar a un diseño de estrategias para que los ciudadanos hagan uso de la información publicada en los portales y presenten sol • solicitudes de acceso a la información de que dispone la Administración.

Las nuevas tecnologías como herramienta de ayuda para conseguir esta transformación.

- **Buen gobierno.**

Dos grandes ejes del buen gobierno:

- Código de conducta de los altos cargos;

- Derecho a una buena administración y a unos servicios públicos de calidad, que incluye:
cartas de servicio, evaluación permanente de los servicios públicos con indicadores objetivos,
derecho de los ciudadanos a hacer propuestas de actuación y de mejora de los servicios públicos, y mejora de la calidad normativa.

- Publicidad activa y portales de transparencia.

No se trata sólo de publicar datos: se trata de transmitir información. Accesibilidad de los datos en bruto y de los formatos en los que se facilite la información pública.

El mecanismo que hoy deben utilizar los entes locales para poder transmitir esta información pública es el portal de transparencia (disponer de un buscador que permita un acceso rápido, fácil y comprensible a la información).

Dos grandes reivindicaciones del mundo local: la necesidad de apoyo económico para desarrollar sus obligaciones legales en materia de transparencia, en especial por los ayuntamientos más pequeños; y la necesidad de que los funcionarios municipales cuenten con la formación necesaria en esta materia es la principal demanda de muchos ayuntamientos.

Los entes locales deben afrontar otras dificultades, como son:

- Registro de grupos de interés
- Registro público de contratos y la Plataforma de servicios de contratación pública:
- Registro de convenios de la Generalitat:
- Publicidad de las declaraciones de los bienes patrimoniales y de intereses de los altos cargos
- La publicación de las declaraciones de bienes y patrimonio de los cargos electos (sólo hay que publicar todas las remuneraciones que reciban por razón de su cargo que sí deben ser públicas y estar al alcance de todo el mundo).

Es necesario que la digitalización sea posible en todo el territorio para facilitar la interrelación entre administraciones y ciudadanía. Se debe mejorar la red de telecomunicaciones en todo el territorio para poder cumplir con las exigencias de la administración electrónica.

- Derecho de acceso a la información pública:

El procedimiento vigente es complejo. Sería necesario articular la asistencia jurídica y técnica en el ámbito supramunicipal para apoyar a los municipios que tienen menos recursos. Habría que estudiar también las posibilidades de facilitar la información solo •
licitada por los ciudadanos de una manera ágil y sin la necesidad de iniciar un

expediente administrativo cuando la información demandada no afecte datos personales, ni derechos de otro tipo y no esté afectada por ningún límite a la transparencia.

- Código ético.

Hay que encontrar un mismo paradigma normativo en todo el territorio. Se hace patente la importancia que este código sea igualitario para todos y con un marco muy concreto para disipar dudas.

- Empoderamiento de la ciudadanía

Los gobiernos locales deben fomentar la participación de los ciudadanos ya que es un derecho que tienen reconocido, pero también deben hacerlo porque es una necesidad en

la medida en que los problemas sociales y las políticas para hacerles frente se hacen más complejos (convivencia social, la integración de ciudadanos de orígenes culturales muy diversos, los retos ambientales, el dinamismo económico, el impacto de la revolución digital, de la globalización, etc.) e interdependientes, y se explicitan en un marco de amplios derechos de los ciudadanos que, de una manera u otra, quedan afectados.

Cada vez es más necesaria la implicación y liderar la gobernanza entre los diversos actores implicados.

Propuesta: hay que reformar el sistema educativo para hacer un inciso más directo a la hora de mejorar la formación sobre el civismo y el hecho de despertar más conciencia pública de lo que es del col • lectivo. Formar ciudadanos informados y reflexivos, para que puedan sumarse a las deliberaciones que les afectan y, en definitiva, para que se impliquen en los asuntos que afectan a la comunidad local.

Límite: no es necesario consultar continuamente a los ciudadanos todos los aspectos de la gestión pública del consistorio, porque para ello se ha elegido un gobierno municipal.

Propuesta: reinventarnos de manera que esta participación se traduzca en procesos de interiorización y de respuesta por parte de la actuación política y administrativa municipal.

- Apunte jurídico:

Mencionar que recientemente la Federación de Municipios de Cataluña ha elaborado su Código ético para electos y altos cargos de los gobiernos locales, así como la Red de Gobiernos Transparentes de Cataluña (Código ético para los altos cargos de los gobiernos locales).

5.- Ámbito de trabajo número 5: Innovando la gestión pública local.

