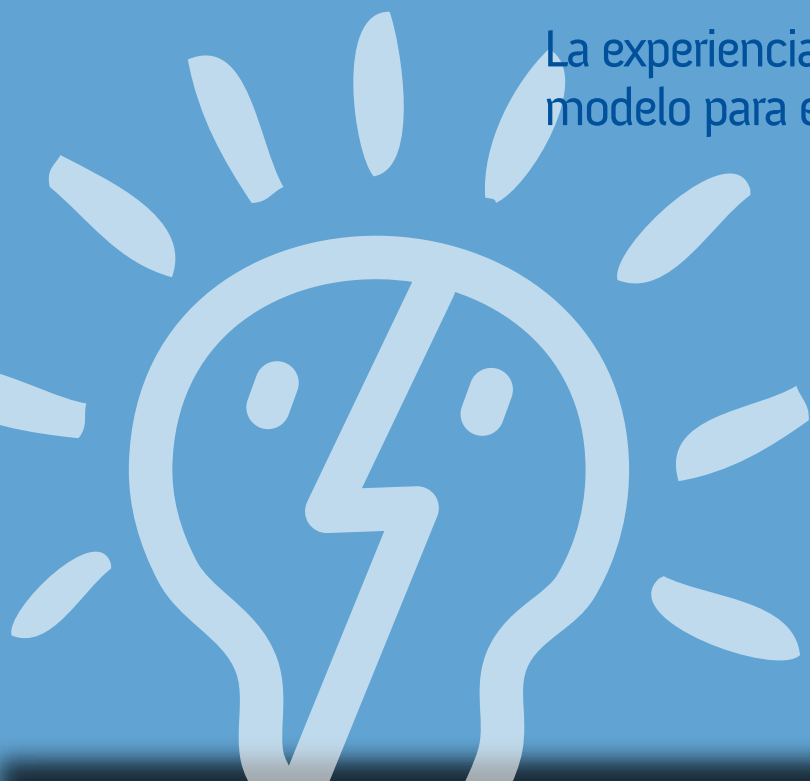


Modalidades de gestión de los servicios públicos locales y mecanismos de cohesión social y solidaridad interterritorial en España

La experiencia en territorio Andaluz y su referencia como
modelo para el proceso de descentralización en Uruguay

Leopoldo Font
Beca de Investigación CEA/UIM



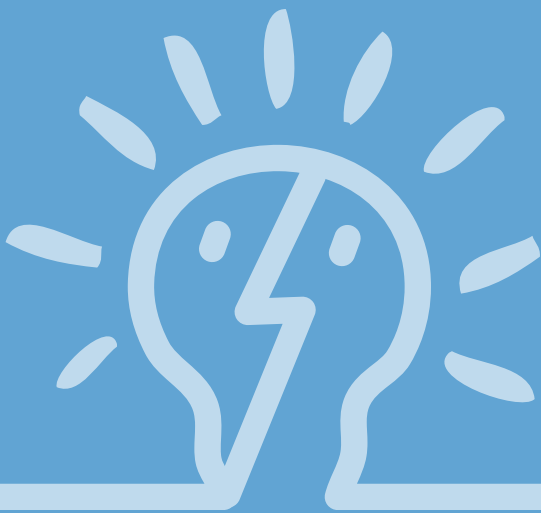
Modalidades de gestión de los servicios públicos locales y mecanismos de cohesión social y solidaridad interterritorial en España

La experiencia en territorio Andaluz y su referencia como
modelo para el proceso de descentralización en Uruguay

Leopoldo Font
Beca de Investigación CEA/UIIM



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



Informe final de la investigación practicada en el marco de la beca del Programa “Andalucía por el Desarrollo Local Iberoamericano” durante los meses de abril y julio del año 2008 en Granada, Almería y Sevilla.

Edita:

**Fundación Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, JUNTA DE ANDALUCÍA.**

**© Fundación Centro de Estudios Andaluces
Bailén, 50, 41001 – Sevilla
Tel.: 955 055 210
Fax: 955 055 211
www.centrodeestudiosandaluces.es**

**Mayo de 2009
ISBN: 978-84-692-2514-1
Depósito legal: SE-2715-2009**

Índice

1. Introducción	7
2. El Servicio Público Local: concepto y características.....	11
3. El marco Europeo en materia de servicios públicos locales.....	19
4. La Gestión de los Servicios Públicos Locales en España y Andalucía	33
5. Descentralización territorial y competencias municipales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía	55
6. Desarrollo territorial y cohesión social en Andalucía y los fondos de compensación territorial.....	65
6.1. Los Fondos de Compensación Interterritorial.....	77
6.2. El Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) de España para el periodo 2007-2013	78
6.2.1. Prioridades del MENR.....	80
6.3. El Fondo de Nivelación de la Junta de Andalucía	82
7. Principales desafíos de los municipios para cumplir con sus cometidos en materia de gestión de los servicios públicos locales y en el marco de la Ley de Descentralización.....	87
7.1. Marco competencial de los municipios, modelo de descentralización y principios sobre los cuales se sustentan.....	87
7.2. ¿Qué modelo de prestación para los servicios públicos locales?	89
7.3. ¿Qué lugar ocupan las organizaciones sociales y los ciudadanos en general y qué formas de participación?	90
7.4. El modelo organizativo.....	92
7.5. El papel de los Alcaldes o Alcaldesas en la gestión de los servicios públicos locales	93
7.6. Indicadores de gestión.....	93
7.7. La cooperación público-público y público-privada	94
7.8. Rol de las TICs.....	95
8. Conclusiones.....	99
9. Anexos.....	107
9.1. Bibliografía	107
9.2. Fuentes Consultadas y Entrevistas realizadas	111
9.3. Texto del Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento.....	113

Abreviaturas

CCAA	Comunidades Autónomas.
RS	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1955.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRHL	Ley 39/1998, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LMMGL	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local.

A nivel de la CCAA

EAA	Estatuto de Autonomía de Andalucía.
LRDMA	Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía.
LRR	Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio.

1. Introducción



1. Introducción

En el Uruguay se están procesando cambios sustantivos en materia de Reforma del Estado y descentralización territorial. El Poder Ejecutivo ha enviado un Proyecto de Ley al Parlamento sobre descentralización que surge (como su propia justificación así lo enuncia) como consecuencia de una serie de asuntos que, a lo largo de la historia del Uruguay se han ido sucediendo con el principal cometido de intentar acercar cada vez más la administración a los ciudadanos.

El trabajo de investigación que se presenta a continuación, refiere al tema de las modalidades de gestión de los servicios públicos locales en Andalucía y su impacto en la cohesión social y la solidaridad interterritorial. Con este trabajo, el autor tiene el firme propósito de poner en escena lo que entiende son los temas principales de la agenda en Uruguay en esta temática, lo que se plantea a la luz de la experiencia recogida por España y Andalucía.

El trabajo se realiza como resultado de la adjudicación de una Beca, a partir de la convocatoria de Becas de Investigación del Centro de Estudios Andaluces y la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el marco del Programa «Andalucía por el Desarrollo Local Iberoamericano»; orientado a promover el intercambio de experiencias y el estudio de problemas que afectan a los gobiernos locales en temas relacionados con la promoción de la calidad democrática y el estado del bienestar.

Su objetivo específico es ofrecer una visión de las modalidades de gestión en la prestación de los servicios públicos locales en España y su adaptación al contexto del régimen municipal uruguayo en el marco de la aprobación de la Ley de descentralización. Para ello se tomarán como referencia las formas o modos en que los mismos se gestionan en Andalucía y los mecanismos de cohesión social y solidaridad interterritorial que aplican.

El trabajo se estructura en seis partes: en la primera, se describe el concepto y las principales características del servicio público, tomando como principal aporte un capítulo ya desarrollado por el autor en el marco de su trabajo de investigación para la obtención del DEA, como parte de su postulación como Doctor en Dirección y Gestión Pública Local.

En una segunda parte, se hace referencia al marco Europeo en materia de servicios públicos locales, en el entendido que las competencias asignadas al nivel local de la Administración Pública varían de un país a otro y que llama la atención, desde la realidad de estos mismos servicios en Uruguay, que en la gestión de un mismo servicio participan muchos entes, tanto públicos como privados y con diversas modalidades de gestión.

El trabajo continúa con el mismo abordaje desde la realidad de España y de Andalucía en particular en un tercer

epígrafe. Se realiza una descripción y diagnóstico de la situación de los Ayuntamientos en Andalucía y se analizan algunos de los factores que han influido en la gestión de los servicios públicos locales. El método que se ha seguido para la elaboración de esta tercera parte ha consistido en clasificar los servicios que se prestan en los Ayuntamientos de Andalucía, agrupándolos en categorías, indicando para cada uno de los tipos la forma en el que se lleva a cabo su gestión. Para ello se ha obtenido información de la vasta bibliografía y legislación existente y de algunos servicios municipales y de sus memorias de gestión.

En el cuarto acápite, se aborda la descentralización territorial y las competencias municipales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, asuntos claves en el marco del proceso de descentralización en el Uruguay. En las casi últimas tres décadas, como consecuencia de unos mayores niveles de autonomía, se pasa de una política centralizada y tradicional, en la que el Estado marcaba las pautas de actuación, a una política más descentralizada en la que los diferentes niveles de gobierno tienen más que decir a la hora de diseñar su propio desarrollo.

En un quinto capítulo, se describe parte de la realidad Andaluza en términos de cohesión social y solidaridad interterritorial y se analizan algunos datos que pueden aportar pistas en términos de los resultados de la aplicación de ciertas políticas en el nivel local para tomar de referencia desde la realidad uruguaya. Asimismo, se plantea que este tema va de la mano del desarrollo territorial y al también crecientemente importante rol del municipio como promotor de desarrollo e instancia de mayor responsabilidad institucional descentralizada y de alta legitimación democrática, en el entendido que la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo humano, están fuertemente relacionados con el

potencial económico de un país y particularmente con la distribución desigual del ingreso, la cual determina graves dificultades e injusticias con clara segregación de oportunidades productivas y de ingresos y afecta la cohesión social (que ha sido uno de los principales orgullos de la sociedad uruguaya).

Luego de un acercamiento a la realidad Andaluza, en un sexto capítulo, se plantean los principales desafíos a los cuales se enfrentan las futuras municipalidades en el Uruguay, desde la perspectiva de los diversos instrumentos y herramientas de gestión de los servicios públicos locales y las experiencias aprendidas en las situaciones previamente analizadas. En esta sexta parte, con la intención de ayudar a encontrar las mejores referencias en esta materia, se abordan una serie de interrogantes que parecen no estar del todo definidos en el marco del Proyecto de Ley, como ser: *i) el marco competencial de los municipios, el modelo de descentralización y los principios sobre los cuales se sustentan; ii) el modelo de prestación de los servicios públicos a nivel local; y iii) el lugar que ocupan las organizaciones sociales y los ciudadanos en general y las formas de participación.*

El trabajo finaliza con una serie de conclusiones que resumen su contenido y que pretenden sintetizar las principales ideas sobre la actual situación de la actividad de servicio y el hecho de sus diferentes modalidades de gestión en el ámbito concreto de las futuras municipalidades en el Uruguay.

Esta información, ordenada y sistematizada, se entiende que puede orientar a elaborar propuestas sobre la gestión municipal en materia de servicios, detectándose algunos de los puntos críticos del proceso y sugiriendo algunas acciones concretas.

2. El Servicio Público Local: concepto y características



2. El Servicio Público Local: concepto y características

La noción de servicio público constituye una idea en constante evolución. Hoy en día inacabada, toda vez que ni la doctrina ni la legislación dan una definición uniforme sobre lo que se debe entender por servicio público. No existe una definición en la que se puedan enumerar los elementos comunes a todo cuanto en la profusa legislación administrativa y en el derecho comparado aparece definido o definible como un servicio público.

El célebre publicista Duguit, con sustento en una nascente jurisprudencia del Consejo de Estado francés, desarrolló una conceptualización alternativa al ejercicio del poder del Estado: el servicio público.¹ El Estado, afirma, no se caracteriza por el despliegue de las potestades públicas sino que solo se justifica por la prestación de servicios a la comunidad. La doctrina de los servicios públicos fue sin duda una de las instituciones más exitosas en la nascente historia del Derecho Administrativo, hasta el punto que en forma renovada es una de las más importantes figuras de la actividad estatal contemporánea. Por otra parte, en Francia toda la jurisdicción de lo contencioso administrativo se definió por mucho tiempo, y todavía ahora, alrededor de los servicios públicos.

Los administrativistas coinciden en señalar a Hauriou² y Berthélémy como los principales opositores de esta doctrina, en aquella época.³ Para Hauriou resulta útil distinguir la potestad pública y la gestión del Estado, pero a su vez el concepto de gestión se desdobra en gestión administrativa (en el caso de los servicios públicos) y gestión privada del Estado. Según este autor, el grave error de Duguit es tratar de eliminar del derecho público la noción de potestad pública.

En el concepto de servicio público existen dos ideas: la idea de servicio, que consiste en la actividad de prestación asumida directamente por la Administración pública o indirectamente por un particular o una organización destinada a aportar alguna utilidad general, pública o colectiva; y por otro lado, la idea de lo público, que implica la gestión en nombre de la colectividad, en principio por el Estado, sin que ello excluya la posibilidad de gestión a través de los particulares.

1 Duguit, León. *Traité de Droit Constitutionnel*. Vol. II, 3ª edición. París, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 1928.

2 Millard, Eric. Hauriou et la theorie de l' institution. En *Droit et Société* 30/31. Francia, 1995.

3 Soriano García, José Eugenio. *Desregulación, Privatización y Derecho Administrativo*. Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia, 1993.

Ante la ausencia de una definición clara, única y completa del concepto de servicio público, tanto para la doctrina de comienzos del siglo XX, según se ha podido indagar, para la mayoría de los autores contemporáneos, la noción o identificación del concepto se construye con los tres elementos siguientes: en primer lugar, un elemento orgánico que es la titularidad administrativa denominado *publicatio*. Con este elemento, la Administración pública asume la responsabilidad de que la actividad calificada como servicio público mantenga sus prestaciones en forma regular y continua; por ende exige que en la actividad intervenga en forma directa o indirecta una persona pública. En tal sentido existe una asunción formal de la actividad por el Estado y se excluye de cualquier iniciativa privada ya que la organización es totalmente pública.

En segundo lugar, se debe mencionar un elemento material que es el interés público, con ello se quiere decir que el servicio público es precisamente eso, un interés público, sólo que se concreta, se individualiza. Se trata de una actividad necesaria para la sociedad y altamente calificada en función de su repercusión sobre la vida colectiva, que sería simplemente el resultado de una forma de conciencia colectiva acerca de la importancia o significación alcanzada por una concreta actividad, en un determinado momento histórico. En este sentido, el autor José Araujo Juárez indica:

«... en la noción del servicio público, el interés público se presenta como el denominador común de todos los servicios públicos; es, pues, una constante. En efecto, más allá de la diversidad de objetos —cada servicio público tiene un objeto específico en concordancia con la especificidad de la prestación que se entrega (energía, agua, gas, telecomunicaciones, etc.)— se encuentra la identidad del fin perseguido: la satisfacción del interés público. Por tanto, el reconocimiento de la existencia de una necesidad pública y la decisión de satisfacerla, es el resultado de una valoración que corresponde efectuar al Poder Público en cada momento, en función de los intereses públicos que presenta». ⁴

Como tercer y último elemento, se deben mencionar las potestades exorbitantes del derecho común. Las propias características de los servicios públicos implican la sumisión, bajo grados diferentes según sea el caso, a reglas constantes, homogéneas y exorbitantes del derecho privado como marca de su especificidad y que en principio, serán válidas para la generalidad de los servicios públicos conocidos.

Asimismo, Cabanellas nos dice que:

«... el concepto de servicio público es de capital importancia en el derecho administrativo; y que el servicio ha de satisfacer una necesidad colectiva, a través de una organización administrativa o regida por la Administración Pública y como tal, el mismo, es una consecuencia del grado de desarrollo cultural o político alcanzado por una sociedad». ⁵

Algunos autores plantean que, como requisito para la existencia del servicio público, se exige como mínimo

4 Araujo Juárez, José. Los derechos fundamentales económicos y el derecho de los servicios públicos. *En Servicio público, balance y perspectivas*. Caracas, Vadell Hermanos, 1999.

5 Cabanellas, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Tomo II, 4ª edición, Buenos Aires, Bibliografía Omeba, Editores Libreros Lavalle 1328, 1979.

la titularidad pública, pues debe mantenerse una prestación que satisfaga los intereses públicos. En términos muy contundentes, Carmen Chinchilla, citada por Muñoz Machado, ha indicado lo siguiente:

«... si no hay titularidad pública, las actividades llevadas a cabo por particulares, aunque satisfagan intereses generales y están sujetas a autorización previa no serán servicios públicos, sino servicios privados de interés público».⁶

En igual sentido G. Ariño Ortiz dice que:

«... cualquiera que sea el criterio que se adopte para definir el servicio público, toda calificación de algo como servicio público requiere de una «referibilidad» de tal actividad al Estado (o a la Administración local)».⁷

En conclusión, según estos autores, la definición del concepto de servicio público está compuesta por un sin número de elementos y condicionantes sociales, debiéndose recalcar que siempre en la prestación de esa actividad existen tres aspectos fundamentales, la *Publicatio* o declaratoria de titularidad estatal, los intereses públicos y las potestades de imperio que tiene la Administración Pública.

Sin embargo, la nueva realidad económica-social ha puesto en tela de juicio el concepto de servicio público y con ello se vislumbra un importante movimiento, que pretende identificar exactamente qué es y qué no es un auténtico servicio público y por supuesto de lo que habría de significar dicha calificación. El problema que se plantea es si debe exigir una reserva legal de cualesquiera de las actividades calificadas como servicios pú-

blicos, porque esas actividades se excluyen del ejercicio pleno de los derechos fundamentales económicos.

Por otra parte, la citada jurista española Carmen Chinchilla Marín, también mencionada por Araujo Juárez, señala:

«... la etiqueta de servicio público no borra de un trazo los derechos y garantías fundamentales que puedan estar implicados en la actividad que sea objeto del mismo. Quiere decirse con ello, que en los casos en que una actividad que se configura como servicio público implique, además, el ejercicio de derechos fundamentales, será preciso sentar las bases que garanticen el equilibrio entre las obligaciones derivadas de la misión de servicio público y el respeto a dichos derechos fundamentales. Ello significa que la calificación de servicio público no puede ser una patente de corso que permita al legislador y, mucho menos, a la Administración Pública, consagrar sin límites obligaciones y prohibiciones de todo tipo a los particulares».⁸

En consecuencia, según estos autores, cualquier restricción a las libertades fundamentales debe estar debidamente justificada y ser necesaria para la consecución de los intereses públicos, por supuesto en forma objetiva y concreta para que la intervención administrativa se lleve a cabo mediante los medios o técnicas que menos restrinjan los derechos fundamentales y que mejor se adecuen a la proporcionalidad, transparencia y fin de los derechos constitucionales como pueden ser la libertad de empresa, propiedad y libre contratación.

Difícilmente encajan en estos esquemas las actividades del Estado de producción de bienes y servicios para el

6 Chinchilla, Carmen *apud* Muñoz Machado, Santiago. Servicio Público y Electricidad. Editorial Cívitas S.A., 1998.

7 Ariño Ortiz, Gaspar *apud* Muñoz Machado, Santiago. Servicio Público y Electricidad. Editorial Cívitas S.A., 1998.

8 Chinchilla, Carmen *apud* Araujo Juárez, José. Los Derechos Fundamentales Económicos y El Derecho de los Servicios Públicos. En el libro Servicio Público, Balance y Perspectivas, Vadell Hermandades Editores, Venezuela, 1999.

mercado a través de las empresas públicas, en competencia con los particulares o de forma monopólica. Simultáneamente, los Estados se esforzaron por apoyar los esfuerzos de los particulares en el desarrollo principalmente industrial con legislaciones de fomento, incluyendo exoneraciones tributarias y subsidios estatales, en la forma de devoluciones de tarifas y de préstamos con bajos intereses, por ejemplo. En tal momento, pudo acertadamente el administrativista español Jordana de Pozas establecer su clasificación de actividades del Estado en: «...tripartición de las formas de actividad administrativa que formuló Jordana: policía, fomento y servicio público».⁹

Pero incluso esta clasificación más amplia no alcanza a englobar nuevas actividades del Estado como las de planificación y las de producción de bienes y servicios para el mercado, en sistema de monopolio e incluso en competencia con los particulares.

Martín Mateo resume el nuevo estado de cosas así:

«En el Estado absoluto, bajo la rúbrica de policía, se comprendía prácticamente todo el obrar administrativo, abarcando tanto la policía de seguridad como la policía de bienestar. ... Al incrementarse las competencias y fines de la Administración dentro del concepto de orden público ... también una serie de complementos como la salubridad, la moralidad, la estética, el orden público económico, el orden público político. Surge así, frente a la policía general, garantizadora del orden público en su sentido clásico, las policías especiales que abarcarían el urbanismo, la administración económica, la policía de la industria, etc.»¹⁰

Es en virtud de esta situación que algunos autores como García de Enterría, consideran que debería incorporarse una cuarta forma de actuación denominada «dación de bienes al mercado».

Para Ariño Ortiz, las modalidades y tipos de actuación del Estado se pueden clasificar convencionalmente en: la acción reguladora e imperativa, que consiste en dictar normas por las que se imponen una serie de limitaciones a los ciudadanos; es lo que tradicionalmente se conoce como actividad de policía, y está constituida por órdenes, autorizaciones, multas, pensiones o licencias. La acción de fomento, a través de la cual se estimula a los ciudadanos para que realicen determinadas actividades, pero sin inmiscuirse en las mismas, a través de subvenciones, bonificaciones, créditos, etc. La acción de prestación, de carácter positivo, de bienes o servicios. Son actividades de titularidad pública que se ofrecen al público en general, ya sea directamente o por delegación. Son los denominados servicios públicos y servicios sociales. La acción de producción de bienes, en que el Estado actúa como un agente más del mercado, sin reserva de titularidad en la producción. Tradicionalmente se ha calificado como «gestión económica», sometida al ordenamiento jurídico-privado. Y, finalmente, la acción de planificación y programación, en la que el Estado pretende prever y racionalizar la acción de todos los agentes para atender las necesidades de los ciudadanos en los distintos sectores económicos.¹¹

9 García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II, Madrid, Thomson-Civitas, 2004.

10 Martín Mateo, Ramón. *Manual de derecho administrativo*. Ma-

drid, Trivium, 2000.

11 Ariño Ortiz, Gaspar. El servicio público como alternativa. En *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 23, 1979, pp. 537-560.

Otra corriente, identificada en un trabajo desarrollado por Andara,¹² plantea que lo público ya no debe considerarse como lo que hace exclusivamente el Estado. Más bien lo que se propone y se defiende es la autonomía del sector social y su capacidad de iniciar cambios internos que repercuten tanto en los sectores públicos estatales como en los sectores privados orientados hacia el mercado y en sus sociedades.

Esta nueva tendencia, señala Andara, se enfoca hacia lo social y proyecta el cambio radical de todo el «espacio público», en el sentido de que lo público ya no puede ni debe ser concebido como lo que hace exclusivamente el Estado. De esta forma la separación entre la identificación de lo público con lo estatal se convierte en la idea central que caracteriza esta nueva corriente. Según señala este mismo autor, para esta corriente:

«... la sociedad cumple un papel público que tiene que ser reivindicado, y para lograr este objetivo se debe, por un lado, reeducar a los ciudadanos para que cumplan labores en el interés de todos, es decir, labores públicas y, por el otro, enseñar a nuestras frágiles sociedades civiles a cumplir y desempeñar funciones sociales tales como prestar servicios públicos en beneficio de toda la sociedad. Toda esta estrategia exige y amerita crear «condiciones de civilidad», es decir, una nueva cultura cívica donde los ciudadanos y funcionarios públicos latinoamericanos aprendan a respetar las normas, los mecanismos institucionales establecidos y participen dentro de los procesos sociales para depender ellos mismos de sus propias fuerzas sin la necesidad de recurrir a salvaciones mesiánicas o populistas de última hora».¹³

12 Andara M., Abraham Enrique. La segunda generación de Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina. En *Provincia* N° 17, enero-junio 2007. Venezuela.

13 *Ibidem*.

Este esquema de tercerización de la actividad pública no está exento de problemas ni mucho menos de debate. Al igual que ha sucedido con las etapas reformistas, la tendencia hacia el pragmatismo negativo de nuestros sistemas políticos y sociales han hecho oposición para que el sector social tome la autonomía funcional que tanto reclama, presentándose situaciones de confrontación entre los sectores sociales (sociedad civil), los sectores políticos (Estado) y los sectores privados (mercado/corporativos). Los problemas marcadamente políticos (por rivalidades ideológicas, intereses electorales y hasta prebendas populistas con los sectores sociales excluidos) hacen que instituciones del tercer sector, que han venido prestando un servicio público eficiente, colapsen o sean arrebatados arbitrariamente por parte del sector público estatal. Por otra parte, los intereses corporativos privados, también presentan una seria amenaza para la estabilidad del tercer sector. Según el mismo Andara:

«... Al no estar acostumbrados a la competencia en cuanto a la prestación de los servicios sociales, el sector privado en aras de mantener un monopolio de ciertos servicios altamente lucrativos, presiona al Estado para que pongan límites legales a la prestación de los servicios de las instituciones públicas no estatales».¹⁴

Otro problema lo presenta el mismo sector social por la falta de preparación de las personas como beneficiarias directas del servicio público distribuido por el tercer sector.

De acuerdo con la cultura pública de los latinoamericanos, y las políticas populistas desarrolladas por varios gobiernos, ciertos grupos de personas asocian

14 Andara M., Abraham Enrique, o. cit.

lo «público» con lo «gratuito», y cualquier cobro por el servicio, por mínimo que sea, representa una severa oposición para la distribución de una asistencia pública de calidad.

Se puede afirmar entonces, que la actividad considerada como servicio público ha experimentado, a lo largo de su historia, crisis conceptuales que expresan, en definitiva, un importante cuestionamiento a la eficacia de esta técnica de intervención administrativa.

