

4 de marzo de 2013

IMPLICACIONES DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES LOCALES

a) Mecanismo y proceso de la reforma de la Administración Local

El Proyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que el gobierno aprobó en el Consejo de Ministros del 15 de febrero, implicará una reforma profunda de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), que regula las competencias y el funcionamiento de las Entidades Locales (EELL).

El paso siguiente es el informe del Consejo de Estado y el trámite parlamentario, en el que el partido en el gobierno quiere dar "prioridad" al Senado en el debate, por ser la cámara de representación territorial y contar con un buen número de alcaldes y concejales.

b) Contenido e implicaciones de la reforma para la Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales (EELL).

En la exposición de motivos del proyecto de ley se plantean los cuatro **objetivos de la reforma**, que sirven de justificación de las medidas propuestas. Éstos son: clarificar las competencias municipales con el fin de hacer efectivo el principio "una administración una competencia"; racionalizar la estructura organizativa de la administración local; garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso; y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Con respecto a las competencias y al reflejo de la Cooperación al Desarrollo, es necesario referirse a la regulación anterior para valorar los cambios que se proponen. En este sentido, hasta ahora la legislación establecía un listado de competencias propias de las Administraciones Locales en función de tramos de población, entre las que no figuraba atribución alguna relativa a las relaciones internacionales y concretamente sobre la cooperación internacional. Sin embargo, la propia norma era flexible en la atribución de cualquier competencia que *"contribuyera a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal"*.

Gracias a esta flexibilidad, la acción exterior se ha ido forjando con la práctica de iniciativas concretas y, obviamente, el alcance de éstas ha sido de muy distinta índole en función, entre otros factores, del tamaño de la Entidad Local involucrada¹.

La reforma que se plantea no establece un listado de las políticas consideradas como **"competencias impropias"**, sino que entiende bajo esta categoría **las que son distintas a las competencias propias y a las atribuidas por delegación**. Dentro de esta consideración se encontraría la Cooperación al Desarrollo, pero también la Educación, la Sanidad y los Servicios Sociales, entre otras, siempre que no sean delegadas por las Comunidades Autónomas en los municipios de más de 20.000 habitantes.

¹ Un Ayuntamiento o Diputación que agrupe a más de 500.000 habitantes (en España, seis ciudades superan esta cifra) es frecuente que disponga de una política de cooperación internacional y de una estructura para llevar a cabo sus objetivos. Mientras, los Ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes puede que financien actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo o que cuenten con un hermanamiento de carácter cultural, pero quizá resulta excesivo calificar esta suma de iniciativas como "política de acción exterior" y mucho menos como "política de cooperación internacional" (Manual de gestión de la cooperación local de la FEMP. Diciembre 2011)

Respecto a **las competencias impropias** recoge que sólo **se podrán ejercer si concurren cuatro requisitos**:

- a) No se pone en riesgo financiero la realización de las competencias propias
- b) No se producen duplicidades con las competencias autonómicas
- c) Se garantiza la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias
- d) Se cumplen los principios² establecidos en la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LO 2/2012 de 20 de abril). Se prevé además que será necesario para demostrar este requisito la existencia de un informe previo de la Comunidad Autónoma en el que se señale la inexistencia de duplicidades y del interventor de la entidad local sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

La confluencia de estos cuatro requisitos conduce en la práctica a una **prohibición legal de desarrollar una política de Cooperación Internacional con dotación presupuestaria en los municipios de menos de 20.000 habitantes**. Esto se debe a que la rigidez de los criterios que se emplean para valorar por ejemplo el riesgo financiero, hacen prácticamente imposible que se llegue a una situación económica en estas EELL que permita la asunción de otras competencias.

Para los **municipios de más de 20.000 habitantes, es posible la delegación de algunas competencias** por parte de la Administración del Estado y las CCAA, **entre las que podría considerarse la Cooperación** porque no establece una lista cerrada. Sin embargo, es necesario mencionar que esta posibilidad exige que la Administración delegante acompañe la delegación de la correspondiente financiación, para lo cual debe tener dotación presupuestaria adecuada y suficiente en sus presupuestos. La Administración que delega, además mantiene la dirección y control del ejercicio de esta competencia.