Objeto: determinar la configuración de los servicios públicos locales que se deben prestar a la ciudadanía en el ejercicio de las competencias atribuidas a los entes locales.

- Servicios públicos locales: programa de actuación de los servicios.

Crítica a la LRSAL: ha acabado significando un retroceso en el poco margen de autonomía de que disponían las entidades locales en la LRBRL, especialmente en la prestación de servicios públicos. Se ha puesto de manifiesto una voluntad inequívoca de recentralizar competencias a favor del Estado.

Se niega el principio general "una Administración, una competencia": es mejor compartir y cooperar entre administraciones para conseguir una mejora en la gestión. Hay una apuesta clara a mancomunar servicios y recursos humanos.

Diagnóstico: las necesidades de los servicios de cada municipio no son uniformes, lo que hace que no se pueda adoptar una única solución.

10

Propuesta: revisar y clarificar el marco competencial del mundo local: no solapamiento, principio de subsidiariedad o compartir (mancomunidad o consorcio) pero con una financiación adecuada. A la hora de realizar la ordenación competencial no se debe valorar únicamente el número de habitantes, sino también la extensión territorial y el número de núcleos dependientes.

Hay una normativa que haga referencia a la realidad actual, no la de 1985.

- remunicipalización.

Diagnóstico: estamos asistiendo a una ola de cambio de gestión indirecta de los servicios públicos a una gestión directa que produce la reinternalización los servicios (mal llamada remunicipalización).

Motivo: la voluntad de dotar de mayor transparencia la gestión pública, y de querer alejarla de la lacra de corrupción y de la sombra de sospecha de la gestión de los servicios públicos locales capitales participados por entidades privadas (y de lucro). Las causas de los principales problemas en la gestión indirecta de los servicios tienen buena parte de sus soluciones en disponer y utilizar los mecanismos de control que la Administración pública tiene sobre el operador privado que participa o gestiona el servicio. Hay que establecer unos mecanismos de controles fuertes y exigentes en el momento de la contratación.

Se describen hasta ocho puntos para valorar si hay cambio de gestión o no.

Problema de la reinternalización los servicios: no todos los municipios tienen la misma realidad y puede implicar una carga excesiva. En todo caso, si se da la remunicipalización serán necesarios medios, formación y personal cualificado y especializado (técnicos).

Propuesta: analizar los pros y contras que hay en la gestión tanto directa como indirecta de los servicios, pero buscando siempre una prestación eficiente del servicio público. La Administración pública y los municipios deben garantizar que los servicios de su competencia se prestan en unas condiciones mínimas y razonables de calidad, e incluirán cartas de servicio en el marco regulador de los servicios públicos básicos.

Las leyes catalanas deberían tener en cuenta las diferencias entre los municipios del país para evitar los planteamientos actuales que han llevado a atribuciones de competencias lineales y uniformes. Asimismo sería necesario que los mismos municipios, en función de su situación y capacidad, puedan decidir si derivan la gestión de los servicios hacia otros ámbitos supramunicipales.

Se manifiesta que en las prestaciones de servicios, la figura del consejo comarcal es básica: asesoramiento técnico o de gestión a los ayuntamientos.

- Rendición de cuentas.

Hay que incorporar la evaluación de las políticas públicas, el pasar cuentas, en el día a día de las instituciones municipales, e informar de manera transparente la ciudadanía.

11

- Regeneración democrática

Diagnóstico: las relaciones sociales y personales se han acelerado en el siglo XXI hasta el punto de ser instantáneas. La mayor repercusión de los acontecimientos políticos en el día a día ha propiciado más exigencia y presión en el engranaje de la gestión de la res pública. Y si hablamos del mundo local, aquel que es más cercano a la ciudadanía, este efecto se ha multiplicado más por las inherentes dinámicas personales.

Y es en este contexto que el mundo local puede y debe dar una respuesta valiente y comprometida y exigir la firma íntegra de la Carta Europea de Autonomía Local. Dos medidas de regeneración democrática:

- elección directa en todas las instituciones locales.
- la rendición de cuentas a la ciudadanía.

- Contratación.

Queja: Falta de consolidación de la normativa (muchas modificaciones en los últimos años).

Propuesta: unos determinados "procedimientos negociados" deberían seguir existiendo en la regulación local. Hay que crear instrumentos o técnicas para simplificar y agilizar los procedimientos de la contratación pública.

La contratación casi como una política pública: favorecer no sólo unos precios lo más económicos posibles, sino también que mariden la calidad / precio del suministro, bien o servicio; encontrando la mejor solución, desde una óptica de desarrollo económico que considere importantes la protección y el acceso a la contratación de las pymes, la estructura económica del entorno, etc.