En los últimos tiempos también se aprecia una creciente preocupación por la modernización de los servicios públicos subrayando la necesidad de avances en el funcionamiento y calidad de las prestaciones. En este sentido, se discute hasta qué punto la diferencia entre gestión pública y privada es relevante en los procesos de mejora de los servicios públicos.

Para cerrar este epígrafe, también se puede decir que, el concepto de servicio público admite dos acepciones:

a) desde el punto de vista objetivo, refiere a la actividad que se traduce en las tareas o cometidos direccionados al logro del aludido bien común, expresado generalmente en el Derecho positivo como interés público o interés general;

b) desde el punto de vista subjetivo, es el conjunto de órganos que realizan dicha actividad, o sea, la organización que la tiene a su cargo y que suele denominarse como Administración pública (en singular) o Administraciones públicas (en plural) para significar su complejidad actual.

Por tanto, no se trata de puntos de vista contradictorios sino de enfoques complementarios de un mismo objeto, que cuando aluden al concepto funcional escriben la palabra administración con «a» minúscula, mientras que cuando refieren al concepto orgánico lo hacen con «A» mayúscula.¹⁵

15 Pantoja Bauza, Rolando *apud* Delpiazzi, Carlos E. «Marco Constitucional del Derecho Administrativo». En *V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador. 4 al 6 de abril de 2006.

3. El marco Europeo en materia de servicios públicos locales



3. El marco Europeo en materia de servicios públicos locales

Las competencias asignadas al nivel local de la Administración Pública varían de un país a otro. Desde el punto de vista de la gestión de los servicios públicos locales, en Europa, lo primero que llama la atención desde la realidad de Uruguay, es que en la gestión de un mismo servicio participan muchos entes tanto públicos como privados y con diversas modalidades de gestión.

La plena integración de España en la Unión Europea determina que las experiencias desarrolladas en otros estados miembros influyan sobre los debates políticos y administrativos. Al mismo tiempo, la cohesión económica y social en el seno de la Unión Europea determina la necesidad de mantener un equilibrio entre los pueblos del territorio, elemento que va estrechamente unido a la asignación de recursos financieros suficientes.¹⁶

En este sentido, un aspecto relevante a considerar del marco europeo es el del término «servicios de interés general»

16 Junta de Andalucía. Consejería de Administración. Dirección General de Administración Local. *Libro Blanco de la Administración Local de Andalucía*. Colección informes y estudios-Serie Administración Local. Andalucía, marzo de 2002. Disponible en http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion/opencms/portal/com/bin/portal/AdministracionLocal/Publicaciones/publicaciones_16/libroblancocompleto.zip

y «servicio de interés económico general» que, según el Libro Verde de los servicios de interés general de la Comisión de las Comunidades Europeas (en adelante CEE), no deben confundirse con la expresión «servicio público».¹⁷ A menudo también se confunden los términos «servicio público» y «sector público». Con este último término se hace referencia a todas las administraciones públicas y a todas las empresas controladas por autoridades públicas.

Según la CEE la expresión «servicio público», es un término más ambiguo que puede tener diversos significados y por tanto, inducir a confusión:

«... Con esta expresión se alude a veces al hecho de que un determinado servicio se ofrece al público en general, mientras que otras veces lo que se quiere resaltar es que se ha asignado a un servicio una misión específica de interés público o se hace referencia al régimen de propiedad o al estatuto de la entidad que presta el servicio en cuestión».¹⁸

Para la CEE, los servicios de interés general afectan a la cuestión central del papel desempeñado por las autoridades públicas en una economía de mercado, a saber:

17 Comisión de las Comunidades Europeas. *Libro Verde sobre los servicios de interés general*. Bruselas 21 de mayo de 2003. Disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l23013.htm>.

18 Comisión de las Comunidades Europeas, o. cit.

«... por una parte, velar por el buen funcionamiento del mercado y el respeto de las reglas del juego por todos los protagonistas, y por otra, garantizar el interés general, en particular, la satisfacción de las necesidades esenciales de los ciudadanos y la conservación de los bienes públicos cuando el mercado no lo consigue».¹⁹

La realidad de los servicios de interés general es compleja. Según el documento recientemente citado, en este concepto se incluyen servicios de naturaleza tanto económica como no económica. Abarcan un amplio espectro de actividades de diverso tipo —desde ciertas actividades propias de las grandes industrias de redes (energía, servicios postales, transporte y telecomunicaciones) hasta la sanidad, la educación y los servicios sociales—, de dimensiones diversas —unas de ámbito regional, incluso mundial, otras de ámbito simplemente local—, y de diferente naturaleza —sometidas o no a la disciplina de mercado. La forma en que se organizan estos servicios difiere en función de las tradiciones culturales, la historia y las condiciones geográficas de cada Estado, así como de las características propias de la actividad en cuestión, sobre todo de su desarrollo tecnológico. La expresión de servicios de interés económico general, si bien es utilizada en algunos artículos del Tratado de la Unión, sin embargo, no aparecen definidos ni en el mismo Tratado ni en el Derecho Derivado.²⁰

Según señala el mismo documento, se suele concebir con este término a aquellos servicios de naturaleza económica, a los que la Comunidad impone obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio

de interés general. En la Unión Europea, a partir de los años 80, varios sectores que prestaban exclusiva o esencialmente servicios de interés económico general fueron gradualmente abiertos a la competencia.

De todas maneras, cabe resaltar que, en el caso de la Comunidad Europea, se ha ido promoviendo una apertura progresiva del mercado acompañada de medidas de protección del interés general, en particular, mediante el concepto de servicio universal, con el fin de garantizar el acceso de todos, independientemente de la situación económica, social o geográfica, a un servicio de calidad comprobada a un precio asequible.

En esta dirección, según lo demuestra la experiencia internacional, al decir de Villalba Pérez:

«Los resultados han mostrado que un elemento clave para el avance hacia el acceso universal al servicio es la apertura de los mercados a la competencia así como el fortalecimiento de ésta en los mercados ya liberalizados. También es importante el establecimiento de un marco regulador suficientemente claro, preciso y capaz de fomentar la inversión privada en infraestructuras, así como un plan de apoyo político y administrativo fuerte. Programas exitosos de acceso universal, como el caso chileno y el colombiano en el servicio de las telecomunicaciones, se han caracterizado por ser producto del consenso de todos los actores interesados: sector privado, ente regulador y representantes de los consumidores y usuarios».²¹

En cierto momento, el Uruguay vivió una situación de estas características, pero con un afán meramente privatizador y con ansias de reducir el tamaño del Estado. De todas formas, ciertas áreas del Estado que llegaron a privatizarse volvieron a manos del mismo Estado que

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 Villalba Pérez, Francisca. *Los servicios públicos locales como mecanismos de equidad, cohesión social y solidaridad interterritorial*. Documento inédito facilitado por su autor. España.

promovió su privatización, aunque el tema está nuevamente puesto sobre la mesa para su debate.

Sin embargo, liberalización y privatización no necesariamente son sinónimo de desmantelamiento del Estado, para ser más precisos, como también lo plantea Villalba Pérez:

«El proceso de liberalización determina un nuevo papel del Estado que pasa de ser gestor o prestador único del servicio a ser su regulador y supervisor; implica la apertura del mercado y la ruptura de monopolios y nacionalizaciones; sustituye la técnica de la concesión administrativa de servicios públicos por la autorización especial o de tracto sucesivo, y despublica los clásicos servicios públicos que pasan a denominarse servicios de interés económico general y son prestados en régimen de concurrencia y libre competencia (energía, transportes, telecomunicaciones, servicios postales). En las actividades liberalizadas, denominadas servicios de interés general, se introduce la competencia, el incremento de la calidad del servicio y la bajada de precios a través de las denominadas «obligaciones de servicio público y de servicio universal» que a su vez suponen: a) la aplicación de los principios de igualdad en el acceso al servicio e igualdad de trato en el mismo; continuidad y regularidad en la prestación; mutabilidad o adaptación a las técnicas de progreso y asequibilidad en el precio; b) que el servicio sea prestado en todo el territorio nacional con independencia de la ubicación del mismo (universalidad territorial); c) la aplicación de procedimientos administrativos mucho más flexibles que el procedimiento administrativo tradicional; y d) la supervisión del desarrollo del servicio por autoridades administrativas independientes (Comisiones Reguladoras Nacionales)». ²²

Y se aclara que la liberalización de sectores implica la necesidad de introducir en paralelo un proceso de privatización para permitir la concurrencia del sector público y del privado, llegando a distinguir tres tipos de privatización: formal, material y patrimonial. ²³

En este mismo documento, Villalba Pérez plantea que:

«Desde una concepción orgánica-subjetiva... existía servicio público cuando la Administración asumía como propia una determinada actividad, prestándola bajo su responsabilidad en condiciones de igualdad, continuidad, regularidad y mutabilidad... Este concepto orgánico-subjetivo ha evolucionado hacia un concepto objetivo-funcional en el que prima el contenido de la actividad frente al sujeto prestador. Este cambio se ha producido porque las intervenciones públicas en cada momento histórico se han hecho efectivas a través de distintas técnicas jurídicas: dirigismo económico, planificación, constitución de servicios públicos en sentido estricto, empresas públicas, o a través de una regulación y supervisión... Técnicas dispares de intervención caracterizadas por su distinta intensidad y por los diferentes efectos que producen en el sistema económico, dejando un menor o mayor margen de libertad al sector privado». ²⁴

Por otra parte, se entiende que conocer la actividad de las administraciones locales en algunos países europeos, permitirá completar el marco de actuación de las futuras municipalidades en el Uruguay, con propuestas que surgen del estudio de las posibles «buenas prácticas» locales también en Europa, en países como Francia, Alemania, Suecia y Reino Unido.

²² Villalba Pérez, Francisca, o. cit.

²³ Ibidem.

²⁴ Villalba Pérez, Francisca, o. cit.

3.1. Francia

De esta manera, se reconoce que la Administración territorial francesa se ha ido fortaleciendo como consecuencia del proceso de descentralización a partir de 1982.

En la actualidad, las colectividades territoriales de Francia se caracterizan por unos elementos comunes a todas ellas y otros específicos a cada nivel territorial:

1. Existen tres niveles de entidades territoriales. En el primer nivel hay 36.672 comunas (municipios); en el segundo, 100 departamentos (incluyendo 4 en ultramar) y 26 regiones (4 en ultramar y Córcega con estatuto particular).
2. Los consejos de las entidades territoriales son elegidos por sufragio universal y por distinto tipo de escrutinio en cada nivel.
3. El órgano ejecutivo (alcalde en los municipios) de estas entidades es elegido por el consejo y dirige los servicios administrativos. En la dirección de estos servicios no es raro encontrarse a un alto funcionario del Estado. Con la descentralización se exportó, por tanto, el modelo de alcalde a los departamentos y a las regiones, aunque el poder del alcalde es relativamente mayor por las competencias que posee, su capacidad de delegación y la dirección directa de los servicios administrativos comunales.

4. Existe una regulación uniforme para cada nivel territorial. En el ámbito municipal se exceptúan de este tratamiento uniforme París, Lyon y Marsella, que cuentan con un estatuto especial. En estas ciudades existe una división administrativa inferior: el distrito, que posee cargos electos y dispone de cierta autonomía de gestión, aunque no constituye una entidad local.
5. En 1983 se transfirieron algunas competencias importantes a las entidades territoriales: urbanismo (comuna), los servicios sociales y sanitarios, el equipamiento rural (departamento), planificación territorial y la formación profesional (región), la construcción de escuelas, los transportes terrestres, los puertos y los canales (a los tres niveles territoriales). Esta transferencia de competencias comprometía también una transferencia de los recursos necesarios: presupuestarios, humanos y organizativos.²⁵

Además de estas características comunes a los tres niveles territoriales, existen algunas peculiaridades para cada entidad que se resaltarán a continuación. La comuna constituye la «célula democrática básica», y se distingue por su carácter rural. Después de la reforma, los cambios producidos en el seno de la organización comunal son más bien de grado, a diferencia de los cambios cualitativos que han experimentado las regiones y los departamentos. La actividad y los efectivos municipales, de las grandes ciudades sobre todo, se incrementaron como consecuencia del aumento de competencias. En el funcionamiento de la comuna, el alcal-

25 Parrado Díez, Salvador. Módulo Sistemas Administrativos Comparados. Master en Dirección y Gestión Pública Local. INAP/ MAP. España, 2003.

de desempeña un papel fundamental. El alcalde es a la vez representante del Estado (registro civil, celebración de matrimonios, policía judicial) y órgano ejecutivo de la comuna (ejecuta las deliberaciones del pleno municipal, firma contratos, fija las tasas comunales por delegación del consejo, dirige los servicios municipales y la gestión del personal empleado por la comuna).

Las funciones de las comunas se clasifican en obligatorias y voluntarias. Dentro de ellas, destacan la distribución del agua, el saneamiento, las bibliotecas, los museos municipales, los mercados, etc. También participan en ciertos servicios del Estado como la educación. Desde 1982 también pueden intervenir en el desarrollo económico y social.²⁶

Los departamentos construyeron su administración después de 1982 gracias a la transferencia de efectivos en dos fases de la prefectura. En una primera fase, se transfirieron los servicios propios de la prefectura. En una segunda fase se transfirieron los servicios periféricos del Estado: los servicios sanitarios y sociales, el de infraestructuras viarias y los servicios del departamento de agricultura y bosques. La descentralización en realidad ha realizado el papel del departamento gracias fundamentalmente al desempeño de dos papeles: el de mediación y el de depositario de la solidaridad local entre municipios. Para el papel de mediación emplea instrumentos como las subvenciones y la implantación de agencias técnicas a disposición de los alcaldes de las comunas rurales. El fomento de la solidaridad lo realiza mediante los servicios sociales directos o su colaboración con las comunas. Asimismo organiza el transporte escolar. En los departa-

mentos urbanos, el tipo de relaciones establecidas son otras, más bien vinculadas a conectar la Administración estatal con las estructuras urbanas existentes.

Las regiones se encuentran en una situación de inferioridad jurídica respecto a los departamentos y las comunas. En comparación a los Estados regionalistas vecinos, las regiones no recibieron la potestad legislativa y no ejercen ningún tipo de tutela sobre los dos niveles territoriales inferiores. En el traspaso de funciones se dotó a la región de competencias programáticas y de planificación económica, mientras que la prestación de servicios directos iba a cobrar menos importancia, hasta que se transfirió la enseñanza profesional. De su organización administrativa cabría destacar la relativa importancia que posee el Consejo Económico y Social, compuesto por representantes del ámbito socio-profesional, cuyos informes son obligatorios en relación con los planes y los presupuestos, aunque sus atribuciones son meramente consultivas.

3.2. Alemania

Por su parte, el moderno Estado alemán no se construyó siguiendo el modelo del Estado-nación que había dominado en Francia, a pesar de los intentos en este sentido. El nivel superior de gobierno está formado por los ministerios del Länd, cuyas funciones abarcan todo el territorio. El segundo nivel administrativo se corresponde con la región (Bezirke). En la región hay un delegado del gobierno estatal, quien coordina la Administración estatal en la región y supervisa las tareas administrativas que afectan a las comarcas (Kreise) y a las ciudades de distrito libre. Por último, los municipios asumen competencias de los Länder por delegación.

26 Junta de Andalucía. Consejería de Administración. Dirección General de Administración Local, o. cit.

Las entidades locales autónomas se estructuran de forma diferente en función del tamaño de los Länder (grandes, pequeños o ciudades-estado). En los nueve Länder grandes existen tres niveles político-administrativos: las regiones, las comarcas y las comunas (municipios); mientras que en los cuatro Länder pequeños no existe el nivel regional. En ambos casos, las ciudades de distrito libre (Kreisfreistädte) fusionan las competencias de las comarcas y de los pueblos. Las autoridades regionales se cuidan de la población de las comarcas, los pueblos y las ciudades en los grandes Länder. En las tres ciudades-Estado no existen órganos intermedios. De estos tres niveles, el más importante es el que se corresponde con el municipal (pueblos y ciudades).

Las entidades locales se caracterizan formalmente por tres elementos: a) Son independientes de los Länder gracias al principio de autonomía; b) Según el principio de competencia general pueden prestar servicios que no hayan sido atribuidos a otros niveles territoriales por la ley; c) Dependen de los Länder en cuestiones organizativas.

Como consecuencia de esta particularidad cuatro modelos básicos de sistemas organizativos locales han predominado. En algunos Länder conviven los cuatro modelos; en otros, predomina uno.

En definitiva el nivel local de Alemania se divide en distritos y municipios y en la medida que algunos servicios no pueden ser proporcionados por los municipios, se prestan por parte de administraciones de nivel supramunicipal, como ser los distritos. La estructura de los distritos es similar a la de los municipios, son elegidos por la población de su territorio y asumen las competencias sobre un servicio solamente si la capacidad de prestación del municipio no alcanza para garantizar su provisión.

El artículo 28 de la Ley Fundamental garantiza la autonomía de los municipios al asegurarles el derecho a regular sus competencias en los límites que establezca la ley y también su autonomía en el ámbito financiero, según se transcribe a continuación:

«Artículo 28 [Garantía federal de las Constituciones de los Länder, garantía de la autonomía municipal] (1) El orden constitucional de los Länder deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental. En los Länder, distritos y municipios, el pueblo deberá tener una representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. En los distritos y municipios, de acuerdo con el Derecho de la Comunidad Europea, el derecho de votar y de ser elegido lo tienen también las personas que posean la nacionalidad de un Estado miembro de la Comunidad Europea. En los municipios, en lugar de un cuerpo elegido podrá actuar la asamblea municipal. (2) Deberá garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa. La garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera; estas bases incluyen una fuente tributaria que, junto con el derecho de fijar los tipos de recaudación, corresponde a los municipios y se rige por la respectiva capacidad económica».

Los derechos que se reconocen a las entidades locales y que no pueden ser restringidos por la Federación o los Länder son los siguientes: capacidad para seleccionar y contratar a sus empleados; capacidad para decidir su propia organización; potestad para organizar el ordenamiento de su territorio; autonomía para regular sus ingresos y sus gastos; capacidad para recaudar impuestos.

Dentro de este marco, destaca que las competencias locales en Alemania no están definitivamente estableci-

das, sino que se modifican en función de las decisiones de política económica o de demanda social. Desde un punto de vista jurídico, pueden dividirse en dos grupos: las competencias propias y las transferidas.

Las competencias propias se clasifican en dos grupos, las obligatorias y las potestativas. Éstas últimas son las que atiende el municipio si así lo decide, cuando las competencias obligatorias se derivan de una ley de la Federación o del Länd. Las competencias obligatorias más importantes son las siguientes: saneamiento y recogida de residuos; ordenación urbanística; inversiones públicas; construcción y mantenimiento de carreteras locales, zonas verdes, parques y cementerios; construcción y explotación de infraestructuras deportivas y sociales; servicios culturales y educativos, incluyendo la construcción y el mantenimiento de infraestructuras culturales y educativas y la promoción de actividades privadas; construcción y explotación de hospitales y residencias de personas mayores; transporte público; construcción y mantenimiento de escuelas; servicio contra incendios; promoción de la economía local.

Las competencias transferidas son aquéllas que se han trasladado a los municipios por parte de la Federación o los Länder en virtud de una ley. Sobre ellas se mantiene una supervisión bajo el compromiso de seguir instrucciones en caso de que concurran determinadas condiciones. Las entidades locales han recibido transferencias de competencias en los siguientes ámbitos: seguridad ciudadana; registro, nacionalidad y provisión del pasaporte; registro civil; comercio; construcción; asistencia sanitaria y veterinaria; tráfico; registro y tributación de vehículos; normativa sobre aguas y cultivo de la tierra; implementación de las elecciones a la Federación y los

Länder; juventud y asuntos sociales; protección y mantenimiento del patrimonio histórico; estadística y silvicultura y pesca.²⁷

3.3. Suecia

Existen en Suecia dos niveles de administración local: los ayuntamientos (kommun), que son las unidades municipales, y las provincias. Hay 289 ayuntamientos, 18 provincias, dos regiones y un municipio sin provincia (la isla báltica de Gotland). La Ley de Administración Local, que entró en vigor en 1992, establece los marcos de actuación de las administraciones locales.

La organización administrativa de las regiones y de las comunas varía en función de su tamaño. En las regiones, lo más común es que exista una oficina dirigida por un gerente nombrado por el consejo regional. En las comunas más pequeñas existe una oficina para cada comisión con un director que asume la responsabilidad. En la mayoría de las comunas grandes, la organización se hace más compleja con la creación de subcomisiones, algunas de las cuales tienen una oficina. En estas comunas, las responsabilidades de las oficinas en la ejecución de los programas públicos son mayores; las comisiones, por el contrario, se encargan principalmente de planificar y adoptar las decisiones políticas.

Las funciones del sector local pueden derivarse de la Ley de Administración Local (competencias generales), o bien, de leyes especiales. La asignación de compe-

²⁷ Junta de Andalucía. Consejería de Administración. Dirección General de Administración Local, o. cit.

tencias entre ayuntamientos y provincias se ha basado hasta ahora en el principio de que corresponden a las provincias las tareas que requieren una gran base demográfica, como por ejemplo, la asistencia médica. Según la Ley de Administración Local, los ayuntamientos y las provincias tienen que asumir asuntos de interés general relacionados con su respectivo ámbito jurisdiccional y que no sean responsabilidad de ninguna otra entidad. Bajo este mandato, los ayuntamientos y las provincias se ocupan, por ejemplo, de la vivienda, de la red de carreteras, de las comunicaciones, del agua y del alcantarillado, de la producción y distribución de energía, de actividades culturales o recreativas. Además, en los últimos años, y con asignaciones especiales del Estado, la administración local se ha hecho cargo de un número cada vez mayor de refugiados.

Los ayuntamientos tienen competencias relacionadas con la educación, los servicios sociales, la asistencia a las personas mayores, el cuidado de discapacitados funcionales físicos y psíquicos, la ordenación del territorio, ciertas tareas medioambientales o el salvamento. En cambio, las provincias prestan servicios asociados a la asistencia sanitaria y la asistencia odontológica de la seguridad social.

La educación es una de las competencias más relevantes de los ayuntamientos. Los ayuntamientos son responsables de las clases preescolares para niños de 6 años, la educación básica obligatoria para todos los niños en edades de 7 a 16, el bachillerato, la educación para adultos y la enseñanza de sueco para inmigrantes, la educación especial para niños y jóvenes y la educación para adultos con discapacidades psíquicas. Ello implica que casi toda la educación preuniversitaria es impartida bajo la dirección de los ayuntamientos, aunque

también puede ser gestionada por escuelas privadas aprobadas por el Estado, que reciben subvenciones de los ayuntamientos. La asistencia infantil es una función que ha experimentado un fuerte crecimiento en los últimos 40 años. Hay que recordar que los ayuntamientos tienen la obligación de ofrecer plazas a todos los niños a partir de un año de edad, cuando los padres realizan un trabajo remunerado o estudian, o si el propio niño tiene una necesidad especial de apoyo. Además, a los niños que aún no han empezado su escolaridad, se les ofrecen actividades preescolares en centros o custodia en hogares particulares.

Los servicios sociales de los ayuntamientos son accesibles a toda la ciudadanía, ofreciéndose servicio y apoyo en los campos establecidos por la ley. Las funciones que asumen los ayuntamientos pasan por realizar una labor preventiva y trabajos de investigación y tratamiento individuales dirigidos a niños, jóvenes y personas con distintos tipos de adicción; subsidios sociales; asesoramiento familiar y fijación de la paternidad. Según la Ley de Apoyo y Servicio a Ciertos Discapacitados Funcionales, de 1994, los discapacitados psíquicos y ciertas personas con discapacidad grave tienen derecho a un asistente personal y a la ayuda de una persona de contacto. La ley impone a los ayuntamientos la mayoría de esas obligaciones, aunque algunas otras son responsabilidad de las provincias.

Otra competencia municipal importante es la asistencia a la tercera edad. En este campo, el objetivo consiste en ofrecerles la posibilidad de vivir sin ayuda y tener una vivienda en condiciones seguras. Los ayuntamientos deben facilitar a las personas mayores que sigan viviendo en sus hogares y que mantengan contactos con otras personas mediante la asistencia domiciliaria, las activi-

dades en centros diurnos u otros servicios sociales dirigidos a ellas, proporcionando, además, viviendas con servicios y asistencia en las llamadas casas de servicio o viviendas de grupo. En este ámbito, los ayuntamientos deben proveer asistencia médico-sanitaria en el hogar, en las actividades en centros diurnos y en las viviendas de grupo.

Los ayuntamientos tienen la competencia en ordenación del territorio y en la concesión de licencias relacionadas con la construcción, además de la protección contra incendios y las operaciones de salvamento en caso de accidentes. Además, asumen la responsabilidad de la protección civil.

La conservación de la naturaleza y la protección sanitaria con objeto de prevenir y eliminar situaciones nocivas para la salud son otros de los ámbitos asignados a los ayuntamientos que también ejercen ciertas funciones de control de actividades nocivas para el medio ambiente. Por otra parte, los ayuntamientos proveen a los habitantes de sus respectivos municipios de servicios técnicos, como instalaciones de abastecimiento de agua y de alcantarillado, recogida de basuras, limpieza de vías públicas, abastecimiento de energía, etc. Igualmente, tienen la responsabilidad de construir y mantener calles y carreteras en las áreas urbanas, así como el cuidado de parques.

Los ayuntamientos asumen también el apoyo a la cultura y a las actividades recreativas. Además, conceden ayudas a acontecimientos culturales y al turismo. En el ámbito de la industria y el comercio locales, desarrollan algunas actividades, aunque, en principio, no les está permitido dar subvenciones directas a empresas concretas. En el mismo contexto de apoyo a la activi-

dad productiva, durante la década pasada los ayuntamientos han asumido una proporción creciente de las medidas de política laboral vinculadas a la coyuntura económica.