La disposición transitoria novena recoge el **procedimiento de evaluación de las competencias impropias** ejercidas por los ayuntamientos, por el que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley se evaluará y presentará una propuesta para racionalizar el ejercicio de estas competencias. Si de la evaluación resulta el incumplimiento de alguno de los cuatro requisitos expuestos, el Municipio debe dejar de prestar estas competencias. Si el Municipio no cumple con las previsiones establecidas en este apartado, es posible retener la transferencia de fondos³ del gobierno central al municipio hasta que se cumpla con las obligaciones de la ley.

La limitación de las competencias de las EELL va aparejada de un fortalecimiento de las Diputaciones provinciales que asumirían parte de las competencias hasta ahora prestadas por los municipios.

En lo que respecta a las Comunidades Autónomas (CCAA), la propuesta no pasa porque asuman más competencias, sino porque que las ejerzan en solitario, a la luz del espíritu que

²De acuerdo con la mencionada ley se entiende como estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio en las cuentas o superávit estructural; y como sostenibilidad financiera, la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros, dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en la Ley y en la normativa europea.

³Los fondos susceptibles de ser retenidos son las entregas a cuenta y en su caso de los anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que corresponden a los municipios de acuerdo con el art.36 de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible.

rige la ley, inspirado en el principio “una competencia, una administración”. En esta lógica, se trataría de que fuera una única Administración la que prestara estos servicios (básicamente Servicios Sociales, Sanidad, Educación), sobre el argumento de que son las CCAA las que desde el punto de vista jurídico ostentan la competencia plena en esta materia. Se advierte que la consecuencia más probable de esta medida sea la reducción de estos servicios, sobre la base de que la cuestión que está detrás de la reforma no es quién debe prestarlos (desde un punto de vista de eficiencia, eficacia, cercanía al ciudadano/a, etc), sino cómo reducir el gasto en determinadas políticas públicas para cumplir con los límites de déficit. Por esta razón es difícil pensar que las CCAA vayan a incrementar sustancialmente el presupuesto para estas políticas, de manera que se pudieran mantener los servicios y fuera posible desarrollar las políticas, tal y como se ha venido haciendo hasta el momento. Toda esa reducción de servicios afecta directamente al ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía.

c) Marco jurídico de la Cooperación Local

La flexibilidad competencial presente en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 ha sido decisiva para que los gobiernos locales pudieran desarrollar el Estado de Bienestar y garantizar el ejercicio de los Derechos, en ámbitos tan esenciales como la educación, el empleo, la formación de adultos, la sanidad, la cultura, la cooperación internacional, o el medioambiente. Esto ha sido posible precisamente por la cercanía de la política local a las necesidades de sus habitantes y por el apoyo de otras administraciones, ya sea la central, la autonómica o la provincial⁴.

A pesar de la importancia que tiene el desarrollo de estas políticas por parte del gobierno más cercano al ciudadano/a, no se ha producido el reconocimiento normativo de estas competencias como propias de las EELL.

En el caso de la Cooperación Internacional, sólo existe un referente legal en la **Ley de Cooperación de 1998**. Según esta ley, *“la cooperación para el desarrollo que se realiza desde las comunidades autónomas y las entidades locales es expresión solidaria de sus respectivas sociedades”* y *“la acción de estas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución”* (artículo 20).

También la **Carta Europea de la Autonomía local del 15 de octubre de 1985** entiende esta autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de 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” (artículo 3.1). La Carta señala que “las entidades locales pueden, en las condiciones previstas por la Ley, cooperar con las entidades de los otros estados” (artículo 10.3).

⁴ Uno de los casos de reorganización territorial que se suele tomar como referencia en Europa es el de Dinamarca. La agregación de municipios y la reforma de los gobiernos locales se produjo para que los gobiernos locales prestaran servicios de una forma más eficaz y eficiente, no para reducir su ámbito competencial. Esto supuso, la eliminación de las administraciones territoriales de segundo grado, lo que aquí serían las Diputaciones.