En los últimos años, y sobre todo, como producto de la crisis económica, las cláusulas de ámbito social han desplazado las medioambientales que hasta el momento habían sido preeminentes.

Propuesta: hacia un modelo de técnicas de racionalización de la contratación local. Motivo: la necesidad de hacer compras globales para conseguir unos mejores precios y racionalizar el sistema de la contratación pública mediante su ordenación no es cuestionada por casi nadie. Parece un camino deseable y probable la existencia de diferentes centrales de compras locales (o sistemas de adquisición centralizados) especializadas para el objeto, o tecnificadas por razón de uso.

Ejemplo de eficiencia en la contratación: la Central de Compras de la ACM (compra agregada de suministros, bienes y servicios destinados a los entes locales).

- Innovando en la gestión: la planificación estratégica y los nuevos retos de la innovación en la gestión local.

Propuesta: la evaluación, la mejora en la gestión de los servicios y las políticas mediante el benchmarking (proceso de evaluación de los procesos de trabajo) y el

desarrollo de fórmulas estructuradas de innovación pública irán adquiriendo cada vez un papel más relevante en los gobiernos locales catalanes.

Con la aprobación de la Ley de transparencia, las cartas de servicios son un instrumento esencial para establecer unos «estándares mínimos de calidad y una definición clara de las condiciones de acceso a los servicios y de los derechos y deberes de los usuarios y de la Administración».

Propuesta: creemos que se deberían generar metodologías y redes de expertos capacitados para hacer evaluaciones de necesidades, de implementación y económicas

en el ámbito local y, en segundo lugar, extender la evaluación de impacto y el benchmarking de políticas. No se puede nada, ni hay voluntad de hacerlo.

Herramientas para la innovación de políticas: es imprescindible que la Generalitat y / o los gobiernos locales intermedios asuman más protagonismo en este ámbito.

Hasta ahora, la reacción de las administraciones públicas se ha centrado en la digitalización de las administraciones públicas (lo que se conoce por administración electrónica).

Pero, con el nuevo entorno social, las administraciones públicas están obligadas a ir más lejos y la implementación de las nuevas tecnologías debe ayudar a obtener un cambio real en el rol que ejercen en la sociedad y en sus relaciones con las personas, las entidades y las empresas, con el objetivo de hacer una Administración más ágil, sencilla, eficaz, cercana y confiable. Este cambio debe permitir potenciar los valores éticos y los principios de una sociedad democrática y abierta a la ciudadanía.

Actuaciones para impulsar la administración y la innovación digitales:

- Definir los líderes del proceso de transformación digital de la Administración, los responsables políticos y los directivos públicos que impulsarán este plan de acción.
- Sistema de evaluación público: impulsar la cultura de la evaluación de la Administración y de la innovación digitales y definir las metodologías para medirlas. Como dice la famosa frase «Si no lo medidas, no lo puedes mejorar».

Aspectos jurídicos: normativa adaptada a una sociedad digital.

El presente documento de trabajo finaliza con unos anexos que recogen una panorámica general de las principales instituciones o proyectos que se orientan a generar un conocimiento aplicado sobre las políticas y los servicios locales con una vocación multisectorial.

- Apunte jurídico:

- Con relación a esta tendencia de utilizar la contratación casi como una política pública, cabe decir que hay otras potestades, como la normativa, sin duda más adecuadas si se quieren beneficiar ciertas políticas de carácter social. En este sentido, creo conveniente recordar que la Resolución núm. 44/2017 de 1 de marzo de 2017 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (recurso interpuesto por la sociedad ENDESA ENERGÍA, SAU, contra el anuncio y los pliegos del acuerdo marco para la contratación

del suministro de energía eléctrica del Ayuntamiento de Barcelona), que si bien reconoce: "el carácter estratégico de la nueva directiva de contratación de cuarta generación para llevar a cabo políticas de intervención en la vida económica, social y política del país (...) "; acaba considerando que: "los contratos públicos son un marco

que permiten abastecer al ente contratante y al mismo tiempo desplegar sus políticas propias (...) pero no son instrumentos normativos para que se limitan a establecer una relación jurídica entre el ente contratante y el contratista y el Acuerdo marco examinado sobrepasa esta relación en incidir, por vía de las condiciones especial de ejecución, en relaciones jurídico ajenas que no intervienen en la ejecución del objeto contractual "(FJ 10).

6.- Ámbito de trabajo número 6: Finanzas locales.