Los ayuntamientos están agrupados en la Federación de Municipios de Suecia (Svenska kommunförbundet), mientras que la organización correspondiente a las provincias es la Federación de Provincias de Suecia (Landstingsförbundet). En ambos casos se presta apoyo a la administración local; se intentan salvaguardar los intereses comunes de los organismos respectivos y actúan también como portavoz del sector. También existe la Asociación Sueca de Autoridades Locales (Svenska kommunförbundet) y la Federación de Consejos Suecos de Autoridades Locales (Landstingsförbundet).²⁸

3.4. Reino Unido

Por último, en el Reino Unido, la regionalización comenzó en 1999, y su implantación obedece a factores endógenos y exógenos. La especificidad y el deseo de diferenciación de las elites políticas escocesas y galesas constituyen el factor endógeno, mientras que la política europea de distribución de recursos, orientada fundamentalmente hacia las regiones sería el factor exógeno. La Comisión europea siempre ha sido partidaria de establecer relaciones directas con las organizaciones regionales, eludiendo los ministerios londinenses. La falta de regionalización de los intereses británicos ha hecho

²⁸ Junta de Andalucía. Consejería de Administración. Dirección General de Administración Local, o. cit.

perder numerosas subvenciones europeas hasta que se establecieron las oficinas gubernamentales y las agencias de desarrollo regional en las regiones. En 1999 se dotó de autogobierno a Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Inglaterra, en cambio, aún no se ha planteado una autonomía política de Londres y sigue dividida en regiones administrativas.

Antes de 1999, el gobierno designaba unos ministros regionales en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, quienes actuaban como agentes «dobles»: representando los intereses regionales ante el centro y gestionando las políticas públicas nacionales en el ámbito de la vivienda, la educación y la agricultura. Por tanto, para los asuntos locales, estos ministros regionales constituían la primera instancia con la que las entidades locales tienen que tratar, mientras que en Inglaterra, los ministros de los departamentos centrales (educación, transportes, vivienda) tratan los asuntos locales. En la actualidad, estos ministros regionales se encargan de las relaciones con Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

Para coordinar la política regional, sobre todo en Inglaterra, el gobierno conservador estableció delegaciones gubernamentales regionales, que deberían coordinar las delegaciones periféricas del gobierno central.

La vida y la existencia misma de las entidades locales dependen de la voluntad del parlamento. Como consecuencia de la supremacía parlamentaria, las entidades locales sólo están dotadas de una «autonomía controlada» y se rigen por el principio *ultra vires*, es decir, sólo pueden hacer aquello que les está permitido por ley, a pesar de que se ratificó la Carta Europea de la Autonomía local en 1997 que propugna el principio de competencia general.

Las entidades locales se distribuyen en dos niveles distintos. El primer nivel está formado por los condados (*counties*), que se denominan regiones en Escocia. El segundo nivel está formado por los *districts* (distritos), que pueden ser metropolitanos y no metropolitanos. Por razones históricas, algunos de ellos pueden autodenominarse ciudades o municipios (*boroughs*). En las zonas no metropolitanas de Gran Bretaña existe un tercer nivel formado por los pueblos en Inglaterra y los *concejos* vecinales en Gales y Escocia. En Londres existe un nivel metropolitano, para el que se eligió alcalde por primera vez en 2000, y 32 consejos de distrito. En las áreas metropolitanas hay un único nivel administrativo.

Los servicios se reparten entre ambos niveles de gobierno. El condado es responsable de los servicios más costosos como la educación y los servicios sociales. Sus competencias abarcan a más de un distrito. Los distritos, que abarcan uno o varios pueblos, poseen un presupuesto mucho menor y se concentran principalmente en los servicios de cobertura local. No obstante, en competencias concurrentes como las de ordenación territorial y el ocio, los problemas de coordinación entre los dos niveles son considerables.

El consejo de la corporación es elegido por el sistema mayoritario, y el pleno se conforma al mismo tiempo en el poder ejecutivo y el legislativo. La mayor parte del trabajo del pleno se delega a los comités. Cada comité tiene un presidente, que despacha con el director del servicio administrativo relacionado con el área del comité. Al no existir alcalde, el poder se fragmenta entre los distintos comités, dificultando así la coordinación de las tareas municipales. Por ello, la organización interna de las corporaciones locales experimentó cambios considerables en las últimas tres décadas.

De una gestión fragmentada basada en los comités de concejales se pasó a una gestión corporativa: el objetivo de la coordinación y de la planificación era prioritario.

El gerente, coordinador de los directores de servicio, parece simbolizar la integración de la gestión frente a la fragmentación de la estructura de comités, desempeñando un papel bastante intervencionista, pues dirige el equipo directivo, es responsable de la visión estratégica municipal y se encarga de la asignación de recursos. En definitiva, el gerente es responsable del asesoramiento técnico de los concejales, del desarrollo de los planes estratégicos y de la traducción en gestión de los criterios políticos.

Finalmente, la estructura organizativa actual refleja la transición de una entidad proveedora directa de servicios a otra prácticamente «contratante» o capacitadora, pues la entidad local subcontrata muchos de los servicios que los departamentos municipales prestaban en el pasado. El impacto de la subcontratación sobre la estructura local ha sido considerable. Dado que los trabajadores municipales que proporcionaban el servicio también pueden competir con las empresas privadas para obtener la contratación, ha sido necesario que la entidad local diferencie internamente aquella parte de la organización que define el pliego de la contratación y la parte de la organización que competirá con la iniciativa privada por la prestación del servicio. A pesar de que se temía que la mayoría de los concursos serían ganados por las empresas privadas y con la consecuente desaparición de los equipos gestores de las entidades locales, la realidad ha demostrado que estos equipos internos se han fortalecido gracias al proceso competitivo.

4. La Gestión de los Servicios Públicos Locales en España y Andalucía



4. La Gestión de los Servicios Públicos Locales en España y Andalucía

Toda la legislación sobre régimen local en España a lo largo del siglo XX tuvo muy presente el alto papel que significa para los entes locales la prestación de los servicios públicos, y la ha regulado en consonancia.²⁹

La Ley 57/2003 del 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local formula un nuevo concepto de lo que en España se entiende por Servicios públicos locales. Esta ley introdujo cambios sustanciales en la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, rompiendo con el uniformismo hasta ahora vigente, que trasladaba el mismo esquema jurídico-administrativo a la totalidad de las Corporaciones locales, independientemente de su demografía.³⁰ El actual concepto es que los servicios públicos locales son «los que prestan las Entidades locales en el ámbito de sus competencias» (artículo 85), lo que vendría a ser la realización de cualquier presta-

ción, siempre que se enmarque dentro de las competencias que se les atribuyan por las leyes sectoriales.

Las administraciones locales se caracterizan por ser las entidades que muestran un mayor grado de proximidad con la ciudadanía. En Andalucía, es evidente que son los ayuntamientos los que se han visto cada vez más afectados por las mayores demandas de los ciudadanos, tanto en lo que respecta a la calidad de los servicios, a satisfacer sus requerimientos como a su número.

Tabla 1: Municipios en Andalucía según extensión superficial-Año 2006

Menos de 5 Km²	13
De 5 a 9 Km²	28
De 10 a 14 Km²	42
De 15 a 19 Km²	37
De 20 a 29 Km²	79
De 30 a 49 Km²	125
De 50 a 99 Km²	182
De 100 a 199 Km²	143
De 200 a 299 Km²	57
De 300 a 499 Km²	45
De 500 a 999 Km²	17
Más de 1000 Km²	2

29 Parra Muñoz, Juan Francisco. *El Servicio Público Local, ¿Una Categoría a Extinguir?* Consejería de Justicia y Administración Pública. Instituto Andaluz de Administración Pública. Premio Blas Infante 2005. Sevilla, 2006.

30 Carrillo Benito, Emilio y Cuerda García-Junceda, José Carlos. *La modernización del Gobierno Local. Oportunidades y riesgos de la Ley 57/2003*. Junta de Andalucía. Consejería de Justicia y Administración Pública. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2005.

Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía.

En España, si bien algunos servicios competen a todo ente local, otros sólo lo hacen en función del tamaño del municipio. Además muchas Corporaciones Locales asumen responsabilidades a las que no están obligadas pero que parecen necesarias para cubrir las demandas ciudadanas en un mapa competencial no demasiado

bien definido. Así se ha expandido la oferta local de los denominados servicios sociales y de los servicios culturales y deportivos.³¹

31 Circulo de Empresarios. *Un nuevo modelo para los Ayuntamientos españoles*. Madrid, 18 de septiembre de 2007.

Tabla 2: Distribución de la población y de los municipios andaluces según población residente de los mismos por provincia. Año 2006

	Menos de 501 hab.	De 501 a 1.000 hab.	De 1.001 a 2.000 hab.	De 2.001 a 3.000 hab.	De 3.001 a 5.000 hab.	De 5.001 a 10.000 hab.	De 10.001 a 20.000 hab.	De 20.001 a 50.000 hab.	De 50.001 a 100.000 hab.	Más de 100.000 hab.	TOTAL
Andalucía											
Habitantes	31.264	66.790	169.551	246.131	407.140	759.785	1.008.755	1.261.424	1.067.917	2.956.915	7.975.672
Nº de Municipios	97	92	118	101	106	111	71	46	16	12	770
Almería											
Habitantes	9.488	11.561	17.480	19.990	42.280	56.181	76.017	69.835	147.709	185.309	635.850
Nº de Municipios	33	17	12	8	12	8	6	3	2	1	102
Cádiz											
Habitantes	481	1.594	5.065	7.210	11.216	75.556	108.783	165.571	375.544	443.042	1.194.062
Nº de Municipios	1	2	3	3	3	11	7	6	5	3	44
Córdoba											
Habitantes	1.720	5.329	19.888	20.534	55.743	109.184	75.497	177.525	-	322.867	788.287
Nº de Municipios	4	7	13	8	14	15	6	7	-	1	75
Granada											
Habitantes	8.391	22.272	48.670	63.516	50.777	114.554	181.843	90.337	57.895	237.929	876.184
Nº de Municipios	25	31	38	26	12	17	13	4	1	1	168
Huelva											
Habitantes	5.126	6.794	13.080	27.555	45.659	53.562	130.307	64.328	-	145.763	492.174
Nº de Municipios	16	9	9	12	12	8	9	3	-	1	79
Jaén											
Habitantes	1.397	8.015	27.117	41.195	63.253	101.696	122.866	118.991	61.452	116.769	662.751
Nº de Municipios	3	11	18	17	17	16	9	4	1	1	97
Málaga											
Habitantes	4.300	8.249	24.076	40.891	63.478	40.868	57.000	205.948	360.327	686.150	1.491.287
Nº de Municipios	14	11	16	17	17	6	4	7	6	2	100
Sevilla											
Habitantes	361	2.976	14.175	25.240	74.734	208.184	256.442	368.889	64.990	819.086	1.835.077
Nº de Municipios	1	4	9	10	19	30	17	12	1	2	105
España											
Habitantes	766.094	756.468	1.338.088	1.286.065	1.861.380	3.772.119	4.920.545	6.786.025	5.312.064	17.910.116	44.708.964
Nº de Municipios	3.828	1.065	943	531	485	547	348	228	76	59	8110

Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía.

En el caso español, el titular predominante de la gestión de los servicios suele ser el propio municipio (con porcentajes frecuentemente por encima del 80%). En los servicios sociales hay que destacar una notable presencia de la iniciativa privada a través de entidades y asociaciones sin fines de lucro.³²

Por su parte, la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada plenamente por España, plantea que las entidades locales gozarán, dentro del ámbito de la Ley, de la libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

Sin embargo, los gobiernos locales españoles se encuentran frente a un proceso de descentralización que claramente se ha inclinado hacia las CCAA, dejándolas a la espera de la llamada segunda descentralización.

La configuración del sector público en España resulta compleja. Las Entidades locales territoriales son los ayuntamientos y los cabildos y consejos insulares. La LR-BRL reconoce también dentro de este grupo a las mancomunidades, comarcas, agrupaciones de municipios y entidades locales de ámbito inferior al del municipio.

En esta misma Ley y la 57/2003 de Modernización del Gobierno Local, se hace referencia a la regulación de los servicios públicos locales y sus modos de gestión tanto directa como indirecta.

Los modelos de Gestión directa de los Servicios Públicos son, por tanto:

- a. Gestión por la propia entidad local;
- b. Organismo autónomo local;
- c. Entidad pública empresarial local;
- d. Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma.

Con relación a los modos de gestión indirecta, se plantea «mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el artículo 156 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio.³³ Y se aclara que, en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad.

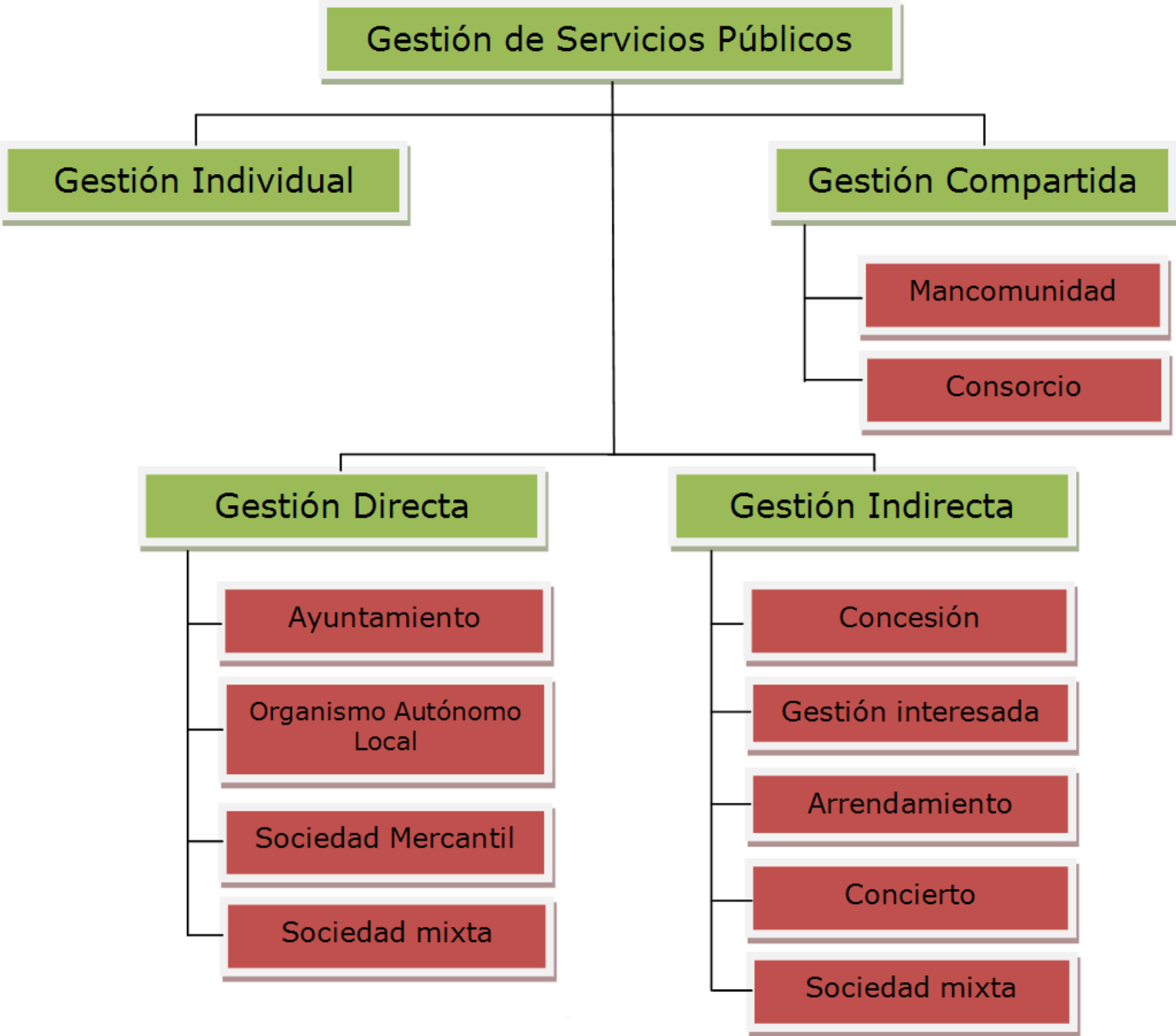
Los modos de gestión indirecta a los que se refiere son:

- a. Concesión;
- b. Gestión interesada;
- c. Arrendamiento;
- d. Concierto;
- e. Sociedad Mixta.

33 Artículo 156. Modalidades de la contratación. La contratación de la gestión de los servicios públicos adoptará cualquiera de las siguientes modalidades: a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura, siendo aplicable en este caso lo previsto en el apartado 3 del artículo 130 de la presente Ley; b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato; c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate; d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

32 Circulo de Empresarios, o. cit.

Gráfico 1. Modalidades básicas de gestión de los servicios públicos locales



Fuente: Adaptado de Suárez Pandiello y García Valiñas (2006).

Por otra parte, la Ley también reconoce a los municipios la posibilidad de asociarse en formas de gestión compartida. De esta forma se reconoce el derecho de asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia y en consorcios.

Las características que tienen las mancomunidades como forma de prestación de servicios públicos locales son las siguientes:

- Las Mancomunidades tiene personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios.
- Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantas otras informaciones que sean necesarias para su funcionamiento.
- En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los Ayuntamientos mancomunados.

Procedimiento de aprobación de los estatutos, según lo que indique la legislación de cada Comunidad Autónoma pero en todo caso siguiendo las reglas siguientes:

- Los estatutos deberán ser elaborados por los Concejales de la totalidad de los Municipios promotores de la Mancomunidad, constituidos en asamblea.
- La Diputación o diputaciones interesadas deberán emitir informe sobre el proyecto de estatutos.
- Los plenos de todos los ayuntamientos deberán aprobar los estatutos.
- Una modificación o supresión de la Mancomunidad deberá seguir las mismas reglas.

Asimismo, podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las Comunidades Autónomas afectadas.

Por su parte, los consorcios son entidades de carácter asociativo y de naturaleza pública que pueden ser constituidas por los entes locales y las administraciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, con intereses comunes o concurrentes.

Características:

- Entes locales institucionales dotados de personalidad jurídica plena e independiente de sus miembros.
- Los entes asociados sólo se obligan a aquello que se comprometen en los estatutos, pero no asumen ninguna responsabilidad subsidiariamente o solidariamente de las obligaciones contraídas por el consorcio.
- El consorcio dispone de un patrimonio independiente y de la imputación de derechos y obligaciones propias.
- Los órganos de decisión están integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que fijen los estatutos.
- Para la prestación de los servicios de su competencia pueden utilizar cualquiera de las formas de gestión de los servicios establecidas por la legislación de régimen local.

Los consorcios, según la Ley, también podrán utilizarse para «la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza

en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia» (art. 87 LMMGL).

Las competencias propias de las Entidades Locales territoriales vienen determinadas por la LRBRL. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias (art. 25 LRBRL):

- a) Seguridad en lugares públicos;
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas;
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios;
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales;
- e) Patrimonio histórico-artístico;
- f) Protección del medio ambiente;
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores;
- h) Protección de la salubridad pública;
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud;
- j) Cementerios y servicios funerarios;
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social;
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de re-

siduos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales;

- m) Transporte público de viajeros;
- n) Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo;
- o) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Las obligaciones o servicios mínimos que los municipios deben asumir, con carácter acumulativo según aumenta el número de habitantes, son los siguientes:

Todos los municipios	Más de 5.000 habitantes	Más de 20.000 habitantes	Más de 50.000 habitantes
Alumbrado Público	Alumbrado Público	Alumbrado Público	Alumbrado Público
Cementerio	Cementerio	Cementerio	Cementerio
Recogida de residuos	Recogida de residuos	Recogida de residuos	Recogida de residuos
Limpieza viaria	Limpieza viaria	Limpieza viaria	Limpieza viaria
Abastecimiento domiciliario de agua potable	Abastecimiento domiciliario de agua potable	Abastecimiento domiciliario de agua potable	Abastecimiento domiciliario de agua potable
Alcantarillado	Alcantarillado	Alcantarillado	Alcantarillado
Accesos a los núcleos de población	Accesos a los núcleos de población	Accesos a los núcleos de población	Accesos a los núcleos de población
Pavimentación de las vías públicas	Pavimentación de las vías públicas	Pavimentación de las vías públicas	Pavimentación de las vías públicas
Control de alimentos y bebidas	Control de alimentos y bebidas	Control de alimentos y bebidas	Control de alimentos y bebidas
	Parque público	Parque público	Parque público
	Biblioteca pública	Biblioteca pública	Biblioteca pública
	Mercado	Mercado	Mercado
	Tratamiento de residuos	Tratamiento de residuos	Tratamiento de residuos
		Protección civil	Protección civil
		Prestación de servicios sociales	Prestación de servicios sociales
		Prevención y extinción de incendios	Prevención y extinción de incendios
		Instalaciones deportivas de uso público	Instalaciones deportivas de uso público
			Transporte colectivo urbano de viajeros
			Protección del medio ambiente

Fuente: Fernández Díez (2003).

Como complemento a los mencionados servicios obligatorios, la LRBRL faculta a los municipios para «realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente» (art. 28). Por tanto, también en estos ámbitos competenciales podrán dichas entidades establecer los servicios que estimen oportunos para dar satisfacción a las demandas vecinales en esas materias.

Por último, destacar que los municipios gozan de un amplio margen de decisión a la hora de proceder a la prestación de sus servicios públicos, mediante la determinación de su establecimiento y regulación, así como de su supresión.

El principio general es de la libertad de la entidad para optar entre cualesquiera de las formas previstas en el citado artículo, con los siguientes límites: los servicios que impliquen ejercicio de autoridad sólo podrán ser ejercidos por gestión directa (art. 85.2 LRBRL, art. 95.1 TR y art. 155.1 TRLC), y sólo podrán ser objeto de arrendamiento los servicios cuya instalación se haya hecho directamente por la Corporación o que sean propiedad de ésta (art. 95.2 TR).

Podemos señalar como principal nota diferenciadora entre la gestión directa y la indirecta que en el caso de la gestión directa no tiene entrada en la gestión el sector privado, por gestionarse bien por la propia Administración titular o bien por entes instrumentales de la misma. En el caso de la gestión indirecta la titularidad del servicio sigue quedando en manos de la Administración pero su gestión se traslada al ámbito privado que es quien lo prestará bajo la dirección del ente local,

es lo que actualmente se denomina con el término de «externalización» y requiere para su existencia que se acuda a la figura del contrato de gestión de servicios públicos que se regula en los arts. 154 y siguientes del TRLCAP.

Teniendo en cuenta toda la normativa citada, el esquema de las formas de gestión de los servicios públicos locales podría quedar como se muestra en los siguientes cuadros.

	LRBRL/LMMGL	RS	TRLCAP
Gestión directa	Por la propia entidad local	Por la corporación con o sin órgano especial de administración	
	Organismo autónomo local	Fundación pública del servicio	
	Entidad pública empresarial local		
	Sociedad mercantil, cuyo capital pertenezca, íntegramente a la entidad local	Sociedad privada municipal	
Gestión indirecta	Concesión	Concesión	Concesión
	Gestión interesada		Gestión interesada
	Concierto	Concierto	Concierto
	Arrendamiento	Arrendamiento	
	Sociedad mercantil y cooperativas, cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la entidad local	Empresa mixta	Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas

Fuente: Adaptado de Fernández Díez (2003).

Se pasará a continuación a describir las modalidades concretas dentro de cada grupo, para abordar después las diferencias básicas de estas dos modalidades de gestión. La gestión directa de los servicios públicos supone que la propia administración pública asume la responsabilidad, dirección, gestión y control del servicio. Por su parte, la gestión indirecta da cabida a empresas privadas en las tareas enumeradas anteriormente.

Dentro del ámbito de la gestión directa, las opciones manejadas, ordenadas de mayor a menor autonomía de actuación, irían desde la prestación por parte de la propia corporación, sin creación de entidad especial alguna, hasta la prestación realizada por un organismo diferenciado. La elección de una u otra depende, básicamente, de las características del servicio y del peso que, en el presupuesto del ente local, tenga la prestación del mismo. En la categoría de entes diferenciados, se enmarcarían los organismos autónomos locales, la entidad pública empresarial local y las sociedades mercantiles de participación pública exclusiva.

Los organismos autónomos constituyen entidades de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del de la Hacienda Local. Se encargan de la organización y administración de un servicio público determinado, así como del manejo de la financiación asignada al mismo. Este modelo permite a la corporación ganar autonomía en la gestión del servicio, si bien su sujeción al derecho público la hace menos flexible que la iniciativa privada.

Por otra parte, las sociedades mercantiles actúan conforme a las disposiciones legales mercantiles. Esta es una de las diferencias que presenta respecto a los organismos autónomos. A pesar de que se mantienen

algunos controles internos y externos sobre la actividad financiera y de gestión, se gana en flexibilidad, aunque teniendo siempre en cuenta que la gestión no se rige, como norma fundamental, por el objetivo de la maximización del beneficio. En ocasiones, representan un paso previo con vistas a la externalización del servicio.

En el ámbito de la gestión directa, el ordenamiento jurídico español ha contemplado una fórmula de gestión a caballo entre el organismo autónomo y la sociedad mercantil con capital íntegramente público. Las Entidades Públicas Empresariales Locales, introducidas como novedad en la versión de 2003 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 85.2.A, letra c), se definen como organismos públicos a los que se encomienda la prestación de servicios públicos susceptibles de contraprestación.

Se rigen por el derecho privado, a excepción de algunos temas, tales como la formación de la voluntad de sus órganos o los aspectos presupuestarios. Adicionalmente, también se pueden observar las Fundaciones, definidas como organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general, disfrutando, en relación a aquel, de amplia autonomía de gestión.

GESTIÓN DIRECTA	
Forma	Por la propia entidad local sin organización especializada
Regulación	RS: Arts. 68 y 69
	<ul style="list-style-type: none"> • La entidad asume el propio riesgo y ejerce sin intermediarios y de modo exclusivo todos los poderes de decisión y gestión, de tal forma que el servicio se desenvuelva dentro de la órbita del presupuesto ordinario.
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Se utiliza personal, funcionario o laboral, de la propia plantilla, que depende directamente en su actuación de los actos y acuerdos de los órganos de gobierno de la corporación.
	<ul style="list-style-type: none"> • Serán atendidos necesariamente por gestión directa sin órgano especial los servicios que impliquen ejercicio de autoridad.

