



# EL MUNICIPALISMO AUTONOMISTA EN EL ESCENARIO DE LA RECUPERACIÓN: AUTONOMÍA EFECTIVA, SUFICIENCIA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y NOVEDADES ORGANIZATIVAS

Ramón Fernández-Pacheco Monterreal  
Alcalde de Almería  
(España)

## Resumen:

El municipalismo está viviendo unos momentos muy intensos, marcados por la pandemia y por la recuperación, mayor o menor, que se está produciendo en todos los países del mundo. El presente trabajo aborda los temas más importantes que afectan al municipalismo, en este contexto y desde la óptica del sistema legal y organizativo e España.

Se analiza la fuerte presencia del fenómeno autonomista español y las características del marco competencial, con sus luces y sus sombras, así como la necesidad de extender el debate que se viene produciendo en el ámbito nacional y regional a las fuentes de financiación local para terminar apostando por la incorporación a las organizaciones locales de algunos cambios organizativos que vienen inspirados por el sistema de gestión de fondos de la Unión Europea.

## Palabras clave:

Municipalismo, Autonomía, Marco competencial, Recursos, Constitución, Administración, Organización, Ciudadanía

## Abstract:

Municipalism is going through very intense times, determined by the pandemic and by the subsequent recovery that is taking place in all the countries of the world, to a greater or lesser extent. This paper addresses important issues that affect municipalism in this context, approaching the topic from the perspective of the legal and organizational system in Spain.



The strong presence of the Spanish decentralization phenomenon and the characteristics of the competence framework are analyzed, with its lights and shadows. It also will raise the need to extend the debate that has been taking place at the national and regional levels in relation to local funding sources. It will end up supporting the incorporation to local organizations of some organizational changes inspired by the fund management system of the European Union.

**Key words:**

Municipalism, Autonomy, , Resources, Constitution, Administration, Organization, Citizens.

## **1.- Autonomía y vigor de los municipios**

Parafraseando la Exposición de Motivos de la Ley 7/1985, de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y centrándonos en los municipios, puedo afirmar que hablar de municipalismo es hablar de autonomía. Y autonomía en el más amplio sentido. Autonomía como reconocen en España los artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución de 1978: autonomía para la gestión de sus respectivos intereses y autonomía y suficiencia económica y financiera para que ello sea posible. La autonomía es un rasgo definidor del municipalismo español que ha marcado nuestra idiosincrasia y que explica el fuerte apego que tenemos a nuestros municipios hasta el extremo de ser, junto con Francia (un estado unitario, a diferencia de España), las dos Naciones con mayor número de municipios en todo el territorio de la Unión Europea. Los más de 8000 municipios españoles forman parte de ese nivel de ejecución y gobierno que hemos denominado “Administración Local”, aunque las administraciones regionales o autonómicas presenten, en muchas de sus actuaciones, ese rasgo local que nos identifica.

Somos gobierno, pero también formamos parte de la Administración Pública, como entes cuya competencia se concentra en un determinado territorio (el término municipal) y que gozamos de autonomía para la gestión de nuestros intereses.

Desde sus orígenes, en España, el municipio fue una organización jurídica peculiar y característica de los incipientes núcleos urbanos. Fue la monarquía la que les otorgó las normas singulares que cimentaron la vida municipal y, a la vez, propiciaron una diversidad de regímenes jurídicos y orgánicos.

Así, en Almería se otorgó el Fuero Nuevo, el 14 de febrero de 1495, en línea con otras ciudades del Reino de Granada, que constituía, en realidad, un ordenamiento para el gobierno del concejo, como afirmó Segura Graiño.

Desde la Baja Edad Media y hasta el siglo XVIII, los municipios quedaron atenazados por la acción de la nobleza y los patriciados urbanos, así como por pretensiones intervencionistas de muy diverso orden, por lo que la representatividad de las organizaciones municipales, obviamente, fue decreciendo. Pero el municipio resistió hasta alcanzar el vigor que hoy lo singulariza.

La autonomía es, pues, un rasgo propio de los municipios españoles. Pero la autonomía conlleva una evidente responsabilidad para sus titulares y una dificultad innata para

afrontar todas las necesidades que demandan las personas que habitan nuestros territorios.

El choque entre el principio de competencia y el de eficacia estaba servido. Y es que no podemos abdicar de nuestra responsabilidad de gobernar, pero tampoco podemos invadir las competencias de otras entidades públicas ni lesionar los derechos y libertades de la ciudadanía.

Permítanme recordar lo que señala a este respecto una norma municipal de Almería. Como indica el Título Preliminar del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Almería, las entidades locales han de actuar de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización funcional, desconcentración y servicio al ciudadano, pero, además, han de hacerlo, como añade el artículo 3, sirviendo a los intereses generales del municipio y desarrollando las funciones ejecutivas y administrativas que le atribuyen las leyes o le deleguen otras Administraciones Públicas. Y todo ello, sin olvidar que, en su relación con la ciudadanía, han de actuar conforme a los principios de transparencia y participación que proclama su artículo 4.