Objeto: determinar el sistema de financiación de los gobiernos locales bajo los principios de suficiencia de recursos, equidad, autonomía y responsabilidad fiscal.

Se debe garantizar a los gobiernos locales los recursos suficientes para afrontar la prestación de los servicios cuya titularidad o gestión tengan atribuida.

- Mejora de los ingresos tributarios locales

Diagnóstico: número relativamente elevado de figuras tributarias, pero con escasa capacidad recaudatoria, con la excepción del impuesto sobre bienes inmuebles, y, por tanto, con un protagonismo excesivo de las subvenciones de otras administraciones, lo que limita su autonomía financiera.

Propuestas:

- aumentar la capacidad recaudatoria del sector con un modelo que se fundamente en dos grandes impuestos: un impuesto sobre la propiedad y una participación en la imposición sobre las rentas de las personas físicas y jurídicas (impuesto sobre la renta de las personas físicas e impuesto sobre sociedades) que prevea la opción de que los ayuntamientos puedan establecer recargos a estos impuestos para mejorar su autonomía y capacidad fiscal. Hay tributos locales que son muchos débiles.

- mejoras de gestión en materia de tasas y precios públicos.

- un sistema de nivelación de recursos a partir de la integración en un único fondo, el Fondo de cooperación local de Cataluña, de las diferentes subvenciones existentes en la actualidad (que garantice los recursos necesarios para la prestación de los servicios públicos esenciales y la reducción de las diferencias de ingresos por la concentración de la actividad económica en determinados territorios), con la consiguiente reducción de las subvenciones condicionadas para aumentar el grado de autonomía financiera local.

- ampliar el margen de gestión y decisión del municipio para modular la recaudación. En virtud del principio de autonomía, los entes locales pueden acordar un nivel de prestación superior al estándar si realizan un esfuerzo fiscal superior al esfuerzo fiscal medio o estándar.

Propuestas sobre el IBI: estas potestades tributarias deben incluir la posibilidad de efectuar un tratamiento diferenciado en función de los usos de la propiedad. Se debe prever igualmente la posibilidad de establecer diferentes tramos (por encima o por debajo del valor catastral medio de la vivienda) para introducir en el impuesto ciertos

elementos de progresividad fiscal. Poder efectuar un tratamiento diferenciado en función de los usos de la propiedad.

Propuesta: las bases fiscales deben ser homogéneas y se actualizarán de forma continua. Se propone una revisión anual con la aplicación de coeficientes (independientemente de las regularizaciones o correcciones que se pueden realizar de forma continuada) y una revisión general cada cinco años, en el mismo ejercicio, para todos los entes locales. La necesidad de la unificación de los datos del Catastro y los datos del Registro de la Propiedad para superar la actual discrepancia de informaciones en función de la fuente de información de la que provienen.

- Subvenciones incondicionadas de nivelación

Propuesta: hay consenso en el hecho de disminuir subvenciones finalistas para las incondicionadas de nivelación que se determinarán a partir de los conceptos estatuarios de capacidad fiscal y necesidad de gasto. Es necesario una nivelación de la financiación de los municipios en función de sus características particulares, no sólo en función de la población.

En virtud del principio de autonomía, los entes locales pueden acordar un nivel de prestación de servicios superior al estándar si realizan un esfuerzo fiscal superior al esfuerzo fiscal medio o estándar o si son más eficientes. El esfuerzo fiscal superior es consecuencia de la aplicación del tipo de gravamen superior al estándar o del establecimiento de recargos sobre tributos de otras administraciones. La financiación de estos servicios no se integra en el cálculo de la subvención incondicionada de nivelación.

Conclusiones:

- Establecer un buen sistema de subvenciones de nivelación fiscal entre los municipios españoles, que distribuye los recursos de acuerdo con las necesidades de gasto y de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de los municipios.

- Este modelo propuesto se conforme con la CEAL, dado que garantiza un elevado grado de autonomía financiera, un sistema de nivelación y un traslado a la recaudación de la evolución de los costes de los servicios que presta la Administración local.

- Apunte jurídico.

- Este modelo de financiación local que se propone tiene muchas coincidencias con la "Declaración de Valencia por un Financiación Local Justo" de 17 de febrero de 2017, dado que también se reclama crear espacios fiscales propios o "corresponsabilidad fiscal" a favor de los ayuntamientos; o también, una mayor utilización de las transferencias incondicionadas para garantizar que el principio de suficiencia financiera no esté totalmente acondicionado sino que se rija por el principio de autonomía local.