Forma	Por la propia entidad local con organización especializada
Regulación	TR: Arts. 101 y 102. RS: Arts. 70 a 75
	<ul style="list-style-type: none"> • En esta forma de gestión los servicios estarán a cargo de un Consejo de Administración y un Gerente.
Características	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo de Administración asumirá el gobierno y la gestión superior del servicio con sujeción a un presupuesto especial.
	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo propondrá al Presidente de la Corporación el nombramiento del Gerente, que deberá recaer en persona especialmente capacitada.
	<ul style="list-style-type: none"> • La organización especializada tendrá sección presupuestaria propia y llevará una contabilidad especial.

Forma	Organismo autónomo local
Regulación	RS: Arts. 85 a 88. LOFAGE: Arts. 45 a 52 y 53 a 60. LMMGL: Art. 85 bis.
	<ul style="list-style-type: none"> • El RS denomina a esta forma de gestión «Fundación Pública del Servicio» y las causas tasadas para su creación hay que entenderlas no imperativas puesto que la adopción de la forma de gestión es discrecional, con carácter, general, para la entidad local.
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Los estatutos son la norma rectora. Son aprobados por el Pleno de la Corporación y en ellos se regulan sus fines, sus órganos de gobierno y administración, su personal, sus bienes, el régimen de sus actos, lo relativo a su modificación y extinción, etc.
	<ul style="list-style-type: none"> • Su patrimonio estará integrado por los bienes que la entidad local le pueda atribuir y cualesquiera otros que el organismo pueda adquirir.
	<ul style="list-style-type: none"> • Su presupuesto se integrará en el general de la entidad local.
	<ul style="list-style-type: none"> • Deberá existir un Consejo Rector, cuya composición se determinará en sus estatutos.

Forma	Entidad pública empresarial
Regulación	LOFAGE: Arts. 45 a 52 y 53 a 60. LMMGL: Art. 85 bis.
	<ul style="list-style-type: none">• Su creación, modificación, refundición y supresión corresponderá al Pleno de la entidad local, quien aprobará sus estatutos.
Características	<ul style="list-style-type: none">• Deberán quedar adscriptos a una Concejalía, Área u órgano equivalente de la entidad local u organismo autónomo local.
	<ul style="list-style-type: none">• Excepcionalmente podrán existir entidades públicas empresariales cuyos estatutos les asignen la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza.
	<ul style="list-style-type: none">• Deberá existir un Consejo de Administración, cuya composición se determinará en sus estatutos.
	<ul style="list-style-type: none">• Su inventario de bienes y derechos se remitirá anualmente a la concejalía, área u órgano equivalente de la entidad local.
	<ul style="list-style-type: none">• En sus estatutos se determinarán los órganos a los que se confiera el ejercicio de las potestades administrativas.

Forma	Sociedades mercantiles locales
Regulación	TR: Art. 103. RS: Arts. 89 a 94. LMMGL: Art. 85 ter. LRDMA: Título III, Capítulo III y IV.
	<ul style="list-style-type: none">• Se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación.
Características	<ul style="list-style-type: none">• La sociedad deberá adoptar una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada, y en la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado íntegramente por la entidad local o un ente público de la misma.
	<ul style="list-style-type: none">• Los estatutos determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas.

Fuente: Elaboración propia en base a Fernández Díez (2003).

Respecto a los métodos de gestión indirecta, vamos a detenernos en explicar más pausadamente cuatro modalidades fundamentales: la concesión, la gestión interesada, el concierto y la sociedad mercantil mixta. Todas ellas tienen en común la mayor flexibilidad de la que disponen a la hora de gestionar sus recursos, si bien una de las diferencias más destacables que existe entre ellas radica en el distinto reparto de riesgos económicos derivados de la explotación.

Comenzando por la concesión, se trata de un método de gestión indirecta de servicios públicos mediante el cual la administración local otorga, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones, a una empresa privada las facultades precisas para la gestión y explotación del servicio, así como la ejecución de las instalaciones necesarias para ello. En esta tesitura, es el concesionario quien realiza la explotación, bajo el control de la entidad concedente, compartiendo ambos los riesgos derivados de

la actividad. Llegada a su fin la concesión, los bienes afectos a la actividad revierten a dicha administración pública. A pesar de la elasticidad que caracteriza a esta fórmula, una de las más frecuentes en el ámbito de la gestión indirecta, la actividad es objeto de controles por parte de la administración concedente, a fin de garantizar la prestación de un servicio de calidad. Luego la concesión permite a los entes locales desvincularse de la ejecución directa de alguna de sus funciones, manteniendo al mismo tiempo un control efectivo sobre la actividad.

En lo relativo a la gestión interesada, tan solo destacar que se trata de una fórmula en la que el gestor se compromete con la administración a la prestación de un servicio público, contando con la colaboración de ésta, así como con una retribución mínima derivada de su gestión, a fin de cubrir los gastos de inversión y explotación. En este caso, la administración pública local y la entidad privada comparten el resultado de la explotación, de tal forma que si, se producen beneficios por encima del mínimo establecido, estos se repartirán entre los dos entes implicados. No obstante, puesto que el mínimo asegurado permite a la empresa privada la cobertura de los gastos derivados de su actividad, el riesgo de la gestión recae en mayor medida sobre la administración pública, debido a la garantía que supone dicha retribución mínima.

Por su parte, el concierto es una modalidad contractual empleada por los entes locales a fin de cubrir parcial o totalmente la prestación del servicio. Se trata de un contrato mediante el cual la administración pública local conviene con una persona natural o jurídica la realización de un servicio público, aprovechando que esta viene desarrollando dicha prestación en el ejercicio de

su actividad privada. Esta figura no origina el nacimiento de ninguna persona jurídica, y los servicios contratados por la corporación local han de estar ya instalados y en funcionamiento, de tal forma que la administración pública se limita a utilizarlos.

En último lugar, nos topamos con las sociedades mixtas, es decir, sociedades mercantiles en las que la participación no es íntegramente pública, sino que tiene cabida la participación privada. Este modelo combina la flexibilidad que permite la entrada de capital privado con el control ejercido por el ente público, combinando adecuadamente el derecho privado con el derecho público, dado que este suele regular, entre otros aspectos, determinadas relaciones con los usuarios de los servicios. Asimismo, si la administración local es propietaria de la mayoría del capital social, las cuentas de la sociedad habrán de controlarse públicamente.

Una modalidad indirecta relativamente cercana a la concesión es el arrendamiento. Según esta, la corporación local alquila instalaciones de su propiedad a una entidad privada, a fin de que esta lleve a cabo la prestación del servicio. A pesar de tener muchas características en común con la concesión, no le son de aplicación los preceptos relativos al equilibrio económico de la concesión, con lo que el reparto de riesgos entre la administración pública y el arrendatario es diferente.

Al cobrar la corporación la contraprestación a los usuarios, y abonar un precio al arrendatario por su servicio, los riesgos económicos son asumidos en mayor medida por la administración local.

GESTIÓN INDIRECTA	
Forma	Concesión
Regulación	RS: Arts. 114 a 137. TRLCAP: Art. 154 y siguientes
Características	<ul style="list-style-type: none">• Contrato en virtud del cual las entidades locales encomiendan a un particular, concesionario, la prestación de un servicio público por un período determinado de tiempo, percibiendo como contraprestación el pago, por los usuarios del servicio, de una tarifa.
Forma	Gestión interesada
Regulación	TRLCAP: Art. 154 y siguientes
Características	<ul style="list-style-type: none">• Forma de gestión de un servicio público en la que un empresario, comprometido como gestor en la prestación del servicio, participa con la Administración en los resultados de la explotación de dicho servicio en la proporción que se establezca en el contrato. El gestor obtiene la remuneración de la Administración y no de los particulares usuarios del mismo.
Forma	Concierto
Regulación	RS: Arts. 143 a 147. TRLCAP: Art. 154 y siguientes
Características	<ul style="list-style-type: none">• Mediante esta forma de gestión la Administración conviene con una persona física o jurídica la prestación de un servicio público, siempre que esa persona realice como propio de su giro o tráfico las prestaciones caracterizadoras de ese servicio. Exige que los servicios que la corporación local contrate se encuentren ya instalados y en funcionamiento. El pago del servicio se hace por la Corporación a tanto alzado o por unidades de prestación, de forma fija e inalterable.
Forma	Arrendamiento
Regulación	RS: Arts. 138 a 142
Características	<ul style="list-style-type: none">• La principal nota definitoria del arrendamiento es la necesidad de que la instalación que sirve de base al servicio sea de propiedad de la Corporación. El RS excluye de esta modalidad gestora los relacionados con la beneficencia, la asistencia sanitaria, los incendios y los establecimientos de crédito.
Forma	Sociedad mixta
Regulación	TR: Arts. 104 a 107. RS: Arts. 102 a 112. TRLCAP: Art. 154 y sigs.
Características	<ul style="list-style-type: none">• Se constituirán en cualquiera de las formas de sociedad mercantil y se rigen por el derecho privado, sin perjuicio de que en el acuerdo constitutivo se establezcan las especialidades internas, tanto estructurales como funcionales, que exceptúen la legislación societaria aplicable.• Los representantes que correspondan a la Corporación en los órganos de gobierno y administración de la empresa serán nombrados por aquella, en proporción de un 50% de entre sus miembros y el resto técnicos.• Expirado el período que se fijare, revertirá a la entidad local su activo y pasivo y, en condiciones de uso, todas las instalaciones, bienes y material integrante del servicio.• Las tarifas deben ser suficientes para la autofinanciación del servicio.

Fuente: Elaboración propia en base a Fernández Díez (2003).

Tanto en la LRBRL, la LMMGL como en la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía, se establece que las Entidades locales podrán constituir Consorcios con cualquier otra Administración Pública o Entidad privada sin ánimo de lucro que persiga fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés común.

Asimismo, en el Artículo 33 de la Ley Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía se dispone que «la prestación de servicios de carácter supramunicipal se efectuará preferentemente a través de Consorcios entre municipios y Diputaciones Provinciales en los términos previstos en el capítulo III de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio».³⁴

Por su parte, en el siguiente Artículo se menciona que «la Comunidad Autónoma podrá colaborar a la constitución de Consorcios mediante las siguientes actuaciones: asistencia técnica para su constitución; subvenciones u otras medidas de carácter financiero para la ejecución de obras, instalación y prestación de servicios; y determinación de prioridades en los Planes Provinciales de Obras y Servicios y en los Programas de Cooperación Municipal». Y en el siguiente artículo se dice que «los Consorcios tendrán personalidad jurídica propia y se regirán por el Derecho administrativo».

A nivel del contenido de los estatutos de los Consorcios se define que contendrán como mínimo los siguientes capítulos: relación de Entidades, Instituciones u Organismos consorciados; fines perseguidos; régimen orgánico; régimen de funcionamiento; régimen financiero, presupuestario y contable; duración; procedimientos para la alteración, disolución y liquidación; y procedimiento para la modificación de los Estatutos.

Asimismo, se plantea que «los Estatutos deberán ser aprobados por todas las Entidades consorciadas de acuerdo con su legislación específica y remitidos a la Comunidad Autónoma para su inscripción, registro y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía». Y agrega que, «los órganos de representación de los Consorcios estarán integrados por comisionados de todas las Entidades consorciadas en la proporción que se fije en los Estatutos».

Los ayuntamientos andaluces también podrán asociarse entre sí constituyendo Mancomunidades para el establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados dentro de sus competencias, sin que estas lleguen a abarcar a la totalidad de las competencias asignadas a los propios municipios que las integran. Esta forma de asociación interterritorial tiene, según la Ley, personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines.

Las mancomunidades son entidades supramunicipales horizontales, con personalidad y capacidad jurídica propias, formada por la agrupación voluntaria de varias corporaciones locales, pertenecientes a una o varias regiones limítrofes, para la ejecución en común de obras o prestación de algunos servicios de su competencia.

34 Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía.

Por su parte, los consorcios son asociaciones de carácter vertical, con personalidad jurídica propia, en la medida en la que dan cabida a otras administraciones públicas de diferente nivel (es decir, no solo locales, sino también regionales), así como a entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan el interés público. Se trata, por tanto, de organismos autónomos con personalidad jurídica que se establecen a fin de prestar un servicio sobre el que tienen competencias diferentes administraciones públicas (locales, regionales, etc.).

Un aspecto adicional que nos ayuda a diferenciar las mancomunidades de los consorcios, a añadir a la naturaleza de las entidades que lo componen y a algunas peculiaridades en cuanto a su estructura organizativa y régimen jurídico, es el objetivo de la agrupación. Así, mientras las mancomunidades pueden ser multifuncionales, en el sentido de que pueden prestar diversos servicios, mientras que los consorcios, por lo general, se suelen centrar en una única actividad.

Esta característica hace pensar en una mayor especialización del consorcio con respecto a la mancomunidad, que quizás redunde en una gestión más eficiente del servicio.

En cuanto a los convenios y otras formas de asociaciones locales refieren los artículos 37 al 40 del Capítulo III del mismo Título de la misma Ley. En estos artículos se establece que los Convenios deberán pronunciarse expresamente sobre: Objeto, derechos y obligaciones de los firmantes, ámbito temporal, previsiones concretas, en su caso, sobre el traspaso de medios financieros, personales y patrimoniales y causas de extinción y sus efectos y se enviarán a la Comunidad Autónoma para su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Allí mismo, también se expresa que podrán constituirse Sociedades para fines de interés público bajo la forma de Sociedad mercantil con participación de capital público de una o varias Administraciones Públicas y, en su caso, de capital privado. En tal caso, sus Estatutos también se remitirán a la Comunidad Autónoma para su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

La celebración de Convenios o la constitución de Sociedades que así lo requieran podrán prever, junto con el traspaso de los servicios correspondientes, el del personal adscrito a los mismos y el de medios patrimoniales y económicos.

Si el Convenio asociativo implica transferencia de medios económicos, el Organismo o Entidad que deba recibirlos podrá solicitar de la Comunidad Autónoma la retención y entrega de las aportaciones no satisfechas en los plazos previstos, previa audiencia del municipio afectado.

Es habitual que el tamaño de los entes locales no sea uniforme, ni se mueva dentro de unas bandas estrechas. De esta forma, las corporaciones de tamaño medio-grande, pueden hacer frente a la prestación de diversos servicios públicos con sus recursos propios, mientras que los de pequeña dimensión, tendrían serios problemas para llevar a cabo la prestación, dada la escasa dotación de medios de la que disponen. Entre los servicios y actividades más frecuentes realizados en régimen de gestión compartida figuran el saneamiento y abastecimiento de agua, la recogida de basuras, prevención y extinción de incendios, actividades culturales, de promoción económica y servicios sociales.

Así, el mero hecho de lograr que los habitantes de corporaciones pequeñas accedan a determinado tipo de servicios ya es un argumento de peso que justifica la asociación de administraciones locales en la prestación del servicio. Y el argumento relativo a la eficiencia, el aprovechamiento de economías de escala, tampoco es

despreciable. No obstante, siempre hay que pensar que, en la medida en que el número de entidades implicadas aumenta, los costos de administración, negociación y coordinación entre administraciones públicas pueden verse incrementados.

GESTIÓN COMPARTIDA	
Forma	Consorcios
Regulación	LRBRL: Arts. 57 y 87. TR: Art. 110. LRJPAC: Arts. 7 y 6.2 e) RS: Art. 37. LRDMA: Título III, Capítulo II y IV.
	<ul style="list-style-type: none">• La LRBRL los configura, junto con los convenios, como una forma de cooperación entre Administraciones Públicas. Podrán constituirse, también, con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas.
Características	<ul style="list-style-type: none">• La LRJPAC contempla los consorcios como la personificación de la organización que resulte necesaria para la gestión de lo acordado en el correspondiente convenio de colaboración entre Administraciones Públicas.
	<ul style="list-style-type: none">• El RS establece que las Corporaciones Locales pueden constituir consorcios con entidades públicas de diferente orden para instalar gestionar servicios de interés local.
	<ul style="list-style-type: none">• Tienen carácter voluntario, personalidad jurídica propia, diferenciada de la de los entes consorciados y pueden utilizar cualquiera de las formas de gestión de los servicios, tanto directas como indirectas.
	<ul style="list-style-type: none">• Podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia.
Forma	Mancomunidades
Regulación	TRLCAP: Art. 154 y siguientes. LRBRL: Art. 44.
	<ul style="list-style-type: none">• La LRBRL les otorga la calidad de entidad local, y reconoce el derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia.
Características	<ul style="list-style-type: none">• Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración.
	<ul style="list-style-type: none">• En todos los casos los órganos de gobierno serán representativos de los Ayuntamientos mancomunados.
	<ul style="list-style-type: none">• Podrán integrarse en la mancomunidad municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las Comunidades Autónomas afectadas.

Fuente: Elaboración propia en base a Fernández Díez (2003).

Finalmente, con relación a la dicotomía gestión directa/indirecta, se puede decir que se plantean diversos argumentos a favor y en contra de estas formas de gestión. Así, en términos generales y puramente teóricos, las fórmulas de gestión indirecta han sido defendidas sobre la base de una serie de ventajas en diversos ámbitos. La idea fundamental sobre la que descansan estos argumentos a favor sería la mayor especialización que tienen las empresas privadas en la prestación del servicio, así como la mayor flexibilidad de la que disponen para llevar a cabo la gestión. Es bien conocida, por ejemplo, la rigidez que presentan los procedimientos de gestión de personal o presupuestaria en el ámbito público.

El modelo de prestación directa por parte de los municipios parece ser la más habitual, a lo que le sigue la gestión de servicios mediante organismos autónomos encargados de servicios como salud y educación, materias que no están en la agenda de la descentralización de los servicios que brinden los municipios uruguayos, al menos en el corto plazo.

Por otra parte, las sociedades municipales mercantiles y la concesión administrativa son fórmulas que se emplean en aquellos servicios sujetos a explotación económica, tales como recolección de residuos, gestión de aguas o transporte público.

La Externalización de los servicios responde a la necesidad de dar respuesta a la creciente complejidad de nuestra sociedad que exige cada vez con mayor insistencia la colaboración entre los diferentes agentes. Una manifestación de estas formas de colaboración es la contratación con el sector privado de servicios que antes se ponían a disposición de los ciudadanos directamente por la Administración.

En este contexto la externalización se presentaría como una oportunidad de mejora en el funcionamiento interno de la organización, manteniendo el carácter público de los servicios pero difiriendo su gestión al sector privado para aprovechar sus valores de eficacia y eficiencia.

En cuanto a equilibrio financiero respecta, los programas de externalización de los servicios públicos locales son impulsados por la idea de que pueden contribuir a mejorar la gestión de los ingresos municipales, racionalizar los costos y reducir el nivel de endeudamiento de los mismos. Y por otra parte, se pretende mejorar el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios mediante una gestión más ágil y flexible, pudiendo conseguir mayor calidad y una clara mejoría del estado de las infraestructuras y la tecnología.

No obstante, dichos mecanismos indirectos de gestión también pueden mostrar algunos inconvenientes y riesgos. Por un lado, es posible que se produzca una fragmentación del servicio, en el sentido de conducir a un empeoramiento de las relaciones laborales, debido a un aumento de la flexibilidad e inseguridad laboral.

Además, existe la posibilidad de que se genere un efecto contrario al anteriormente señalado, es decir, que se produzca un deterioro del servicio tras la privatización. Se intuye que el objetivo de maximización de beneficios que tiene la iniciativa privada puede llevar a situaciones de este tipo.

Del mismo modo, algunos usuarios pueden verse perjudicados desde la óptica de la justicia distributiva, ya que en ocasiones, las tarifas para el servicio se incrementan sustancialmente.

Desde el punto de vista de la gestión directa, es posible que se salvaguarde en mayor medida el objetivo de equidad.

En definitiva, y tras haber hecho un repaso de las principales modalidades de gestión de los servicios públicos en el ámbito local, nos encontramos con un abanico de posibilidades bastante amplio. Queda por determinar qué tipo de gestión podría ser la preferida por los municipios uruguayos, analizando sus resultados en términos de eficiencia, equidad y calidad de la prestación.

5. Descentralización territorial y competencias municipales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía



5. Descentralización territorial y competencias municipales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía

Varios entrevistados han coincidido en afirmar que el estreno de Andalucía como territorio unitario es tardío. Esto no ocurre hasta la aprobación oficial del Estatuto de Autonomía, en el año 1981. Aunque ya se habían debatido planes para un modelo de desarrollo territorial para la región, estos habían tenido un contenido teórico, incluso académico, más que práctico. A partir de los años 80 empiezan a discutirse las primeras iniciativas para diseñar un modelo territorial de desarrollo. Estas iniciativas evolucionan de forma discontinua y algunas se quedan en el camino durante casi una década.

De esta forma, en las casi últimas tres décadas, y como consecuencia de unos mayores niveles de autonomía, se pasa de una política centralizada y tradicional, en la que el Estado marcaba las pautas de actuación a una política más descentralizada en la que los diferentes niveles de gobierno tienen más que decir a la hora de diseñar su propio desarrollo.

Como lo define la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, del 19 de marzo de 2007, Andalucía se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley. La Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales deberán

ajustar sus relaciones a los principios de: información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes según allí mismo se determinan y según expresa: «en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local».

De esta forma, la organización territorial de Andalucía se rige por los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional.

Como se indicara más arriba, la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, es la que regula las funciones de las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y aquellas otras agrupaciones de municipios que se establezcan en el territorio Andalúz, para lo cual se deberán tener en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales.

Y la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de

Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, se encarga de regular el ámbito de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales.

La prestación de los servicios de carácter supramunicipal o, en su caso, supracomarcial, es competencia de las Diputaciones Provinciales.

La tabla que a continuación se presenta muestra las principales diferencias en ese cambio de perspectiva que se mencionara al inicio del capítulo:

Dimensiones	Política tradicional y centralizada (arriba-abajo)	Política de desarrollo endógeno (abajo-arriba)
Concepto	Desarrollo basado en la concentración de grandes industrias en grandes ciudades	Desarrollo basado en los sistemas de pequeñas empresas en cualquier localidad
Integración	Enfoque sectorial nacional	Enfoque territorial y empresarial
Modelo de políticas públicas	Políticas válidas para cualquier territorio	Políticas específicas para cada territorio
Modelo de crecimiento	Crecimiento cuantitativo	Crecimiento cualitativo: innovación, calidad
Gestión	Gestión centralizada	Gestión local
Financiación	Administración pública de la financiación al desarrollo	Utilización de agencias intermedias de desarrollo
Diseño de las políticas públicas	Propuestas desde los ámbitos estatales	Propuestas desde los ámbitos territoriales

Fuente: Tomado de Rodríguez (2003).

El municipio es para el estatuto de Autonomía de Andalucía, «la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses. Su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos Ayuntamientos».

La alteración de términos municipales y la fusión de municipios limítrofes de la misma provincia se realizarán de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado.

Los municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones gene-

rales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal.

El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.

Como lo establece la LRBRL, a nivel de las competencias de los municipios, el Estatuto de Autonomía Andalúz, plantea que los Ayuntamientos en Andalucía tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: a. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanísti-

ca; b. Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial; c. Gestión de los servicios sociales comunitarios; d. Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros; e. Conservación de vías públicas urbanas y rurales; f. Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas; g. Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz; h. Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública; i. La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública; j. Defensa de usuarios y consumidores; k. Promoción del turismo; l. Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales; m. Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público; n. Cementerio y servicios funerarios; ñ. Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes.

Este listado de competencias no coincide exactamente con el que a nivel nacional les asigna la LRBRL. Como señalan algunos autores, entre otros Izquierdo Carrasco:

«Las diferencias entre este precepto y su equivalente de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local son numerosas. Algunas de mero estilo y otras mucho más importantes. Así, por ej., en la LRBRL se establece que a los municipios les corresponde la «protección del medio ambiente», mientras que en el precepto transcrito de lo que habla es de «cooperación con otras Administraciones

públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente». ³⁵

El mismo autor, continúa planteando otros ejemplos de discordancia entre la LRBRL y el EAA y se pregunta cuáles son sus consecuencias jurídicas, ya que hay algún supuesto en donde se produce interferencia con las competencias estatales.

También cabe destacar que el EAA reconoce a la Comarca como la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines; quedando establecido que por ley del Parlamento de Andalucía podrá regularse la creación de comarcas, que establecerá también, sus competencias. Para lo cual se requerirá, en todo caso, el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno. Al decir de Ruiz-Rico Ruiz:

«La reforma estatutaria aporta alguna novedad de interés en lo que respecta a las entidades supramunicipales. En su redacción inicial el Estatuto había contemplado únicamente a la comarca, como entidad local de carácter potestativo, cuya creación requería el acuerdo de los ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno (art. 5)». ³⁶

Con relación a estas competencias, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, ha elaborado un Do-

35 Izquierdo Carrasco, Manuel. Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía. En *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*. Junta de Andalucía. Consejería de la Presidencia. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla, julio de 2008.

36 Rico-Ruiz Rico, Gerardo. La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía. *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*. Junta de Andalucía. Consejería de la Presidencia. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla, julio de 2008.

cumento Base de posicionamiento ante una Ley Andaluza de Régimen Local, donde define su concepto de Autonomía municipal, basado fundamentalmente en la Carta Europea de la Autonomía Local y lista las que en-

tiende deberían ser las competencias de los Municipios Andaluces y de las Provincias según se detalla a continuación:

PROPUESTA DE COMPETENCIAS PROPIAS DEL MUNICIPIO	
INSTITUCIONES DE AUTOGOBIERNO	Se debiera huir del excesivo intervencionismo recogido en el Título 10 de la Ley de Bases de Régimen Local, por ejemplo, sobre la obligatoriedad de la Comisión de quejas frente a posibles figuras del Defensor del Ciudadano, la existencia obligada del Jurado Tributario, la imposición de formas de gestión en determinados servicios públicos como es el caso de la televisión local mediante gestión directa.
EDUCACION	<ul style="list-style-type: none">- Competencia municipal para cooperar en la planificación y en la gestión de los centros públicos escolares existentes en su término municipal.- Los municipios también deben poder participar en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados radicados en su término municipal a fin de colaborar en una correcta distribución de los alumnos.- Participación vinculante de las corporaciones locales en la programación de la enseñanza escolar, como la posibilidad de establecer posibles titulaciones de formación profesional y universitaria en función de las características socioeconómicas del municipio.- Construcción de nuevos centros docentes.- Uso público de los centros escolares fuera de horario lectivo.- Es necesario aclarar la naturaleza y característica de las actuaciones de reparación y mantenimiento que son competencia de los Municipios con respecto a las inversiones estructurales y de ampliación de centros preexistentes.
SALUD, SANIDAD Y FARMACIA	<ul style="list-style-type: none">- Regulación y gestión del abastecimiento de agua a domicilio, de la conducción y tratamiento de aguas residuales y de la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.- Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, así como de industrias, actividades y servicios, transporte, ruidos y vibraciones.- Regulación y gestión de mercados y lonjas municipales, así como la elaboración de programas de seguridad e higiene de los alimentos, bebidas y demás productos directa o indirectamente relacionadas con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte.- Regulación y gestión de los cementerios y servicios funerarios, así como su control sanitario y policía sanitaria mortuoria.- Atribuirse con mayor claridad la gestión del agua a los Municipios.- Competencia municipal para cooperar en la planificación y en la gestión de los centros públicos de asistencia sanitaria primaria existentes en su término municipal.

VIVIENDA, URBANISMO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y OBRAS PUBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción y gestión de vivienda pública. - Participación en la elaboración y ejecución de los planes de vivienda. - Otorgamiento de la cédula de habitabilidad e inspección y control de las condiciones de habitabilidad. - Regulación y ordenación del transporte público de viajeros, incluyendo la gestión de éste y del Servicio Público de Transporte de viajeros en automóviles de turismo y otros transportes colectivos de viajeros por las vías públicas del término municipal. - Regulación y ordenación del transporte de mercancías en las vías públicas del término municipal. - Elaboración y aprobación del planeamiento, así como la gestión, ejecución y disciplina urbanística. - Rehabilitación. - Otorgamiento de la calificación de VPO en su término. - Aprobación definitiva de los planes generales. - Igualmente, con respecto a la autorización de obras en suelo no urbanizable. - Gestión de los terrenos públicos de titularidad estatal o autonómica cuando se trate de suelo urbanizable. - Formular y desarrollar políticas municipales en materia de energía (ello para el uso de renovables, ahorro y eficiencia energética, y seguridad y calidad del suministro); pudiendo por tanto elaborar y aprobar ordenanzas municipales sobre la materia. - Participación en la formulación de planes y programas de ámbito supramunicipal para la producción y distribución de energía con destino a su población.
MEDIO AMBIENTE, ESPACIOS PROTEGIDOS Y SOSTENIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Los ayuntamientos deben tener competencia para formular y aplicar una política municipal para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible de la comunidad.
ACTIVIDAD ECONOMICA	<ul style="list-style-type: none"> - Regulación y gestión de los sistemas arbitrales de consumo e información a los consumidores y usuarios. - Gestión y promoción de la defensa de consumidores y usuarios. - Regulación y autorización del establecimiento de actividades económicas y empresariales dentro de su territorio. - Desarrollo económico social.

REGIMEN LOCAL	<ul style="list-style-type: none">- Competencias relativas a la disposición y gestión de los bienes municipales. Sería conveniente que la Ley básica aboliera las tutelas que todavía se mantienen en relación con esta cuestión, y se reconociera de una vez la mayoría de edad municipal también en este asunto, de modo que los ayuntamientos pudieran disponer enteramente bajo su responsabilidad de sus bienes.- Debe ser el Pleno el que asuma la tutela, ahora atribuida a la Comunidad autónoma, respecto de los acuerdos que adopte la Junta de Gobierno Local en cuanto a transporte y comunicación.- La gestión metropolitana del taxi debiera contemplar la creación de órganos supramunicipales que integren a las administraciones locales y autonómicas.- Mantenimiento de infraestructuras estatal y autonómica en aquellos espacios integrados en el suelo urbanizable de la ciudad.- En la ejecución del planeamiento en vigor las mutaciones demaniales debieran ser de competencia municipal.- Determinación del justiprecio podría asignarse a un órgano municipal, ya sea creado ex novo o bien atribuyendo así a los ya creados como los jurados tributarios evitando la duplicidad de órganos administrativos similares.
SERVICIOS SOCIALES, VOLUNTARIADO, MENORES Y FAMILIAS	<ul style="list-style-type: none">- Gestión de servicios de información o valoración y orientación.- Gestión de servicios de ayuda a domicilio.- Gestión de servicios de alojamiento alternativo.- Fomento y programación de la prevención de la marginación y la facilitación de procesos de inserción social de personas y colectivos.- Programas de acogimiento familiar.- Gestión de centros de acogida destinados a la mujer, menores y personas sin recursos.- Programas de rehabilitación psicosocial de personas con dificultades de convivencia.- Viviendas tuteladas para personas mayores, discapacitadas, jóvenes y mujeres.- Gestión de centro de día de mayores.- Programación y gestión de centros de atención a drogodependientes.- La gestión de las políticas sociales deben ser encomendadas a los municipios con las atribuciones recogidas en la Ley de Dependencia y deben ser acompañadas de suficiente financiación. Y con ésta llevar a cabo competencias en ayudas económicas no periódicas, parte de los gastos del Centro Municipal de Acogida, Comida a domicilio, actuaciones domésticas y talleres de Prevención y, parte de los Programas especiales en Barriadas.- Son escasas las partidas destinadas a inversiones en Centros Sociales, correspondiendo al Ayuntamiento la mayor carga en cuanto a la construcción de los mismos, dotación de mobiliario, instalación de equipos informáticos, etc., por ello debiera transferirse las competencias a los Municipios, evidentemente con su dotación económica.

INMIGRACION	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y promoción de políticas de acogida de inmigrantes. - Acreditación del arraigo para la integración social de inmigrantes en el que figure el tiempo exigido por la normativa estatal, las condiciones de trabajo y su inserción en redes sociales. - Acreditación del arraigo de la integración social conforme a la normativa estatal - Acreditación de la adecuación de la vivienda para el reagrupamiento familiar de inmigrantes. - Competencia para el funcionamiento de la plena normalización de las personas inmigrantes en todos los ámbitos de la sociedad, mediante el desarrollo de políticas que garanticen la cohesión social y el cumplimiento de los derechos y deberes de la ciudadanía.
EMPLEO, RELACIONES LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenación y gestión de políticas activas de empleo. - Planificación, diseño de especialidades y gestión de la formación ocupacional. - Gestión de programas de empleo para la adquisición de experiencia laboral que favorezca la ocupación. - Gestión de programas para el autoempleo y asesoramiento técnico para la creación de empresas.
PROTECCION CIVIL Y EMERGENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración, aprobación y gestión de planes de protección civil y de emergencias, así como adopción de medidas de urgencia en caso de catástrofe o calamidad pública en el término municipal - Ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos. - los municipios también deben tener competencia para crear y gestionar servicios de bomberos, así como eventuales servicios de protección civil.
CULTURA Y PATRIMONIO	<ul style="list-style-type: none"> - Protección del patrimonio histórico y cultural municipal y elaboración y aprobación de planes especiales de protección y catálogos. - Planificación, diseño y ejecución de la construcción de museos y bibliotecas. Recepción de los equipamientos culturales que no sean de interés autonómico. - Los ayuntamientos han de tener competencia para organizar, promover y regular todo tipo de actividades culturales que se celebren en la respectiva comunidad y para fomentar la creación y la producción artística.
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNICACIÓN SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - La legislación de régimen local debería concretar las competencias municipales en lo tocante a establecer y desarrollar procedimientos, estructuras organizativas o/y políticas para la participación ciudadana en la vida local, así como servicios y medios de información y comunicación municipal. Debería establecerse el principio de la plena capacidad municipal para regular y gestionar estos asuntos, con los únicos límites que deriven expresamente de la Ley. - Las Consultas Populares son cada vez más necesarias como herramienta de participación ciudadana y para el conocimiento de la opinión del ciudadano en temas de gestión de la ciudad.

TURISMO	<ul style="list-style-type: none">- Promoción turística de su territorio.- Potestades de inspección y sanción sobre las actividades turísticas en los términos establecidos en la Ley.- Planificación y ordenación del turismo, considerando en tal sentido la ordenación de la oferta, la planificación y programación de la oferta turística de interés para Andalucía en coordinación con la Administración Autonómica.- Respecto a las competencias establecidas en el p.1 del Art. 4 de la Ley de Turismo de Andalucía a desarrollar por la entidades locales, por si o asociadas, éstas se vienen ejerciendo en su mayor parte por muchos Ayuntamiento con financiación propia.
DEPORTES, ESPECTÁCULOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS	<ul style="list-style-type: none">- Planificación, diseño, gestión y ejecución de la construcción de instalaciones deportivas que contribuyan al desarrollo de la práctica deportiva ciudadana.- Gestión de la utilización de instalaciones de centros docentes públicos fuera del horario escolar.- Recepción y gestión de las instalaciones deportivas de propiedad autónoma, salvo las instalaciones de interés federativo o destinadas a la alta competición.
POLITICAS DE GÉNERO	<ul style="list-style-type: none">- Competencias para la viabilidad de políticas de igualdad.
POLITICAS DE JUVENTUD	<ul style="list-style-type: none">- Competencias relativas a acciones de prevención en el entorno escolar, acciones de lucha contra hábitos de ocio no saludables y acciones para la gestión de albergues juveniles en el entorno urbano.

PROPUESTA DE COMPETENCIAS PROPIAS DE DIPUTACIONES PROVINCIALES
a) Asistencia y cooperación jurídica, económica, técnica, administrativa y de gestión a los municipios, dirigida a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias y servicios.
Son competencias de cooperación y asistencia, entre otras:
<ol style="list-style-type: none">1. El asesoramiento jurídico, económico, técnico, administrativo y de gestión.2. La elaboración de estudios, proyectos, planes, programas y elaboración de normas, en especial de Ordenanzas y normas de organización municipales.3. La defensa jurídica del municipio.4. La tramitación de procedimientos administrativos y la realización de todo tipo de actividad material y de gestión delegada por los Ayuntamientos.5. El soporte informático y la creación de redes telemáticas.6. El desempeño de funciones técnicas, de inspección y de recaudación.7. La ejecución de obras y prestación de servicios municipales por cuenta del Ayuntamiento.8. El suministro de bienes y servicios en especie.9. La contratación pública y la selección de personal, individual o asociada con otros municipios, por cuenta de los Ayuntamientos.10. La formación y perfeccionamiento del personal y los representantes locales, especialmente en cuestiones de género.11. La asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias.
b) Ejecución de obras y equipamientos y la prestación de servicios públicos de carácter municipal, intermunicipal o de interés provincial.
c) Apoyo a las políticas municipales de su territorio.

6. Desarrollo territorial y cohesión social en Andalucía y los fondos de compensación territorial



6. Desarrollo territorial y cohesión social en Andalucía y los fondos de compensación territorial

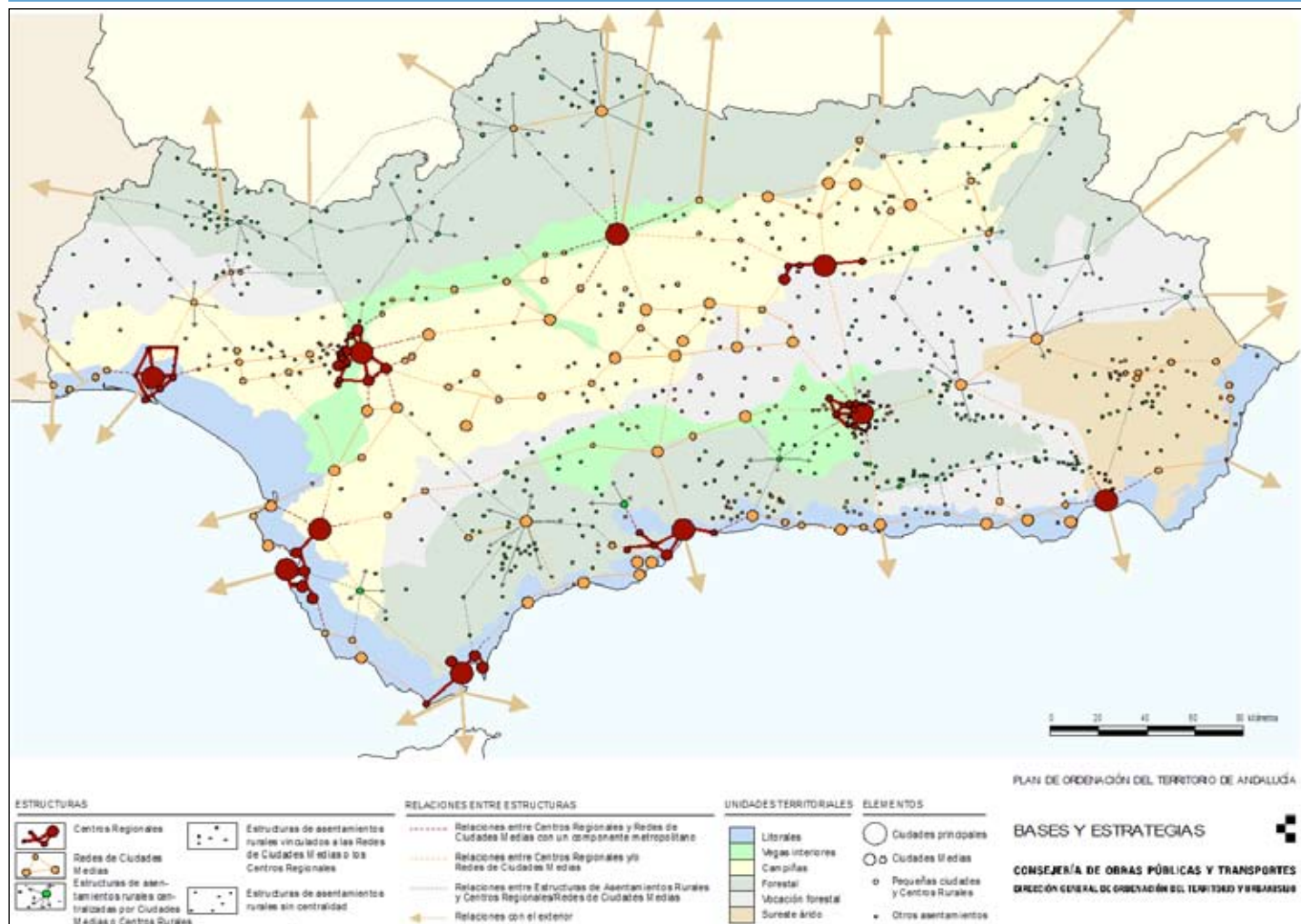
En España el desarrollo territorial ha avanzado significativamente gracias a una serie de acontecimientos. La Constitución Española asignó importantes competencias económicas y de prestación de servicios a las Comunidades Autónomas, lo que les otorgó un protagonismo relevante para diseñar sus propias políticas de apoyo al desarrollo territorial.

Tras esto, la creación del Estado de las Autonomías, inició un proceso en el que gradualmente se transfieren a las regiones y a las comunidades locales competencias a través de las cuales pueden gestionar los procesos

de estímulo y mejora de las condiciones económicas y sociales de sus territorios. Varios entrevistados reconocen que con el Estatuto de Autonomía de Andalucía se ha logrado concretar en la norma un compromiso político con el bienestar social.

La ordenación del territorio es un instrumento esencial en las sociedades modernas para establecer de manera consciente el modelo de desarrollo al que aspira una sociedad.

Modelo territorial de Andalucía. Sistema regional de ciudades y estructuras urbanas intermedias



Fuente: Plan de Ordenación Territorial de Andalucía.

Andalucía es la Comunidad Autónoma más poblada de España, al concentrar el 17,8% del total de la población, seguida de Cataluña (16%) y Madrid (13,4%). Según datos del MAP, en términos absolutos, los crecimientos más elevados del número de extranjeros, entre 1996 y 2006, fueron los de Cataluña (815.968), Madrid

(705.616), la Comunidad Valenciana (577.449) y Andalucía (399.287), que, conjuntamente, concentraron el 69,4% del incremento total.

La Comunidad Autónoma con mayor número de municipios es Castilla y León, con 2.248, región que

justifica este hecho sólo en parte por su extensión superficial. A considerable distancia se sitúa Cataluña, con (946) municipios, Castilla-La Mancha (919) y Andalucía (770).

En los últimos 10 años, en todas las CCAA se produjeron descensos de la proporción de jóvenes, alcanzando este fenómeno una mayor intensidad en Canarias, Extremadura y Andalucía y siendo más atenuado en Navarra, Cataluña y La Rioja.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA · PRINCIPALES INDICADORES SOCIOECONÓMICOS		
	ANDALUCÍA	ESPAÑA
DEMOGRAFÍA		
- Superficie (Km²)	87.598	505.990
- Padrón municipal de habitantes (a 01-01-2007)		
* Habitantes	8.059.461	45.200.737
* Densidad de población (Hab./Km²)	92,0	89,3
* Variación en habitantes (01-01-07/01-01-06)	83.789	491.773
* Variación en porcentaje (01-01-07/01-01-06)	1,05	1,10
- Población de derecho (Habitantes). Censo 2001	7.357.558	40.847.371
- Variación de la población censal (%). Período 1991-2001	6,0	5,1
- Migraciones interiores: saldo migratorio interior. Período 1997-2006	16.918	0
- Distribución de la población. Padrón municipal a 01-01-07 (%):		
Por tamaño de los municipios		
< 2.001 habitantes	3,4	6,3
2.001-10.000 habitantes	17,3	15,5
10.001-100.000 habitantes	42,5	38,5
100.001-500.000 habitantes	21,1	23,2
> 500.000 habitantes	15,6	16,5
Por grupos de edad		
< 15 años	16,2	14,3
15-64 años	69,1	69,0
> 64 años	14,6	16,7

Fuente: S.G. de Análisis Económico de las CC.AA. / D.G. de Cooperación Autonómica / MAP / Datos actualizados al 27/10/2008.

Los datos de la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR), publicados por el INE para el decenio 1997-2006 muestran que Andalucía se manifiesta como territorio con gran poder de atracción para nuevos residentes.

La tasa de crecimiento del PIB entre 2006 y 2007 en términos reales de Andalucía ha sido similar a la del mismo crecimiento a nivel nacional, en el entorno del 3,8%. De todas maneras, en términos de *ranking* regional del PIB por habitante en 2007 Andalucía ocupa los últimos lugares, con un 78,2% con relación a la media nacional. La variación media anual del PIB real correspondiente al período 2000-2007 fue del 3,41% en el territorio nacional y Andalucía, está por encima de la media con un 3,72%.

Andalucía posee ya una sólida experiencia, desde la creación del gobierno autonómico, en cuanto a establecer objetivos y políticas encaminadas a construir el territorio regional desde criterios de ordenación y equilibrio territorial.

En términos teóricos, a través del Plan de Ordenación del Territorio, el Modelo Territorial se constituye en la expresión de los objetivos globales del Gobierno de la Comunidad Autónoma para construir la Andalucía del futuro como un espacio articulado físicamente, integrado económicamente y cohesionado socialmente.³⁷

Con la entrada en vigor de la Ley 1/94, de Ordenación del Territorio, Andalucía se dota de un sistema de planificación que permite consolidar esa trayectoria a partir de instrumentos con mayor capacidad operativa.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía recoge y valora esa experiencia acumulada. Pero también avanza en la dirección sugerida por nuevas tendencias y nuevos retos observados en los ámbitos regionales e internacionales. El Plan debe ser capaz de dar respuesta a nuevas exigencias de la política territorial, cada vez más amplias y complejas y con mayor necesidad de integrar perspectivas ecológicas y económicas.

Este se sustenta en cuatro principios fundamentales: la diversidad natural y cultural, la sostenibilidad, la cohesión social y el equilibrio territorial, y la integración y cooperación territorial.

37 Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes>

Gráfico 2



Fuente: Plan de Ordenación Territorial de Andalucía.

La integración social en el espacio urbano exige una actuación coordinada. La política territorial y urbanística debe incorporarse a ella mediante medidas específicas en el campo de la vivienda y los equipamientos sociales,

con especial atención a las grandes ciudades y determinadas zonas del litoral donde se concentra una gran parte de la población andaluza y emigrante con problemas de exclusión y marginalidad.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA · PRINCIPALES INDICADORES SOCIOECONÓMICOS		
	ANDALUCÍA	ESPAÑA
VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO		
- Viviendas familiares por 100 habitantes (Año 2001)	47,3	51,0
- Edificios destinados principalmente a vivienda con menos de 30 años de antigüedad (%) (Año 2001)	56,2	48,1
- Porcentaje de hogares que poseen (Año 2007):		
* Teléfono fijo	74,5	81,2
* Televisión por TDT	19,5	22,8
* Video	65,1	67,1
* DVD	75,0	75,6

EQUIPAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS < 50.000 HABITANTES (Año 2000)		
- Porcentaje de viviendas con:		
* Servicio público de abastecimiento de agua	99,2	97,6
* Servicio público de alcantarillado	98,1	92,1
* Pavimentación de vías urbanas	98,8	98,0
* Servicio de alumbrado público	99,1	98,4
* Servicio de recogida de residuos urbanos	99,6	99,3
* Servicio de depuración de aguas residuales	45,5	56,3

La cohesión social ha emergido como un tema prioritario tanto en Europa como en América Latina, posicionándose como un desafío permanente para sus sociedades. Esta prioridad ha aparejado un esfuerzo por delimitar este concepto no siempre unívoco, por lo que no aparece un claro consenso alrededor de lo que es y significa la cohesión social.

La experiencia acumulada por la Unión Europea en esta materia constituye sin duda un referente central para cualquier iniciativa orientada a medir la cohesión. En este sentido, el programa Eurosocil llevado adelante con fondos de cooperación de la UE, plantea que para definir este concepto hay que hacer referencia a diferen-

tes términos que están sumamente relacionados, como los de capital social, integración social, exclusión social y ética social.

De este modo, al decir de la CEPAL/SEGIB, la cohesión se convierte en la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan.³⁸ Esta dialéctica permite la identificación de tres componentes que se interrelacio-

38 CEPAL/SEGIB. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, enero de 2007.

nan para generar procesos y resultados específicos, como ser: las distancias o las brechas, que se traducen en falta de condiciones materiales esenciales para la vida, que no tienen los grupos excluidos, el ejercicio de sus derechos básicos y el acceso a los recursos y oportunidades necesarios para el desarrollo de sus potencialidades; los mecanismos institucionales de inclusión/exclusión, traducidos en acciones institucionales, como el propio funcionamiento del sistema democrático y del Estado de derecho, las políticas públicas y la operación del mercado; y el componente de sentido de pertenencia, que incluye a todas aquellas expresiones psicosociales y culturales que dan cuenta de los grados de vinculación e identificación ciudadana, como el multiculturalismo y la no discriminación, el capital social, la solidaridad, las expectativas de movilidad social y el sentido de integración y afiliación social.

La evolución de la idea de cohesión social en Europa está estrechamente asociada con un sentido supranacional que busca evitar que se produzcan desigualdades y brechas sociales insalvables, además de superar la pobreza, tanto dentro de cada país como entre los Estados miembros. El segundo artículo del Tratado de la Unión Europea de 1992, conocido como Tratado de Maastricht, cita como objetivo de la Unión «promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una unión económica y monetaria». El Consejo Europeo de 1997 identificó la cohesión social como una de las necesidades principales de toda Europa y como un complemento esencial en la promoción de los derechos y dignidad humanos, que se definen como la capacidad para asegurar el bienestar de todos los miembros de la sociedad,

al minimizar las disparidades y evitar la polarización. Como marco legal aparecen el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el Protocolo de Enmienda a la Carta Social Europea, y para desarrollar esta perspectiva en la política se instauró el Comité Europeo para la Cohesión Social.

Desde esta perspectiva, la UE ha logrado instrumentar una batería de 21 indicadores de los cuales 18 datan de 2001. Entre ese año y 2006 se eliminó el indicador de percepción del propio estado de salud y se añadieron otros cuatro. Desde el inicio de sus labores en febrero de 2001, el subgrupo sobre indicadores del comité de protección social propuso clasificarlos por orden de prioridad en dos niveles: primario y secundario, compuestos respectivamente por doce y nueve. Estos indicadores abarcan las categorías de ingreso, empleo, educación y salud. Los indicadores de Laeken han sido definidos y estructurados en forma explícita como indicadores de resultados.

INDICADORES DE LAEKEN SOBRE COHESIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA			
Desagregación por:			
Área Temática/Indicador		Edad	Sexo
Indicadores primarios			
Ingreso			
1.	Tasa de renta baja después de las transferencias (umbral fijado en el 60% de la renta mediana)	Si	Si
1a.	Tasa de renta baja después de las transferencias, por tipo de hogar	Por tipo de hogar	Por tipo de hogar
1b.	Tasa de renta baja después de las transferencias, por intensidad del trabajo de los miembros del Hogar	No	No
1c.	Tasa de renta baja después de las transferencias, por actividad más frecuente	Si	Si
1d.	Tasa de renta baja después de las transferencias, por condición de tenencia de la vivienda	Si	Si
2.	Tasa de renta baja después de las transferencias, valores ilustrativos	No	No
3.	Distribución de la renta (quintil 5/quintil 1)	No	No
4.	Persistencia de renta baja (tomando como base el 60% de la renta mediana)	Si	Si
5.	Brecha de la renta baja mediana (diferencia entre el ingreso mediano de los pobres y el umbral del 60% de la renta mediana)	Si	Si
Empleo			
6.	Cohesión regional (dispersión de las tasas regionales de empleo)	No	Si
7.	Tasa de desempleo de larga duración (porcentaje de la población activa que ha estado desempleada por lo menos 12 meses)	Si	Si
8a.	Niños (0-17 años) que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	No	No
8b.	Adultos (18-59 años) que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	No	Si
Educación			
9.	Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o Formación	No	Si
10.	Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura	No	Si
Salud			
11.	Esperanza de vida al nacer	No	Si
Empleo			
12.	Brecha de empleo de los inmigrantes	Deseable	Si

Indicadores secundarios		
Ingreso		
13.	Dispersión en torno al umbral de renta baja	Si Si
14.	Tasa de renta baja en un momento determinado	Si Si
15.	Tasa de renta baja antes de las transferencias, por sexo	Si Si
16.	Coefficiente de Gini	No No
17.	Persistencia de la renta baja (tomando como base el 50% de la renta mediana)	Si Si
18.	Trabajadores en riesgo de pobreza	Si Si
Empleo		
19.	Proporción del desempleo de larga duración	Si Si
20.	Tasa de desempleo de muy larga duración (porcentaje de la población activa que ha estado desempleada por lo menos 24 meses)	Si Si
Educación		
21.	Personas con bajos niveles educativos	Si Si

Fuente: CEPAL/SEGIB (2007).

Andalucía aparece como una región en la que, a pesar de las profundas transformaciones sectoriales experimentadas en las últimas décadas, así como las fuertes tasas de crecimiento de su economía, no ha conseguido reducir sus principales deficiencias estructurales y sociales, mencionadas anteriormente. Esto remite a los diferentes fondos que tanto desde el nivel nacional como de la UE, Andalucía recibe en función de su situación socio-económica.

El establecimiento y desarrollo de la política regional europea ha promovido una inversión notable en muchas zonas de la UE, entre las cuales Andalucía ha estado y continúa estando entre sus mayores receptores.

Pese a casi dos décadas como receptor neto de fondos regionales europeos, Andalucía es considerada todavía como región objetivo nº 1, debido a que su PIB per cápita se sitúa todavía por debajo del 75% de la renta media

comunitaria. Este es uno de los datos más desalentadores sobre la evolución real de la economía andaluza.

Los datos informan que Andalucía sigue siendo una región con altos niveles de desocupación, bajos niveles de empleo con relación a otras regiones europeas y excesivo peso del sector primario.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA · PRINCIPALES INDICADORES SOCIOECONÓMICOS		
	ANDALUCÍA	ESPAÑA
MERCADO DE TRABAJO (Tercer trimestre de 2008)		
- Población de 16 y más años	6.672,4	38.270,7
- Activos (miles)	3.844,6	22.945,1
- Ocupados (miles)	3.140,0	20.346,3
- Parados (miles)	704,6	2.598,8
- Paro registrado (miles). Septiembre 2008	641,4	2.625,4
- Tasa de actividad (%)	57,62	59,95
- Tasa de empleo (%)	47,06	53,16
- Tasa de paro (%)	18,33	11,33
- Tasa de paro 15 y más años (UE-27=7,2%). Año 2007	12,8	8,3
- Estructura sectorial del empleo (%):		
* Agricultura	6,1	3,9
* Industria	9,8	15,7
* Construcción	13,2	11,9
* Servicios	70,9	68,6

Fuente: S.G. de Análisis Económico de las CC.AA. / D.G. de Cooperación Autonómica / MAP / Datos actualizados al 27/10/2008.

El balance del desarrollo andaluz sigue presentando una situación de retraso relativo en el que algunos factores demandan aún cambios. La región sigue ocupando, con Extremadura, los últimos lugares entre las 17 comunidades autónomas en términos de renta per cápita.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA · PRINCIPALES INDICADORES SOCIOECONÓMICOS		
	ANDALUCÍA	ESPAÑA
PRODUCCIÓN (CRE-2000)		
- PIBpm (millones de euros). Año 2007	146.093,3	1.049.848,0
- Variación real del PIBpm 2007-2006 (%)	3,8	3,8
- Participación del PIBpm regional en el total nacional (%). Año 2007	13,9	100,0
- PIBpm/Hab. (euros). Año 2007	18.298	23.396
- PIBpm/Hab. (Media de España=100). Año 2007	78,2	100,0
- Variación del PIBpm/Hab. 2007-2006 (%)	5,2	5,1
- Renta disponible bruta/Hab. (Media de España=100). Año 2005	80,7	100,0
- PIB por habitante en PPA (Media UE27=100). Año 2006	82,0	105,2
- Estructura sectorial del VAB (%). Año 2007:		
* Agricultura	4,9	2,9
* Industria	12,5	18,0
* Construcción	14,7	12,2
* Servicios	67,9	66,8

Fuente: S.G. de Análisis Económico de las CC.AA. / D.G. de Cooperación Autonómica / MAP / Datos actualizados al 27/10/2008.

Asimismo mantiene bajos niveles de productividad relativos. Originada esencialmente por una estructura productiva desequilibrada, una menor dotación de capital y las insuficiencias organizativas de actividades relacionadas con la producción y la distribución.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA · PRINCIPALES INDICADORES SOCIOECONÓMICOS		
	ANDALUCÍA	ESPAÑA
PRODUCTIVIDAD (CRE-2000)		
- VAB por ocupado. Año 2006 (Media de España=100):		
* Agricultura	97,4	100,0
* Industria	102,5	100,0
* Construcción	97,7	100,0
* Servicios	96,0	100,0
* Total	95,3	100,0

Fuente: S.G. de Análisis Económico de las CC.AA. / D.G. de Cooperación Autonómica / MAP / Datos actualizados al 27/10/2008.

Desde la aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 como consecuencia del Acta Única, España viene siendo, como estado miembro de la UE, el principal y destacado perceptor de los recursos estructurales del presupuesto comunitario (que incluyen a los Fondos Estructurales y también, a partir de 1993, al Fondo de Cohesión).

A partir de 2007, España comienza a recibir una cantidad muy inferior de recursos estructurales a la que le ha correspondido en los períodos anteriores. Hay que decir que incluso en el supuesto de una continuidad total en la intensidad del esfuerzo en cohesión a nivel comunitario (en términos de recursos per cápita) y en ausencia de la última ampliación, España habría visto reducidos sus recursos. En efecto, el propio proceso de convergencia experimentado por la economía española y la de sus regiones ha mejo-

rado su situación relativa en términos de renta per cápita y desempleo. Al ser estas variables determinantes desde el punto de vista de la distribución de recursos estructurales entre los países y regiones europeas, ello la aboca necesariamente a acceder a una cantidad menor.³⁹

39 Cordero Mestanza, Gerardo. La rentabilidad económica y social de los Fondos Estructurales: experiencia y perspectivas. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. En *Presupuesto y Gasto Público* 39/2005: 151-172. 2004, Instituto de Estudios Fiscales.

6.1. Los Fondos de Compensación Interterritorial

Según la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial y en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, se dotarán anualmente en los Presupuestos Generales del Estado dos Fondos de Compensación Interterritorial denominados Fondo de Compensación y Fondo Complementario.

El Fondo de Compensación se dotará anualmente con las siguientes cuantías: una cantidad que no podrá ser inferior al 22,5 % de la base de cálculo constituida por la inversión pública, y con el 1,5 % más el 0,07 % de la cantidad determinada en la letra anterior, siendo este último porcentaje la cantidad que se adiciona en función de la variable *Ciudad con Estatuto de Autonomía*. Este Fondo de Compensación se destinará a financiar gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. El porcentaje correspondiente a cada año se aprobará por la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, creó el Fondo de Compensación Interterritorial. Su artículo 16 recoge los principios generales, así como las reglas básicas que rigen dicho Fondo, estableciendo que será una Ley ordinaria la que contenga su normativa específica.

Una primera etapa del Fondo comenzó con la promulgación de la Ley de 31 de marzo de 1984, donde se

establecía que todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias y sus recursos se vinculaban tanto a proyectos de inversión, destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, como a atender las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado.

Al igual que la Ley 29/1990, esta Ley habilita a utilizar las dotaciones de los Fondos para financiar proyectos conjuntos de distintas Administraciones públicas, y a las Entidades Locales para que ejecuten proyectos de inversión que se desarrollen en su ámbito territorial, con el acuerdo de la Comunidad Autónoma beneficiaria. El Fondo de Compensación se distribuirá entre las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía.

La distribución del Fondo de Compensación a las Comunidades Autónomas receptoras del mismo se efectuará de acuerdo con los siguientes porcentajes:

- El 87,5 % del mismo de forma directamente proporcional a la población relativa.
- El 1,6 % de forma directamente proporcional al saldo migratorio.
- El 1 % de forma directamente proporcional al paro.
- El 3 % de forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.
- El 6,9 % de forma directamente proporcional a la dispersión de la población en el territorio.

El Fondo Complementario se dotará anualmente para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio, con una cantidad equivalente al 33,33 % de su respectivo Fondo de Compensación.

El Fondo Complementario se destinará a financiar gastos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. No obstante, a solicitud de los territorios beneficiarios del mismo, podrá destinarse a financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo, durante un período máximo de dos años. A este respecto, el cómputo de los años se iniciará en el momento en el que haya concluido la ejecución del proyecto.

La desagregación a nivel autonómico de los FCI de 2006 muestra que Andalucía concentra el (38,74%) del total, seguida de Galicia (15,82%), Castilla-La Mancha (8,00%), Extremadura (7,57%) y la Comunidad Valenciana (7,10%), mientras que, aparte de Ceuta y Melilla (con un 0,77% cada una), Cantabria, cuyos recursos constituyen el 0,83%, Murcia (4,07%), y Asturias (4,44%) son las Comunidades Autónomas con menor peso cuantitativo en los Fondos.

6.2. El Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) de España para el periodo 2007-2013

El MENR presenta dos vertientes básicas: una financiera y otra referida a la estrategia a seguir para su aplicación. En relación con la primera, el MENR contiene la dotación de recursos necesarios para financiar la política regional y de cohesión territorial prevista para España en el Acuerdo del Consejo Europeo de 16 de diciembre de 2005, que aprueba el Marco Financiero para dicho periodo. Como documento estratégico define la contribución de la política regional española al logro de los objetivos de Lisboa, dentro de un marco general más amplio para España, establecido en el Plan Nacional de Reformas, cuya sintonía con las Directrices Estratégicas Comunitarias queda asegurada.

Para el nuevo periodo 2007-2013, la política de cohesión comunitaria se simplifica, concentrándose en tres prioridades básicas que sustituyen a los objetivos vigentes en la fase 2000-2006.

- *Objetivo Convergencia.* Dirigido a favorecer el que las regiones menos desarrolladas acorten distancias respecto a las más avanzadas. Dentro de este Objetivo se contemplan dos grupos de regiones diferenciados. En el primero se incluyen las que tienen un PIB per cápita que no supera 75% del promedio de la UE-25 (en España, Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia). En el segundo, se incluyen las regiones que antes de la ampliación a 25 Estados permanecían por debajo del 75%, pero que a raíz de la misma se han visto afectadas, por el «efecto estadístico», superando dicho porcentaje

en la nueva UE-25. Estas regiones, denominadas *Phasing-out* son Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.

- Objetivo Competitividad regional y empleo. Abarca el resto de las regiones no cubiertas por el Objetivo Convergencia, dado que en ellas persisten problemas derivados de procesos de reestructuraciones económicas y sociales. También en este caso hay que distinguir dos grupos de regiones, el primero de los cuales, denominado *Phasing-in*, estaría integrado por las que pertenecían al conjunto de las menos desarrolladas en el anterior periodo de programación, y que por su propio desarrollo («efecto crecimiento») han conseguido superar en su PIB por habitante el 75% no sólo de la media de la UE-25 sino también de la UE-15. Son la Comunidad Valenciana, Castilla y León y Canarias. El segundo grupo, formado por el resto de Comunidades Autónomas no incluidas en los grupos anteriores, estaba ya por encima de los citados umbrales en el anterior periodo de programación 2000-2006.
- Cooperación territorial y europea. El logro de este objetivo se acometerá mediante programas transfronterizos y transnacionales. Pueden beneficiarse de este objetivo tanto las CCAA que compartan frontera con otras regiones de la UE, como las otras CCAA que participen en programas de cooperación transnacional.

Debe señalarse que, dentro del *Objetivo de Convergencia*, aunque sin especificidad regional, se incluyen los recursos del Fondo de Cohesión para los Estados miembros cuya RNB por habitante, medida en paridades de poder adquisitivo (PPA), sea inferior al 90% de la media de la UE-25. En el caso de España, y dado que en la UE ampliada no cumple el anterior requisito, se ha

establecido un periodo transitorio para su salida de este fondo, con lo que se viene a reconocer la aplicación a nivel de Estado del efecto estadístico empleado con las regiones.

El objetivo central del MENR, por lo tanto, es contribuir a la cohesión y el desarrollo armónico de la Unión Europea a través del crecimiento conjunto y sostenible del Estado español y de todas sus Comunidades y Ciudades Autónomas. En este sentido, el MENR contribuye al citado objetivo por medio de las siguientes funciones:

- Ajusta el planteamiento estratégico común de la UE ampliada a las necesidades y oportunidades específicas de España.
- Identifica las particularidades de cada una de sus regiones y responde con una estrategia diferenciada para las regiones Convergencia, las regiones Competitividad, las regiones ultraperiféricas y para los espacios de Cooperación Territorial.
- Articula el conjunto de políticas de cohesión que se van a afrontar, no sólo desde la Administración General del Estado, sino también desde las Administraciones Autonómicas y Locales, e incluso desde instituciones privadas con y sin ánimo de lucro.
- Aplica las buenas prácticas aprendidas por las administraciones españolas con el diseño de programas cofinanciados por los Fondos Comunitarios, sobre todo en lo referente a la evaluación de la eficacia y la eficiencia de las políticas de gasto.

6.2.1. Prioridades del MENR

a) Las prioridades de los Fondos Comunitarios

FEDER:

- I+D+i y Sociedad de la Información
- Desarrollo e innovación empresarial
- Medio ambiente, desarrollo sostenible y prevención de riesgos
- Transporte y energía
- Desarrollo local y urbano
- Infraestructuras sociales
- Asistencia técnica

FSE:

- Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios
- Fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres
- Aumento y mejora del capital humano
- Cooperación transnacional e interregional
- Asistencia técnica

Fondo de Cohesión:

- Redes transeuropeas de transporte
- Medio ambiente y desarrollo sostenible
- Asistencia técnica

b) Las prioridades de la cooperación territorial

En el marco del Objetivo de Cooperación Territorial, España participa en 7 programas: 2 de cooperación transfronteriza, 4 de cooperación transnacional y en el programa de cooperación interregional. A ellos hay que añadir la participación en ESPON, INTERACT Y URBACT, así como en tres Programas de Vecindad: dos de ellos transfronterizos con Marruecos (en uno participan Andalucía, Ceuta y Melilla con el Norte de Marruecos; y en otro participan Canarias y el sur de Marruecos); y otro transnacional, que cubre todos los Estados Miembros y terceros países de la cuenca mediterránea.

Por lo que se refiere a la Cooperación Transfronteriza, los dos programas incluidos en este grupo son los compartidos con los siguientes Estados:

- Con Portugal, cuyas zonas elegibles por parte española son las NUTS III (provincias) fronterizas de Andalucía (Cádiz y Huelva), Castilla-León (Zamora y Salamanca), Extremadura (Cáceres y Badajoz), Galicia (Ourense y Pontevedra) y Ceuta.
- Con Francia, cuyas zonas elegibles por parte española son las NUTS III (provincias) fronterizas de Aragón (Huesca), Cataluña (Girona y Lleida), Navarra y el País Vasco (Guipúzcoa).

Las prioridades de estos programas son: fomento de la competitividad y la promoción del empleo; medio ambiente, patrimonio y prevención de riesgos; accesibilidad y ordenación del territorio; e integración socioeconómica e institucional.

Desde el punto de vista de los instrumentos financieros utilizados en el logro de los anteriores objetivos, la desagre-

gación por Fondos muestra que el 67,0% de los recursos comunitarios asignados a España para el periodo 2007-2013 corresponde al FEDER, el 22,9% al FSE y el 10,1% al Fondo de Cohesión. A este respecto, debe señalarse que, según las nuevas reglamentaciones de los fondos comunitarios, el FEDER financiará proyectos relacionados con los tres objetivos antes citados, mientras que el FSE lo hará en los de *Convergencia* y *Competitividad* regional y empleo. Por su parte, el Fondo de Cohesión sólo actuará en las regiones del *Objetivo de Convergencia*.

Al total de los recursos programados para España habría que añadir los procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER) y Fondo Europeo de la Pesca (FEP), que sustituyen, respectivamente, al FEOGA-Orientación e IFOP del anterior periodo de programación.

Concretamente, en el caso del FEADER, los fondos asignados a España se elevan a 7.213.4 millones de euros, mientras que a través del FEP se canalizarán hacia nuestro país otros 1.132,0 millones de euros.

MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA 2007-2013			
Programas Operativos Regionales (euros)			
	FEDER	FSE	TOTAL
Convergencia	12.055.055.485	1.944.744.317	13.999.799.802
ANDALUCÍA	6.843.929.341	1.155.756.489	7.999.685.830

FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL: EJES PRIORITARIOS DE ACTUACIÓN	
Porcentaje de participación para objetivo Convergencia	
Desarrollo de la Economía del Conocimiento (I+D+i, Sociedad de la Información y TIC)	21%
Desarrollo e innovación empresarial	14%
Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos	21%
Transporte y energía	31%
Desarrollo sostenible local y urbano	8%
Infraestructuras sociales	4%
Asistencia técnica y refuerzo de la capacidad institucional	1%

Fuente: Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 2006.

FONDO SOCIAL EUROPEO: EJES PRIORITARIOS DE ACTUACIÓN	
Porcentaje de participación para objetivo Convergencia	
Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios	27%
Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres	54%
Aumento y mejora del capital humano	16%
Promover la cooperación transnacional e interregional	2%
Asistencia técnica	1%

Fuente: Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 2006.

FONDO DE COHESIÓN: EJES PRIORITARIOS DE ACTUACIÓN	
Porcentaje de participación en el total	
Transportes: Redes transeuropeas	45%
Medio ambiente y desarrollo sostenible	53%
Asistencia técnica	2%

Fuente: Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 2006.

DOTACIÓN DEL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO AGRÍCOLA Y DEL FONDO EUROPEO DE LA PESCA (Millones de euros)				
	FEADER		FEP	
ANDALUCÍA	1.881,7	26%	176,7	15,6%
TOTAL ESPAÑA	7.213,4	100%	1.132,0	100%

Analizando los pagos del FEDER del año 2006 correspondientes al Objetivo 1 a escala autonómica, Andalucía ocupa el primer puesto por el volumen de ingresos, con 566,08 millones de euros, el 33,8% del total de la ayuda de este Fondo para el citado Objetivo, seguida de Extremadura (18,6%) y Canarias (13,1%). Por contra, y al margen de Ceuta y Melilla, ambas con un 0,4% de las ayudas, las Comunidades Autónomas de Cantabria, con un 0,6%, y Castilla y León, con el 2,8%, fueron las que menos recursos del FEDER absorbieron.

6.3. El Fondo de nivelación de la Junta de Andalucía

El Fondo de Nivelación de la Junta de Andalucía ha destinado para el año 2008 un total de 127,2 millones de euros para la Nivelación de Servicios Municipales, unos fondos que han experimentado un incremento del 218 por ciento respecto al año 2004 y con los que los ayuntamientos pueden desarrollar proyectos y medidas que consideren prioritarios.

El Fondo de Nivelación, cuya distribución se realiza en función de criterios objetivos, como la población o la capacidad fiscal de cada municipio, y en la que se da una consideración preferente a los municipios pequeños, forma parte de las iniciativas para apoyar a las entidades locales de Andalucía impulsando su autonomía.

Por provincias, Granada recibirá en el 2008, un total de 23,4 millones de euros; mientras que Sevilla obtendrá 20,6 millones de euros. A los pueblos malagueños llegarán casi 18 millones de euros (17,9), al tiempo que los jiennenses recibirán 15,5 millones.

Almería contará con 15 millones de euros en conceptos de estos fondos incondicionados de la Junta y Córdoba tendrá 13,3 millones. La parte del fondo correspondiente a Huelva asciende a cerca de 11 millones de euros (10,9) y Cádiz, por su parte, recibirá unos 10,5 millones.

El presidente de la Junta de Andalucía, ha anunciado que la aportación del Gobierno andaluz al Fondo de Nivelación Municipal experimentará un incremento del 25% para el próximo ejercicio, por lo que probablemente sea de las partidas con un mayor crecimiento en los próximos presupuestos.

Recientemente se ha firmado un protocolo global de colaboración con los presidentes de las diputaciones provinciales para la puesta en marcha del Plan de Medidas de Apoyo Financiero a los Municipios de Andalucía. En virtud de este acuerdo, dirigido a los ayuntamientos que atraviesan especiales dificultades económicas, se dedicarán 45 millones de euros a ampliar la suficiencia de las arcas locales y garantizar una mejor prestación de los servicios públicos. La Administración autonómica aportará 15 millones de euros en este plan excepcional, y las corporaciones provinciales, 30 millones de euros.

El convenio de medidas de apoyo financiero materializa los esfuerzos de colaboración entre la Administración autonómica y las corporaciones locales. Así, el Plan de Cooperación Municipal de la Junta se ha venido incrementando desde su creación en 1989, hasta alcanzar en 2008 la cantidad de 1.131 millones de euros, la mayor de todas las comunidades autónomas.

Dentro de este plan de cooperación se incluye el Fondo de Nivelación Municipal, que permite la colaboración con las entidades locales en la mejora de los servicios municipales. Dicho fondo está constituido por recursos incondicionados que la Junta destina a los ayuntamientos para que los municipios los empleen en las actuaciones que consideren prioritarias, reforzando así la autonomía local.

La Junta de Andalucía, ha decidido duplicar la ayuda económica que reciben los ayuntamientos de mayor presencia de inmigrantes, y ha defendido que «la mejor política de integración es aquella que garantiza la igualdad en la prestación de los servicios públicos». Andalucía cuenta también con un Plan de Saneamiento Financiero Municipal, que se extiende, desde 2005, a los 51 municipios con población comprendida entre los 10.000 y 20.000 habitantes.

El máximo responsable andaluz ha manifestado que todas estas iniciativas ponen de relieve el papel «cada vez más relevante» que desempeñan los consistorios en «el desarrollo de sus territorios y el bienestar de la ciudadanía», dado que conocen de primera mano sus necesidades y trabajan para conseguir una respuesta adecuada a esas demandas.

En este sentido, entre las medidas que ya se han impulsado desde la Junta de Andalucía, durante la presente

legislatura, se destaca la constitución del Consejo de Concertación Local, en el que los gobiernos municipales y el Ejecutivo autonómico comparten un mismo espacio de debate, o a los pasos emprendidos en materia legislativa.

En este último apartado, hay que incluir el Proyecto de Ley sobre Acceso al Régimen de Municipios de Gran Población, que el Consejo de Gobierno acordó remitir al Parlamento o la aprobación prevista para esta legislatura de la Ley de Régimen Local para Andalucía y la de Participación de las Entidades Locales en los Tributos Propios de la Comunidad Autónoma.

Respecto al plan de medidas especiales de apoyo financiero, suscrito entre la Junta y las diputaciones provinciales, éste se aplicará a partir de septiembre, una vez que haya concluido el diagnóstico de las necesidades de los municipios para realizar el reparto de los fondos, y permitirá ampliar la suficiencia de las arcas locales y garantizar una mejor prestación de los servicios públicos.

La aportación de la Junta se distribuirá entre las ocho provincias en función de la población de derecho, su renta declarada media y el número de núcleos urbanos. Las diputaciones provinciales, por su parte, serán las encargadas de gestionar las ayudas y de seleccionar los municipios beneficiarios de acuerdo con criterios objetivos.

7. Principales desafíos de los municipios para cumplir con sus cometidos en materia de gestión de los servicios públicos locales y en el marco de la Ley de Descentralización



7. Principales desafíos de los municipios para cumplir con sus cometidos en materia de gestión de los servicios públicos locales y en el marco de la Ley de Descentralización

7.1. El marco competencial de los municipios, el modelo de descentralización y los principios sobre los cuales se sustentan

El rol del municipio como promotor del desarrollo puede estar orientado a impulsar y facilitar procesos sostenibles y sustentables de desarrollo local, coordinando con otros niveles del Estado, facilitando información para mejorar la toma de decisiones para la inversión, estimulando los derechos ciudadanos y facilitando la generación de nuevas capacidades en la población. Además, de posibilitar oportunidades, concertar políticas y programas de desarrollo local con la institucionalidad pública y privada local que permitan darle sostenibilidad y sustentabilidad al proceso de desarrollo.

Esto es lo que se conoce como una gestión territorializada: desarrollo económico y social en el ámbito local, como la ha llamado Francisco Albuquerque.⁴⁰ Es decir, aquella gestión que, conociendo la realidad local incorpora en sí misma un conjunto de dimensiones que

le permita desarrollarse competitivamente. De esta manera, la municipalidad podrá mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y asumir un rol determinante en la promoción del desarrollo.

Como lo demuestra la experiencia internacional, la tendencia actual en materia municipal coloca a este nivel de gobierno en la promoción del desarrollo integral.⁴¹ Sin embargo, este asunto no siempre aparece claramente definido ni en el marco legal ni en la definición de sus competencias.

En algunas ocasiones se ha limitado la acción de los municipios a la gestión de ciertos servicios públicos locales, enfatizando su accionar en términos de inversión de infraestructura o proyectos de equipamiento local y en otras, se ha enfocado su accionar como promotor del desarrollo.

De esta manera, los municipios pueden estar orientados a impulsar y facilitar procesos sostenibles y sustentables de desarrollo local, coordinando con otros niveles

⁴⁰ Albuquerque, Francisco. *Metodología para el desarrollo económico local*. ILPES/CEPAL. Santiago de Chile, 1997.

⁴¹ Rojas Morán, Luis M. *Manual para la gestión municipal del Desarrollo Económico Local (Enfoques, herramientas y estrategias para el DEL)*. Oficina Subregional para los países andinos. OIT. Lima, Perú. Febrero de 2006.

del Estado, facilitando información para mejorar la toma de decisiones para la inversión, estimulando los derechos ciudadanos y facilitando la generación de nuevas capacidades en la población o simplemente limitarse a ser un prestador de ciertas funciones desconcentradas del nivel nacional y del nivel departamental.

En esta dirección, cabe preguntarse ¿qué funciones para qué municipio y cuáles son los principios que sustentarán esta definición? ¿Qué nivel de autonomía tendrán los municipios, a quién le deberán responder por sus acciones y hasta qué punto se aspira a que el municipio sea el nivel más cercano con los ciudadanos?

En el marco del Proyecto de Ley, este asunto no aparece claramente dirimido y la experiencia en Uruguay demuestra que la Ley Orgánica Municipal del año 1935 ha dificultado el abordaje de nuevos desafíos que presenta la realidad y ha hecho compleja la articulación entre las competencias nacionales y municipales.

En esta dirección, la sintonía adecuada de una combinación entre lo central y lo descentralizado pasa, en gran medida, por la presencia de un Estado reformado en el que el nivel centralizado, los niveles intermedios y los niveles más descentralizados puedan actuar coordinadamente en torno a estrategias comunes, visiones compartidas, procesos concurrentes y a la vez jerárquicamente ordenados, con asignación precisa de competencias y funciones, además de relaciones de cooperación y complementación. Pero, ¿cuáles podrían y cuáles deberían ser las potestades de un municipio en el contexto uruguayo?

En materia de modelos de prestación de los servicios públicos a nivel local, la experiencia demuestra que los

procesos de descentralización han exigido la transformación de una lógica de gestión tradicional-sectorial o vertical, donde la variable «materia» es la determinante, por una lógica básicamente horizontal, donde la variable territorial es fundamental. Los ciudadanos, usuarios y las organizaciones en general se plantean problemas concebidos multidimensionalmente y atravesando las barreras sectoriales.⁴²

Por otra parte ¿es suficiente para la descentralización la creación de órganos políticos de gobierno local de carácter representativo, si se entiende el Gobierno Local como espacio de proyección de la presencia relevante de la sociedad civil?

Las posibilidades que genera el ámbito local para la participación social han sido valoradas en muchas experiencias que permitieron procesos de creación de ciudadanía. Ningún modelo podría aplicarse sin tener en cuenta las realidades locales y las normas que se establezcan deberían tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a esos contextos particulares. Pero al mismo tiempo avanzar en este plano exige normas generales, que operen como instrumento para fortalecer la red social y generar dinámicas solidarias y de involucramiento.

La experiencia ha demostrado que, implementar los procesos de descentralización y mucho menos decretarlos, no alcanza para generar mejores condiciones de gobernabilidad; todo proceso de descentralización no

42 Revello, Rosario. Participación y eficiencia en la descentralización. Promesas y riesgos de una vida en común. En Vecinet Noticias: *Gobiernos locales, descentralización y participación ciudadana en Montevideo*. Seminario 10 años de descentralización: un debate necesario. www.chasque.apc.org/vecinet.

necesariamente es eficiente sino que tiene sus riesgos (clientelismo local e irresponsabilidad presupuestaria local) a pesar de que amplíen los marcos de una administración pública más democrática, promoviendo la participación en los gobiernos locales y regionales y puede proveer mejores servicios públicos que la gestión central.

7.2. ¿Qué modelo de prestación para los servicios públicos locales?

En Uruguay, la estructura burocrática estatal departamentalizada y sectorizada ha respondido automáticamente en forma vertical. Las dificultades mayores se han relacionado con la arraigada cultura centralista, cristalizada en una estructura y un funcionamiento excesivamente complejo y compartimentado.

La experiencia andaluza demuestra que no necesariamente la descentralización ha ido acompañada de una adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos locales.

Los servicios públicos no sólo se entienden como la oferta de elementos para la satisfacción de ciertas necesidades primordiales de una comunidad, sino más bien como una amplia gama de instrumentos y medios con los cuales la ciudadanía debiera contar para el pleno desarrollo de su potencial humano, social y económico.

En general, los servicios públicos que acogen la atención preferencial son la educación pública, la salud y los servicios generales que provee el Estado desde el nivel

central y los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas servidas y procesamiento de los residuos sólidos, cementerios, registros civiles, entre otros, en el nivel local.

Se está frente a un muy variado tipo de servicios públicos, muchos de ellos tradicionalmente administrados y gestionados por el Estado Central otros por el (hasta ahora) nivel municipal.

En esta dirección, tanto a nivel de Andalucía como europeo, es posible apreciar una notable evolución tecnológica, insertos en un debate sobre las responsabilidades públicas y de gestión privada, de marcos regulatorios y de transición creciente hacia la gestión de los agentes particulares.

Existe una tendencia de cierta modernidad que atraviesa la temática, esencialmente referido a una nueva manera de conceptualizar y trabajar con el usuario de estos servicios, mejorar su accesibilidad y entregarlos a través de tecnologías y procedimientos más eficaces. La idea dominante, es que la gestión y administración de servicios públicos puede y debe ser elaborada de un modo diferente, que es imprescindible un cambio y que ese cambio no es sólo tecnológico e informático, sino que se expresa incluso en la diversidad «conceptual» con la que debe enfrentarse la temática.

Está presente la noción más abierta a la participación de agentes privados en la prestación de estos servicios. Desde un punto de vista más general, se puede acoger aquí desde la privatización de activos y el traspaso de responsabilidades desde lo público a lo privado hacia formas más asociativas entre ellos, especialmente a través de concesiones reguladas a operadores privados.

Esta perspectiva no se reduce a la «mera privatización» y ofrece una amplia gama de alternativas.

Asimismo, persiste el esquema de los servicios públicos como responsabilidad exclusiva del Estado, atendiendo los niveles de desigualdad social existente y el rol compensador ineludible del Estado, que crecientemente se ha abierto hacia formas más activas de responsabilidad regional y municipal.

De la misma manera, especialmente a nivel latinoamericano, algunas corrientes plantean que lo público ya no debe considerarse como lo que hace exclusivamente el Estado. Más bien lo que se propone y se defiende es la autonomía del sector social y su capacidad de iniciar cambios internos que repercuten tanto en los sectores públicos estatales como en los sectores privados orientados hacia el mercado y en sus sociedades. El propio Proyecto de Ley reconoce que la ausencia del nivel comunal o municipal ha sido compensada por la sociedad civil como protagonista principal de las acciones llevadas adelante a nivel local.

Esta tendencia, se enfoca más hacia lo social y proyecta el cambio radical de todo el «espacio público», en el sentido de que lo público ya no puede ni debe ser concebido como lo que hace exclusivamente el Estado.

La gestión de los servicios públicos locales tampoco puede abordarse de forma simplista y aislada de aspectos y fenómenos, con los que se halla fuertemente interdependiente y condicionada. Los diferentes procesos de reforma del Estado, los cambios políticos operados en el Uruguay, la gestión pública en general y la gestión de los servicios públicos locales en particular, están sumamente relacionados, dentro de un marco más amplio,

como la redefinición y los nuevos papeles del Estado, las relaciones intergubernamentales e interadministrativas, la gobernabilidad local, la autonomía, el financiamiento, los cambios en la democracia y en la participación local y el propio concepto de servicio público y su traducción en nuevas modalidades de gestión.

El paradigma burocrático, con su apego a las reglas y procedimientos, su alejamiento de las necesidades de los ciudadanos y sus escasas responsabilidades con relación a los resultados y sus mecanismos de decisión y acción basados en la obediencia, la especialización y el monopolio, aparece como altamente inadecuado para enfrentar las necesidades que la compleja sociedad del mundo actual pareciera imponer.

¿Cómo se logrará dominar la complejidad desde el «nuevo» espacio local? ¿Se necesitará más intervención pública para dominar la complejidad o mejores asociaciones público-público y/o público-privada? ¿Qué modalidad de gestión se priorizará para la prestación de esos servicios: gestión directa-gestión indirecta? ¿Están previstas las normas necesarias para hacerlo de la manera más eficaz y eficiente posible?

7.3. ¿Qué lugar ocupan las organizaciones sociales y los ciudadanos en general y qué formas de participación?

La gestión de los servicios públicos locales también podría ser vista desde la perspectiva de la promoción de la ciudadanía. En este sentido se podría involucrar

la orientación del sector público no solamente para la efectividad y eficiencia de sí mismo, sino también para el combate a la exclusión social y el desarrollo de medidas efectivas de inclusión.

En Uruguay el papel de los ciudadanos se ha encontrado reducido al papel tradicional de subordinado que le asigna la Administración a la figura del administrado, a no ser algunas experiencias concretas en el hasta ahora nivel Municipal (Intendencias) o de algunas Juntas Locales ya existentes.

¿De qué manera se logrará contemplar la construcción de una agenda que promueva a los grupos más alejados del poder, reduzca las discriminaciones y las desigualdades, ayudando al empoderamiento de los ciudadanos y creando los canales para su efectiva participación en la gestión pública?

Desde la perspectiva de la gestión de los servicios públicos locales, se debiera ir creando un ambiente adecuado para el desarrollo de acciones tendientes a la mejora continua, incorporando la perspectiva de los funcionarios, de los ciudadanos y de los diferentes actores involucrados tanto en la planificación, como en el diseño y prestación de los servicios.

En un proceso de esta naturaleza, también es clave el aspecto referido a la valoración de la función pública y la revaloración de los funcionarios. La transformación de la estructura del Estado y la mejora de su gestión son objetivos ambiciosos que implican modificaciones legales pero también culturales. Si no hay participación e involucramiento de los funcionarios, los logros serán parciales y menores; poco servirá transitar por los complejos procesos de reestructura y de modernización de

sus procedimientos, si no se obtienen avances en la actitud de los seres humanos que mueven los engranajes, ¿cuál será entonces el papel a jugar por el servicio civil de carrera?

Asimismo, los municipios también debieran estar preparados para difundir qué puede razonablemente esperar la ciudadanía de los servicios públicos que se brindan en el nivel local, potenciando además el derecho a ser escuchados, informados en un lenguaje simple y a recibir una respuesta o compensación en caso de presentar una queja o reclamo. Un ejemplo de algunas herramientas que se pueden aplicar en este campo son las cartas de compromiso con el ciudadano. La experiencia Andaluza muestra que tienen un fuerte énfasis en la sensibilización de las autoridades locales y de los responsables que estas designen.

En definitiva, la participación puede introducir importantes potestades de iniciativa, propuesta y asesoramiento por parte de los ciudadanos y puede habilitar al control social sobre la gestión, es decir, sobre los grados de satisfacción de las necesidades. Pero dicho control, para ser efectivo, requiere y exige, como contrapartida, la transformación interna y radical de la gestión municipal en sí misma. Lo que deja como interrogante, cómo se integrará la perspectiva, los requerimientos de los ciudadanos, en la prestación de los servicios.

Una condición más que imprescindible para que los gobiernos locales puedan hacer contratos adecuados, el seguimiento y evaluación de sus propias actividades y de aquellas contratadas, remunerar a los funcionarios de acuerdo a su productividad y, por ende, rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño, es la existencia de mecanismos capaces de generar información confiable.

7.4. El modelo organizativo

La creación de este tercer nivel de descentralización territorial debe ir acompañada por una reforma profunda de la organización y la gestión del Estado en todos sus niveles, que procure reconciliar al ciudadano con el Estado en la gestión cotidiana.

Definitivamente, el rediseño del Estado no es solo, ni principalmente, una cuestión técnica. Como ya lo ha planteado Oszlak:

«... la investigación y la consultoría ya han generado los modelos, los marcos normativos y contractuales, los diseños organizacionales, la tecnología informática, la ingeniería de procesos de gestión y los incentivos que permitirían construir organizaciones estatales impecables».⁴³

Raras veces el Estado pudo conformar las esperanzas que habían sido puestas en él. Desde diversas perspectivas, varios sectores, no se cansan de atestiguar sus más claras deficiencias: expansión incontrolada del sector público, estructuras centralizadas de decisión, escasa capacidad de instrumentación, coordinación y control, personalismo, clientelismo, formalismo, legalismo, predilección por ciertos sectores sociales en desmedro de otros, falta de comunicación con los ciudadanos, retraso tecnológico y falta de continuidad y profesionalidad.

Sin embargo, como también lo señala Oszlak, el alcance efectivo de las nuevas modalidades de gestión pública es todavía incipiente. La reestructuración efectiva de las instituciones burocráticas; la superación de las deformidades en la función de producción del Estado;

la profesionalización del sector público; la desburocratización de procesos, normas y procedimientos; la capacitación sistemática del personal; la introducción de tecnologías que aumenten la eficiencia de la gestión o incluso la transformación de las pautas culturales vigentes en las organizaciones estatales, han tenido hasta la fecha sólo tímidos avances.

Como principales características del diseño de los municipios a nivel local se puede plantear, a modo de ejemplo y según lo demuestra la experiencia: atención y segmentación de ciudadanos según necesidades; atención multicanal e igual prioridad de los canales; atención y resolución integrales, evitando bocas de entrada sin capacidad de respuesta; igual aplicación (sistema) para cada trámite, accesible desde todos los puntos de atención de dicho trámite; bases de datos integradas; información disponible (no solo municipal —«El Estado cerca del ciudadano») en todos los puntos; establecimiento de mecanismos claros de control y procedimientos de gestión, definiendo el alcance de los procesos, los requerimientos de los ciudadanos, los pilares de los procesos, las metas de performance y las responsabilidades; desarrollo de políticas formativas que faciliten la existencia de funcionarios que sean capaces de prestar servicios con estas orientaciones definidas políticamente; generación de mecanismos flexibles de participación de los funcionarios para que aporten ideas, brinden sugerencias, visualicen oportunidades de mejora; posible tercerización de ciertos servicios o convenios con ONGs. u otras organizaciones de la órbita pública; adaptación de la normativa, para la creación de empresas mixtas (público-privado o la formación de consorcios entre municipios u organismos públicos); consolidación de espacios de participación ciudadana y diseño de canales de coordinación con el actor político departamental y local.

43 Oszlak, Oscar. Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?. En *Revista Reforma y Democracia*, nº 9, Caracas, CLAD.

7.5. El papel de los Alcaldes o Alcaldesas en la gestión de los servicios públicos locales

El escenario de incertidumbres resultante de las innovaciones tecnológicas y de las modificaciones socioculturales impone la valoración del conocimiento y el aprendizaje como herramientas estratégicas para la transformación de la gerencia pública en algo flexible y adaptativo.⁴⁴

La complejidad impone a los futuros gobernadores locales nuevos métodos y mejores conocimientos, generando la demanda por una nueva perspectiva de gerencia estratégica, cooperativa, democrática, participativa, solidaria, como una herramienta indispensable para garantizar el desarrollo económico y social de cada municipio y el bienestar de los ciudadanos, lo que refiere al papel que deberán jugar los Alcaldes y al perfil de estos como gerentes locales.

Como lo expresa Crozier:

«... lograr un cambio en el comportamiento de los agentes de rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en una revolución que debe obrarse en el comportamiento gerencial; para poder responder a la complejidad, la gerencia debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos».⁴⁵

44 Fleury, Sonia. Reforma del Estado. En *Instituciones y Desarrollo*, n° 14-15, 2003, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, 2005, pp. 81-122. Disponible en <http://www.iigov.org>.

45 Crozier, Michel. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. En *Reforma y Democracia*, Caracas,

7.6. Indicadores de gestión

Como se comentaba antes, las actuales recomendaciones en gestión pública van en el sentido de cambiar el énfasis típico de la gestión burocrática en los insumos, por el énfasis en los resultados.

La descentralización debiera asegurar que los ciudadanos accedan libremente a los mecanismos de transparencia y otros medios de difusión para conocer la gestión y los resultados de las políticas, a través del establecimiento de estándares mínimos y de cumplimiento, medidos con los indicadores más apropiados. Se debería promover el establecimiento de programas estructurados de forma tal que se logre relacionar gastos con objetivos y el monitoreo del desempeño en relación con aquellos objetivos; se debería promover la rendición de cuentas y una evaluación sistemática y regular de todos los programas.

Un camino bastante recomendado, que es muy aplicado en los Ayuntamientos Andaluces y ya ha sido aplicado en diversos organismos públicos en Uruguay, es el uso de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos. Estos mecanismos ayudan a aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y a incrementar sustantivamente la transparencia del sector público, así como la participación de los ciudadanos.

7.7. La cooperación público-público y público-privada

Otro aspecto sobre el cual debería prestarse atención en el proceso de implementación de la Ley, es el del afianzamiento de la cooperación público-público y público-privada. Los nuevos modelos teóricos relacionados con la gestión institucional y con los estudios sobre gobernabilidad indican que sin un Estado participativo y con una gran capacidad para racionalizar la formulación y ejecución de políticas es poco probable que se consolide una estrategia de crecimiento de largo plazo que logre una articulación eficiente de los sectores público, privado y social.⁴⁶

En otros términos, la innovación de la acción pública y la interacción con el sector privado constituyen los ejes de las políticas de desarrollo en el nuevo escenario del siglo XXI.⁴⁷ Asimismo, el fortalecimiento de la sociedad civil es condición para la efectiva vigencia de la democracia y para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo, ya que no existe un Estado eficiente con una sociedad civil débil.

Por otra parte, en este proceso de reforma no solamente se debe enfatizar la coordinación e interdependencias entre los actores institucionales de la esfera pública y privada, sino también las relaciones al interior del propio sector público, en el reforzamiento de las relaciones intergubernamentales y en la cooperación

público-público. Se trata, por ejemplo, de la articulación nacional-regional-local de las políticas públicas de carácter transversal, del orden de la promoción del desarrollo territorial, la protección ambiental y el fomento científico tecnológico, el rescate cultural, entre otros.

También se debería contribuir a superar la tradicional y falsa oposición entre Estado y mercado y destacar el tema de las relaciones entre la inversión pública y la inversión privada. El logro de mejoras simultáneas en el Estado y el mercado, solo puede darse mediante cambios que representen innovaciones institucionales orientadas a proporcionar información, coordinar decisiones y responder a las expectativas de todos los actores.

⁴⁶ Guerra-García, Gustavo. *La Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Lima, Octubre de 1999.

⁴⁷ PNUD. *Informe de desarrollo humano*. Lima, Perú. 2006.

7.8. Rol de las TICs

El Gobierno Electrónico es una herramienta de mejora en la gestión de servicios públicos, por un lado, posibilitando el acceso a la información pública y los mecanismos electrónicos de participación ciudadana y por otro, brindando servicios así como trámites electrónicos.

Entre otros de los objetivos de la Reforma del Estado, se plantea que los ciudadanos de todo el país puedan realizar sus trámites desde donde quieran, cuando quieran y por los canales que deseen. Se trata de universalizar la información, para que la población tenga acceso a todos los servicios públicos de forma electrónica, simplificando y suprimiendo aquellos trámites innecesarios.

Se supone que la descentralización política se complementará con la descentralización administrativa a través de los Centros de Atención Ciudadana-CAC (Programa que está en ejecución con financiamiento del BID) que se crearán con el cometido de acercar al ciudadano de los pequeños poblados, los trámites y servicios necesarios, ahorrándoles tiempo y costo de traslado.

Estas acciones persiguen obtener el fortalecimiento de la ciudadanía y la desburocratización de la gestión pública.

De todas formas, debe considerarse que el gobierno electrónico no es un proyecto de un único departamento. Su éxito depende de muchos apoyos o factores que lo hagan posible. Algunos de estos factores, a su vez, dependen de la demanda ciudadana y de su capacidad para el gobierno electrónico, incluyendo habilidades, acceso, confianza y demografía. Todos estos factores están asociados con la brecha digital. Otros factores

contextuales están más relacionados con la oferta de gobierno electrónico, como la infraestructura técnica y una legislación y regulación que lo apoyen.

Asimismo, como con cualquier otra iniciativa, es importante evaluar la demanda de los usuarios (ciudadano, empresa, organizaciones, proveedores o gobierno) de los servicios; después de todo, ¿puede haber auténtico gobierno electrónico sin ciudadanos y empresas conectadas? Los gobiernos a menudo adoptan iniciativas de gobierno electrónico sin tener una clara comprensión acerca de lo que quieren los potenciales usuarios ¿quieren servicios disponibles on-line? ¿A qué servicios quieren acceder, frente a otras formas de acceso? ¿Cuán importante es el gobierno electrónico comparado a otras vías o canales de acceso?

Si uno de los objetivos del gobierno electrónico es mejorar los servicios, es imprescindible conocer las necesidades del usuario antes de emprender cualquier acción. El gobierno electrónico debería estar organizado desde la perspectiva del usuario, no desde la perspectiva del gobierno. Identificando necesidades, prioridades y expectativas de los ciudadanos, los gobiernos pueden proporcionar lo que ellos quieren y no lo que los gobiernos piensan que quieren los usuarios. Dado el enorme costo financiero y operativo de fracasar, hay que tener en cuenta las áreas que son prioritarias para los ciudadanos en la asignación de los recursos.

El gobierno electrónico también genera las condiciones para ir creando una administración más accesible, abierta y transparente lo que colabora en reducir la corrupción real y percibida. Esto es así cuando la automatización reduce el potencial de soborno. Esto se logra mediante la automatización de los contratos públicos y

la posibilidad de consultar los procesos en Internet. El gobierno electrónico puede permitir que los ciudadanos informen a los gobiernos y contribuyan a las políticas públicas en formas innovadoras. Esto incluye los procedimientos de consulta que permiten la participación de los ciudadanos, sin desnaturalizar los procesos democráticos que corresponden a los responsables políticos.

Las compras y adquisiciones on-line están siendo ampliamente utilizadas por diferentes gobiernos. Estos procesos son importantes porque facilitan la transparencia y la competencia.

Además, los contratos públicos pueden representar hasta el 10 o 15% del PIB de un país y la compra electrónica puede representar un ahorro importante.⁴⁸ Esto justifica la priorización de estos procesos en las estrategias de gobierno electrónico de los países.

48 Dindsdale, Geoff; Chhabra, Samir y Rath-Wilson, John. *Guía Práctica para el Gobierno Electrónico: Cuestiones, Impactos y Percepciones*. Centro Canadiense de Gestión. Canadá. 11 de noviembre de 2002.

8. Conclusiones



8. Conclusiones

Con esta investigación quisimos detenernos en algunos aspectos de la gestión de los servicios públicos locales que revaloran la mejora de la gestión como un medio para recuperar las capacidades de planeamiento, administrativo y gerencial, llevando la administración más cerca de los ciudadanos, aumentando la transparencia de las acciones del gobierno municipal y aumentando la participación de la población en el diseño y monitoreo de las políticas públicas, a la luz de la experiencia andaluza.

En una visión, donde el ciudadano deja de ser apenas un agente pasivo para transformarse en un agente activo en la búsqueda de soluciones para sus propios problemas, en la línea también de recuperación de la representatividad y legitimidad del Estado democrático y de derecho.

La falta de visión estratégica de la atención, la falta de capacidad de los gobiernos locales y de los servidores públicos para asumir nuevas funciones derivadas de una mayor descentralización, terminan por frustrar los beneficios esperados de las reformas. En este sentido, el cambio de un Estado burocrático, caracterizado por un modelo organizacional basado en la rigidez organizacional y en la inflexibilidad de los sistemas jerarquizados, a un modelo más flexible, con amplitud de mira, con un *pool* de modalidades de gestión ya experimentadas en

otras realidades como la andaluza, permitirán a la Administración estar más cerca de los ciudadanos, lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia y en definitiva, mejorar la cohesión social de la sociedad toda.

Con la Ley de Descentralización pareciera que emerge con fuerza la intención de generar espacios de interacción con la ciudadanía, con el objetivo de lograr un diseño de consenso para los Gobiernos Locales de todo el país.

Que desde el Estado se auspicie un borrador sobre mecanismos de descentralización local, a través de la creación de Municipios que pueden implicar un cambio estructural del sistema institucional es un paso importante ya que apunta a una profundización democrática a partir de abrir instrumentos de jerarquización de los gobiernos locales.

De ninguna forma la descentralización debiera limitarse a la creación de órganos político-partidarios de gobierno local de carácter representativo. Se entiende el Gobierno Local como espacio de proyección de la presencia relevante de la Sociedad Civil, lo que se expresaría mediante la instalación, desarrollo y consolidación de instituciones y órganos adecuados para que aquella pueda manifestarse.

Sin embargo, aún no queda clara la forma como se relacionarán los alcaldes con los Intendentes en cada Departamento, ni los recursos y competencias con que contarán. En esta línea, el proyecto de Ley aun no es del todo claro, no se toman en cuenta los posibles conflictos de intereses entre las partes involucradas.

Por otra parte, no debería establecerse un único formato de participación, porque no hay una sola forma valedera de participar, sino múltiples. Se trata de una estrategia que debe plasmarse en tácticas distintas, para modificar las inercias institucionales que conducen a reproducir la separación entre representante y representado, entre Estado y sociedad civil. Asumir una actitud abierta y promotora de iniciativas innovadoras en este plano implica cambios culturales así como una voluntad política clara.

Las posibilidades que genera el ámbito local para la participación social han sido valoradas en muchas experiencias que permitieron procesos de creación de ciudadanía. Sin embargo, lo local debe articularse con lo departamental y con lo nacional, tanto en la dimensión de las políticas como en la cultura de la población. Al mismo tiempo reducir la influencia de la participación social al espacio local impide a estas fuerzas sociales poseer un peso mayor en la escena política nacional.

Ningún modelo puede aplicarse sin tener en cuenta las realidades locales y las normas que se establezcan deben tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a esos contextos particulares. Pero al mismo tiempo avanzar en este plano exige normas generales, que operen como instrumento para fortalecer la red social y generar dinámicas solidarias y de involucramiento.

La reforma del Estado y la descentralización se refuerzan y condicionan mutuamente. La sintonía adecuada de una combinación entre lo central y lo descentralizado pasa, en gran medida, por la presencia de un Estado reformado en el que el nivel centralizado, los niveles intermedios y los niveles más descentralizados actúen coordinadamente en torno a estrategias comunes, visiones compartidas, procesos concurrentes y a la vez jerárquicamente ordenados, con asignación precisa de competencias y funciones, además de relaciones de cooperación y complementación.

No se trata de promover una simple reproducción del sectorialismo en escala regional y local, lo cual constituye un contrasentido, pues lo que necesitan los municipios es principalmente afirmar los enfoques territoriales para abordar los problemas de sus respectivos ámbitos. El reto consiste en crear condiciones para que el gobierno nacional, al lado de su concepción sectorial, asuma también el lenguaje territorial. Esto implica que el punto crítico de una agenda para reformar el Estado, desde una perspectiva descentralista, es la dificultad del gobierno nacional para asumir y aplicar perspectivas territoriales en sus concepciones de desarrollo y en sus modalidades de gestión.

Tal como ha ocurrido en otras etapas y bajo otros enfoques de desarrollo, el nuevo paradigma de innovaciones institucionales tampoco debería ser unívocamente descentralizador o concentrador, sino que debería dar lugar a combinaciones complejas a las cuales la reforma del Estado debería estar preparada para comprender y atender.

Por eso, un ejercicio de descentralización sin elevación sustancial de la calidad del Estado — sus dimensiones y alcances, sus instituciones, sus normas, y sobre todo,

su burocracia — puede conducir a un proceso incompleto y riesgoso, tanto desde el punto de vista económico, de promoción de competitividad, como también desde la perspectiva social.

Así, el carácter incompleto de las reformas puede terminar descuidando las finalidades esenciales que le dan sentido al proceso, como son la inclusión y la competitividad. Todo ello refuerza la idea de que las reformas una vez comenzadas deben ser terminadas; de lo contrario quedan incompletas y ello da lugar a mayores descréditos y, por ende, desprestigio del poder político y, peor aún, de la propia razón de ser del Estado.

También deben profundizarse los esfuerzos realizados en busca de mayor racionalización del trámite municipal, la coordinación interna entre servicios y la eficiencia de gestión de los mismos.

Un mejor desempeño de la organización comunal requiere una gestión eficiente del personal, que profundice las líneas de trabajo en cuanto a reorganización, calificación y dignificación del trabajador municipal, así como en materia de evaluación y calificación de los funcionarios.

La experiencia ha demostrado que, implementar los procesos de descentralización y mucho menos decretarlos, no alcanza para generar mejores condiciones de gobernabilidad; todo proceso de descentralización no necesariamente es eficiente sino que tiene sus riesgos (clientelismo local e irresponsabilidad presupuestaria local) a pesar de que amplíen los marcos de una administración pública más democrática, promoviendo la participación en los gobiernos locales y regionales y puede proveer mejores servicios públicos que la gestión central.

Para lograr un Estado cercano a los ciudadanos, se deben establecer los requerimientos de los ciudadanos para establecer el cambio y definir los resultados en función de estos requerimientos, lo que supone diseñar las actividades, los procesos y la estructura a efectos de alcanzar tales resultados.

De esta manera se debieran identificar entradas, información y requerimientos necesarios para desarrollar todos los procesos, determinar según las diferentes situaciones los disparadores de las actividades centrales y establecer las nuevas medidas de performance para un mejoramiento continuo.

Los principios del diseño de los procesos de prestación de los servicios públicos locales se debieran centrar en enfocarse en el ciudadano, optimizar la coordinación, realizar un diseño de procesos basado en la simplicidad y en una administración efectiva del personal.

También se debiera optimizar la coordinación a través de minimizar el personal involucrado en el desempeño de cada proceso; prever la incorporación de funcionarios «polivalentes» ya que la especialización puede mejorar las eficiencias pero crea interferencias. Se deberán optimizar los sistemas informáticos para hacer «invisibles» las conexiones con el nivel central y definir con claridad «las reglas del negocio» y los dueños del proceso.

En cuanto a la administración efectiva del personal, se organiza mejor el trabajo sobre resultados, no sobre las tareas o los procesos. El personal responde positivamente al asumir más responsabilidad para producir resultados relevantes. El personal involucrado en un proceso debe formar parte de todo el proceso o por lo menos ser un componente esencial.

De esta manera, la interconexión de los factores administrativos resulta fundamental tomando siempre en cuenta que los problemas a los que se dirige la acción administrativa pueden estar bien o mal estructurados.

En cuanto a las competencias de los gobiernos locales, el Uruguay es un país centralista y por lo tanto los criterios de distribución de las competencias están basados en este principio. Quedan excluidos a texto expreso de las competencias departamentales la Seguridad Pública (de jurisdicción nacional), la Salud (ídem), la Educación (atribuida por la Constitución a entes autónomos de la Enseñanza), la vivienda, medio ambiente y el empleo por ser también de jurisdicción nacional.

Esto no significa que en dichas áreas no dejen de incurrir en actividades o programas algunos gobiernos departamentales, y en el caso de aprobarse la Ley, los nuevos municipios, por lo que en la vía de los hechos resultan materias concurrentes. Lo que los municipios hacen más allá de sus competencias lo hacen porque lo quieren hacer, no porque tengan competencia jurídica para hacerlo sino por decisión puramente política.

El desarrollo del municipalismo europeo parece exigir que la reforma del Estado, en este siglo, supere el tradicional enfoque de las políticas de descentralización que en la práctica han relegado al Gobierno local a un espacio marginal en la agenda de la reforma pública. La distribución de competencias entre los diferentes niveles de Gobierno, se ha de realizar sobre la base del *principio de subsidiariedad*, desarrollando los instrumentos de cooperación y coordinación.

Frente a esta situación se ha venido destacando de forma ya casi tradicional la importancia de acercar a los

ciudadanos la administración (principio de subsidiariedad) y la gestión de un volumen relevante y significativo de servicios públicos con trascendencia en la vida cotidiana. Este principio surge claramente del régimen local europeo y es una de las mayores ventajas de la circulación de los modelos al aplicársele también al régimen local de los países de América Latina.

Asimismo, el Estado deberá garantizar el principio de solidaridad interterritorial, el fortalecimiento del municipio como instrumento idóneo para cerrar la brecha social que puede abrirse en la comunidad con motivo de la exclusión de colectivos y, a la vez, asumir el papel de articulador institucional y promotor de las expectativas y deseos de la comunidad local.

La acumulación de elementos de desigualdad y pobreza, dentro de un contexto general favorable por los antecedentes históricos de desarrollo humano del Uruguay, la incidencia de la presión de los bolsones de segregación social, económica y espacial, continúan siendo factores de riesgo a la cohesión social y a los perfiles de convivencia en la sociedad.

Por ejemplo, el hecho de que del 14% de hogares con necesidades básicas insatisfechas nazca el 40% de los niños montevideanos, está marcando la tendencia a modificar los patrones tradicionales de carácter demográfico.

Desde la prestación de los servicios públicos locales se puede contribuir a la solución de estas necesidades, profundizando en la práctica la participación social y propiciando la rectificación de las orientaciones generales que tienden a deteriorar las condiciones de bienestar social y desarrollo, fundamentalmente a través de un cambio de modelo en la gestión de los servicios.

Por último, la antigüedad de la Ley Orgánica Municipal dificulta a veces el abordaje de desafíos nuevos que presenta la realidad y hace compleja la articulación entre las competencias nacionales y municipales, por lo que se supone importante su revisión.

g. Anexos



9. Anexos

9.1. Bibliografía

Alburquerque, Francisco. *Metodología para el desarrollo económico local*. ILPES/CEPAL. Santiago de Chile, 1997.

Andara M., Abraham Enrique. *La segunda generación de Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina*. Provincia N° 17. Venezuela. Enero-junio 2007.

Antúnez, Ivonne y Galilea, Sergio. *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*. CEPAL. Serie Medio ambiente y desarrollo N° 69. Santiago de Chile, septiembre de 2003.

Araujo Juárez, José. Los Derechos Fundamentales Económicos y El Derecho de los Servicios Públicos. En *Servicio Público, Balance y Perspectivas*, Vadell Hermanos Editores, Venezuela, 1999.

Ariño Ortiz, Gaspar. El servicio público como alternativa. En *Revista Española de Derecho Administrativo*, REDA, núm. 23, España, 1979.

———Teoría y práctica de la regulación para la competencia (Hacia un nuevo concepto de servicio público). Mimeo, ponencia presentada al Seminario sobre «Regulación de los Servicios Públicos Privatizados», Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 5 al 7 de septiembre de 1995.

Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Editorial Taurus. México, 2000.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Cuarta Edición, Tomo II, Bibliografía Omeba, Editores Libreros. Buenos Aires, 1979.

Carrillo Benito, Emilio y Cuerda García-Junceda, José Carlos. *La modernización del Gobierno Local. Oportunidades y riesgos de la Ley 57/2003*. Junta de Andalucía. Consejería de Justicia y Administración Pública. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2005.

Castells, Manuel. *La era de la Información*. 3 volúmenes. Alianza Editorial. Madrid, 1996.

Castillo, Emilio y Cuerda, José Carlos. *La Modernización del Gobierno Local*. Ediciones del Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2002.

CEPAL/SEGIB. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, enero de 2007.

Círculo de Empresarios. *Un nuevo modelo para los Ayuntamientos españoles*. Madrid, 18 de septiembre de 2007.

Comisión de las Comunidades Europeas. *Libro Verde sobre los servicios de interés general*. Bruselas 21 de mayo de 2003. Disponible en:
<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l23013.htm>.

Consejo Económico y Social de Andalucía. Informe sobre la situación Socioeconómica de Andalucía. 2007.

Cordero Mestanza, Gerardo. *La rentabilidad económica y social de los Fondos Estructurales: experiencia y perspectivas*. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Presupuesto y Gasto Público 39/2005: 151-172. 2004, Instituto de Estudios Fiscales.

Crozier, Michel. *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*. En Reforma y Democracia, CLAD, Caracas, 1997.

Delpiazzo, Carlos E. *Marco Constitucional del Derecho Administrativo*. En V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Quito, Ecuador. 4 al 6 de abril de 2006.

Dindsdale, Geoff; Chhabra, Samir y Rath-Wilson, John. *Guía Práctica para el Gobierno Electrónico: Cuestiones, Impactos y Percepciones*. Centro Canadiense de Gestión. Canadá. 11 de noviembre de 2002.

Duguit, León. *Traité de Droit Constitutionnel*. 3ª Edición. Vol. II. Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, Éditeurs. París, 1928.

Fernández Díez, Estrella. *Tipología de la gestión de los servicios en el Ayuntamiento de Madrid. Tendencias de una dinámica centrífuga*. II Curso de Dirección Pública Local. INAP-MAP. España, Noviembre de 2003. Disponible en: <http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/C55CDBBF-599A-4F89-85D1-DB1B026746AC/O/FERNANDEZE.pdf>

Fleury, Sonia. *Reforma del Estado*. En Instituciones y Desarrollo, nº 14-15, 2003, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, 2005, Disponible en <http://www.iigov.org>.

Gallicchio, Enrique y Pérez Antón, Romeo. *La descentralización territorial en Uruguay y la reforma constitucional de 1996: ¿posibilidades no aprovechadas o período de creación de condiciones?* CLAEH-Konrad-Adenauer- Stiftung. Montevideo, Uruguay, 2002.

García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. T. II Thomson-Civitas. Madrid, 2004.

Guerra-García, Gustavo. *La Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Lima, Octubre de 1999.

Izquierdo Carrasco, Manuel. Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía. En *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*. Junta de Andalucía. Consejería de la Presidencia. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla, julio de 2008.

Junta de Andalucía. Consejería de Administración. Dirección General de Administración Local. *Libro Blanco de la Administración Local de Andalucía*. Colección informes y estudios-Serie Administración Local. Andalucía, marzo de 2002. Disponible en http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion/opencms/portal/com/bin/portal/AdministracionLocal/Publicaciones/publicaciones_16/libroblancocompleto.zip

Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes>

Lescano Fraschini, Héctor. *Reforma del Estado, cruce de caminos y responsabilidades compartidas*. En *Revista Transformación, Estado y Democracia* N° 32. Nueva Época, Año I-2006. Oficina Nacional de Servicio Civil. Montevideo, Uruguay.

Martin Mateo, Ramón. *Manual de Derecho Administrativo*. Trivium, Madrid, 2000.

Millard, Eric. *Hauriou et la theorie de l' institution*. En *Droit et Société* 30/31. Francia, 1995.

Muñoz Machado, Andrés. *La gestión de la Calidad total en la Administración Pública*. Editorial Diaz de Santos, S.A., Madrid, 1999.

Muñoz Machado, Santiago. *Servicio Público y Electricidad*. Editorial Cívitas S.A., 1998.

Oszlak, Oscar. De menor a mejor: el desafío de la «segunda» reforma del Estado. En *Nueva Sociedad*, n° 160, Caracas, Venezuela, 1999.

—Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?. Documento publicado en la *Revista Reforma y Democracia* N° 9 de CLAD. Caracas, Venezuela.

Parra Muñoz, Juan Francisco. *El Servicio Público Local: ¿una categoría a extinguir?* Ediciones del Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2006.

Parrado Diez, Salvador. Módulo Sistemas Administrativos Comparados. Master en Dirección y Gestión Pública Local. INAP/MAP. España, 2003.

PNUD. *Informe de desarrollo humano*. Lima, 2006.

PROGRAMA MED-URBS. Ayuntamientos de Bradford-Chefchaquen-Sabadell. España. Noviembre de 1994.

Revello, Rosario. Participación y eficiencia en la descentralización. Promesas y riesgos de una vida en común. En *Vecinet Noticias: Gobiernos locales, descentralización y participación ciudadana en Montevideo*. Seminario 10 años de descentralización: un debate necesario. www.chasque.apc.org/vecinet.

Rico-Ruiz Rico, Gerardo. La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía. En *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*. Junta de Andalucía. Consejería de la Presidencia. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla, julio de 2008.

Rodríguez Cohard, J. C. El desarrollo local como nueva estrategia de desarrollo económico y social. En *Buendía y García: Cooperativismo y desarrollo local*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2003 pp. 1-27.

Rojas Morán, Luis M. «Manual para la gestión municipal del Desarrollo Económico Local (Enfoques, herramientas y estrategias para el DEL)». Oficina Subregional para los países andinos. OIT. Lima, Perú. Febrero de 2006.

Sancho Royo, David. *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*. Temas de gestión y administración pública. Tecnos. Universidad Pompeu Fabra. Madrid, 1999.

Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Montevideo, 1959.

Soriano García, José Eugenio. *Desregulación, Privatización y Derecho Administrativo*. Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia, 1993.

Suárez Pandiello, Javier y García Valiñas, María A. *El poder local. Modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales*. Documentos de trabajo. Academia Europea de Ciencias y Artes. España, 2006.

Vargas Hernández, José. La reforma del Estado en Latinoamérica. En *Contribuciones a la Economía*. Tomado de <http://www.eumed.net/ce/index.htm>.

Veneziano Esperón, Alicia. *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. INAP-MAP. Madrid, España, 2005.

VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Código Iberoamericano de Buen Gobierno, Montevideo, 22 y 23 de junio de 2006. Extraído de *Transformación, Estado, democracia*, ONSC, nueva época, año I, 2006, nº 30.

Villalba Pérez, Francisca, *Los servicios públicos locales como mecanismos de equidad, cohesión social y solidaridad interterritorial*. Documento inédito facilitado por su autor. España, 2008.

9.2. Fuentes consultadas y entrevistas realizadas

•	Asociación Empresarial ADITEL
•	Ayuntamiento de Albolote-Granada
•	Ayuntamiento de El Ejido-Almería
•	Ayuntamiento de Encinas Reales
•	Ayuntamiento de Granada
•	Ayuntamiento de La Zubia-Granada
•	Ayuntamiento de Lucena
•	Ayuntamiento de Macael
•	Ayuntamiento de Málaga
•	Ayuntamiento de Maracena-Granada
•	Ayuntamiento de Nerja. Málaga
•	Ayuntamiento de Priego de Córdoba
•	Ayuntamiento de Sevilla
•	Ayuntamiento de Vívar
•	Centro de Estudios Andaluces
•	Centro de Innovación y Tecnología del Textil de Andalucía
•	Centro Social Polivalente de Las Cabañuelas
•	Comisionado del Polígono Sur de Sevilla
•	Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA)
•	Consorcio de Residuos Sólidos
•	Consorcio Escuela de la Madera de Encinas Reales (CEMER)
•	Consorcio Provincial de Residuos Sólidos Urbanos-Granada
•	Delegación de Igualdad y Bienestar Social en Granada. Junta de Andalucía
•	Diputación Provincial de Almería
•	Diputación Provincial de Málaga
•	Dirección General de Planificación y Ordenación Turística-Junta de Andalucía
•	Empresa Hermanos Huerta «La Silla Gigante»
•	EMVISESA
•	Encuesta de Coyuntura Turística de Andalucía, IEA
•	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
•	Guardería Infantil Municipal «Las Azucenas»
•	Informe sobre la inmigración y el mercado de trabajo en España CES 2004
•	Instituto de Estadística de Andalucía (IEA)
•	Junta de Andalucía
•	Ministerio de Administraciones Públicas
•	Parque Tecnológico Andaluz de «La Piedra»
•	Patronato de Alhambra y Generalife. Organismo Autónomo de la Junta de Andalucía
•	Plan Estratégico del Ayuntamiento de Lucena, Córdoba
•	Plan Estratégico Sevilla

•	Programa Eurosociat-FIIAPP
•	Programa MUNICIPIA-AECID
•	SEGIB
•	Servicio público de abastecimiento de agua potable, depuración y saneamiento. EMASAGRA. Granada
•	Unidad Territorial de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico de la Subbética Cordobesa
•	Unión Iberoamericana de Municipalistas
•	Universidad de Granada
•	Universidad de Sevilla
•	Universidad Pablo de Olavide

9.3. Texto del Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento⁴⁹

PROYECTO DE LEY

CAPÍTULO I

DE LOS PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1º.- De acuerdo a lo previsto en los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de gobierno.

Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial deberá conformar una unidad con personalidad social y cultural con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.

También podrá haber uno o más Municipios en las plantas urbanas de las capitales departamentales, al igual que en aquellas poblaciones que no alcancen al mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente.

Artículo 2º.- A los efectos de la sanción del decreto reglamentario de la presente ley, dentro de los noventa días contados a partir de la promulgación de la misma, las Intendencias remitirán al Poder Ejecutivo la nómina de las poblaciones que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios y sus respectivos límites, los que deberán respetar las circunscripciones electorales existentes.

Vencido dicho plazo, el Poder Ejecutivo elaborará la nómina correspondiente.

Artículo 3º.- Son principios cardinales del sistema de descentralización local:

- 1) la preservación de la unidad departamental;
- 2) la prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes;
- 3) la gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización;
- 4) la participación de la ciudadanía;
- 5) la electividad y la representación proporcional integral;
- 6) la cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

49 El Proyecto aprobado en la Cámara de Representantes el 18 de diciembre de 2008 aún no está disponible en formato magnético. El mismo fue enviado el 19 de diciembre de 2008 a la Cámara de Senadores y pasó a Comisión de Constitución y Legislación del Senado donde se encuentra según da cuenta el Distribuido de Cámara de Senadores 3056 del 11 de marzo de 2009.

Artículo 4º.- Los acuerdos previstos en el artículo 262 de la Constitución podrán incluir la radicación de servicios y actividades del Estado para su ejecución por los Municipios.

Artículo 5º.- Los Municipios fomentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del gobierno local.

Cada Municipio creará ámbitos de información, consulta y control con su población acerca de los asuntos de su competencia.

CAPÍTULO II

DE LA MATERIA DEPARTAMENTAL Y LOCAL (O MUNICIPAL)

Artículo 6º.- La materia departamental estará constituida por:

- 1) los cometidos que la Constitución y las leyes asignen a los Gobiernos Departamentales;
- 2) todo lo concerniente a los asuntos que le son propios dentro de su jurisdicción sin perjuicio de la materia municipal;
- 3) los asuntos que el Poder Ejecutivo haya delegado al gobierno departamental o que emerjan de acuerdos entre el gobierno nacional y el departamental;
- 4) la protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción;

Artículo 7º.- La materia municipal estará constituida por:

- 1) los cometidos que la Constitución y la ley determinen;
- 2) los asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial;
- 3) los asuntos que le delegue el Poder Ejecutivo o el gobierno departamental o los que resulten de acuerdos con ellos;
- 4) los asuntos que resulten de acuerdos que puedan concretarse con uno o más Municipios del mismo departamento o de otros departamentos del país.

Artículo 8º.- En aquellas zonas del territorio donde no exista Municipio, las competencias municipales serán ejercidas por el gobierno departamental.

CAPÍTULO III

INTEGRACIÓN

Artículo 9º.- Los Municipios serán órganos integrados por cinco miembros y sus cargos serán de carácter honorario y electivo.

Serán distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral y su sistema de suplencias será el mismo que el de la Cámara de Representantes.

Artículo 10.- Para integrar los Municipios se requerirán las mismas calidades que para ser Edil departamental y se les aplicará el mismo régimen de incompatibilidades y prohibiciones.

No podrán integrarlos los miembros de la Junta Departamental ni los Intendentes.

Artículo 11.- El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y presidirá el Municipio. Los restantes miembros se denominarán Concejales.

En caso de ausencia temporal o definitiva, el Alcalde será sustituido en sus funciones por el titular que le siga en la misma lista en el caso que ocupe un cargo de Concejál. En el caso contrario, asumirá las funciones de Alcalde el primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción.

CAPÍTULO IV

DE LAS ATRIBUCIONES Y COMETIDOS DEL MUNICIPIO Y SUS INTEGRANTES

Artículo 12.- Son atribuciones de los Municipios:

- 1) cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas y resoluciones departamentales;
- 2) supervisar las oficinas de su dependencia y ejercer la potestad disciplinaria sobre sus funcionarios;
- 3) ordenar gastos o inversiones de conformidad con las disposiciones vigentes;
- 4) administrar eficaz y eficientemente los recursos financieros y humanos a su cargo para la ejecución de los cometidos a su cargo;
- 5) promover la capacitación y adiestramiento de sus funcionarios para el mejor cumplimiento de sus cometidos;
- 6) velar por el respeto de los derechos y garantías fundamentales de los habitantes;
- 7) las demás atribuciones que les delegue el Intendente.

Artículo 13.- Son cometidos de los Municipios:

- 1) dictar las resoluciones que correspondan al cabal cumplimiento de sus cometidos;
- 2) elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones, los que serán propuestos a la Junta Departamental o al Intendente según los casos, para su consideración;
- 3) colaborar en la realización y mantenimiento de obras públicas con cargo a los recursos del Gobierno Departamental;
- 4) elaborar programas zonales y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente, todo ello sin perjuicio de las competencias de las autoridades nacionales y departamentales, según las normas vigentes en la materia;
- 5) adoptar las medidas tendientes a conservar y mejorar los bienes y edificaciones, especialmente aquellos que tengan valor histórico o artístico;
- 6) atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, sin perjuicio de las potestades de las autoridades departamentales al respecto;
- 7) cooperar en el cumplimiento de las potestades departamentales de fiscalización sobre construcción de cercos y veredas y espectáculos públicos;
- 8) vigilar la percepción de las rentas departamentales;
- 9) colaborar con las autoridades departamentales dentro de las directrices que éstas establezcan en materia de ferias y mercados, proponiendo su mejor ubicación de acuerdo con las necesidades y características de sus zonas, cooperando asimismo en su vigilancia y fiscalización;
- 10) aplicar las multas por transgresiones a los decretos departamentales cuyo contralor se les cometa;
- 11) colaborar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que les sean comunes o que resulten de especial interés para la zona, promoviendo la mejora de la gestión de los mismos;
- 12) adoptar las medidas que estimen convenientes para el desarrollo de la ganadería, la agricultura, la industria y el turismo, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia;
- 13) formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción, estimulando el desarrollo de actividades culturales locales;
- 14) emitir opinión respecto de las consultas que les formule el Poder Ejecutivo en materia de proyectos de desarrollo local;

- 15) colaborar en la gestión de los proyectos referidos en el numeral anterior cuando así lo solicite el Poder Ejecutivo y medie interés por el Municipio, quien deberá asimismo acreditar capacidad suficiente para el cumplimiento de la actividad;
- 16) adoptar las medidas urgentes necesarias en caso de accidentes, incendios, inundaciones y derrumbes, comunicándolas de inmediato al Intendente y en coordinación con las autoridades nacionales respectivas;
- 17) colaborar en la gestión de políticas públicas cuando así lo solicite el Poder Ejecutivo;
- 18) crear ámbitos de participación social;
- 19) rendir cuenta anualmente ante el Gobierno Departamental o el nacional, de la aplicación de los recursos que éstos hubieran aportado para la concreción de la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que hubieran expresamente delegado en la autoridad municipal;
- 20) presentar un informe anual en audiencia pública sobre la gestión cumplida y sus planes.

Artículo 14.- Son atribuciones del Alcalde:

- 1) Presidir las sesiones del Municipio y resolver por doble voto las decisiones en caso de empate entre sus integrantes;
- 2) dirigir la actividad administrativa del Municipio;
- 3) ejercer la representación del Municipio;
- 4) designar representantes del Municipio en actividades de coordinación y promoción del desarrollo regional;
- 5) proponer al Municipio planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo;
- 6) ordenar los gastos municipales de acuerdo con los requisitos legales y formales vigentes;
- 7) adoptar las medidas que entienda necesario para el cumplimiento de los cometidos municipales así como las urgentes, dando cuenta al Municipio en la primera sesión y estando a lo que éste resuelva;
- 8) requerir el auxilio de la fuerza pública siempre que resulte necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 15.- Son atribuciones de los Concejales:

- 1) participar en las sesiones del Municipio y emitir su voto a fin de adoptar las decisiones del órgano por la mayoría simple de sus integrantes;
- 2) ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde;
- 3) resolver las cuestiones que el Alcalde someta a su consulta o decisión;
- 4) proponer al Municipio planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo;
- 5) colaborar con el Alcalde para el normal desempeño de los cometidos municipales;
- 6) ejercer la representación del Municipio en los casos en que lo designe el Alcalde.

CAPÍTULO V

DE LA INICIATIVA Y EL CONTROL

Artículo 16.- El quince por ciento de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los asuntos de su competencia, incluida la iniciativa para constituirse en Municipio.

En este caso la Junta Departamental, a iniciativa del Intendente podrá disponer la creación del Municipio respectivo, aunque se trate de una población de menos de dos mil habitantes.

Artículo 17.- Los actos administrativos generales y los subjetivos de los Municipios admitirán los recursos de reposición, y conjunta y subsidiariamente el de apelación ante el Intendente.

Será de aplicación lo dispuesto en los artículos 317 a 319 de la Constitución.

CAPÍTULO VI

DE LOS RECURSOS

Artículo 18.- La gestión de los Municipios se financiará:

- 1) con los fondos que les destinen los Gobiernos Departamentales;
- 2) con los recursos que les asigne el Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, que se creará a dicho efecto.

CAPÍTULO VII

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Artículo 19.- El régimen consagrado por esta ley se aplicará a las Juntas Locales integradas al momento de la promulgación de la presente ley, las que pasarán a ser Municipios a partir de la elección de sus autoridades.