De la redacción de este articulado podemos deducir que la misión del Ayuntamiento de Almería, al igual que la de otras Entidades que integran la Administración local española y de otros países, es atender las necesidades y expectativas de sus ciudadanos como eje central del diseño y la prestación de los servicios públicos, de forma eficaz y eficiente, por parte de un equipo humano profesional orientado a la excelencia y a la innovación, con unos valores basados en los principios característicos del buen gobierno: legalidad, autonomía local, servicio objetivo al interés general, participación democrática, transparencia, gestión responsable, eficacia, descentralización funcional y desconcentración. Y todo ello en un contexto social y político de calidad democrática.

Pero ¿cómo podemos acometer estos retos respetando el marco competencial de nuestras entidades y sin contar con todos los recursos que exige la satisfacción de los intereses de la ciudadanía?

## **2.- Cuestión de competencias: legalidad y demanda social**

Ciertamente, los municipios españoles disponen de un amplio elenco competencial. Los artículos 25 y 26 de la mencionada Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985 reconocen competencias a todos los municipios en materias muy extensas, como urbanismo, medio ambiente urbano, abastecimiento de agua potable a domicilio, evacuación y tratamiento de aguas residuales, infraestructuras viarias, policía local y

tráfico, entre otras. Pero también establecen la obligatoriedad de prestar determinados servicios en función de la población con la que cuente.

Este amplio catálogo competencial no abarca, sin embargo, toda la actividad que desarrollan los municipios, ya que, a las competencias apuntadas, habría que añadir las que son objeto de delegación por parte de otros niveles de gobierno y administración, como señala el artículo 27 de la citada norma local.

En un Estado Autonómico, como el nuestro, en el que el mismo poder vertebrador del Estado se encuentra distribuido entre el Estado central y las diecisiete Comunidades autónomas que se constituyeron, no quedaría clara esta exposición sin aludir a lo que indica la legislación autonómica.

En el caso de Andalucía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, amplía extraordinariamente el ámbito competencial de los municipios andaluces, no solo al incluir en el catálogo descriptivo de sus competencias algunas materias que no figuraban en la ley estatal, como la planificación, programación y gestión de viviendas y la participación en la planificación de las viviendas protegidas (artículo 9, apartado 2) o al describir, de manera muy extensa, el contenido de todas y cada una de las competencias propias municipales, sino, además, atribuyendo a los municipios la denominada “cláusula general de competencia”.

¿Qué implica la cláusula general de competencias que el artículo 8 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía otorga a todos los municipios andaluces? Significa, ni más ni menos, que los municipios radicados en Andalucía, como sucede con Almería, somos titulares de la competencia para ejercer la iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno. Se trata de una disposición muy poco habitual en el Derecho comparado, ya que lo usual es que sea el Estado central el que se reserva esta prerrogativa tan vital para la construcción del Estado.

Los municipios andaluces, en suma, son titulares de todas las competencias no atribuidas expresamente al Estado o a las diferentes Comunidades autónomas. Y eso convierte a quienes somos depositarios temporales de la responsabilidad de dirigirlos, en titulares de un extraordinario nivel de confianza legal y efectiva y de un catálogo competencial muy extenso.

Pero siguen existiendo materias en las que la concurrencia entre diferentes administraciones es un hecho consolidado (la cultura y el deporte son un buen ejemplo)

y otras en las que la actividad de los municipios y de las entidades locales, en general, es incesante y, pese a ello, su cobertura legal frágil.

Una muestra característica de la situación planteada es lo que sucede en España respecto a las competencias de las entidades locales en materia de empleo o, más bien, habría que decir, la difícil coexistencia entre la aparente incompetencia, desde un punto de vista legal, de las entidades locales para atender las demandas de empleo que realiza su ciudadanía y los incansables esfuerzos que hacemos, desde todas las Administraciones locales, para afrontar estos retos sin extralimitarnos de nuestro ámbito competencial estricto y, desde luego, disponiendo de muchos menos recursos que aquéllos con los que cuentan las Administraciones, estatal y regional o autonómica.

Crear empleo no tiene color político. Ni tiene partido, ni es un objetivo electoral. Trabajamos para crear empleo por encima de las cuestiones competenciales o el reparto de atribuciones porque el empleo es el primer problema de la ciudadanía y las instituciones locales están para impulsar políticas públicas que ayuden a la gente.

Personalmente, no creo en una sociedad subsidiada, porque una sociedad encadenada a la ayuda oficial es una sociedad que no crece y que no avanza.

Por lo tanto, es muy necesario que nos esforcemos para crear más oportunidades para más gente, porque eso es, a la vez, una apuesta por el futuro de una sociedad más dinámica y activa.

Pues bien, la Ley estatal Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985 no reconoce a los municipios competencia alguna en materia de empleo ni tampoco en el campo del desarrollo local, pese al uso habitual de estos términos y su creciente presencia en la actividad pública diaria.

Ha sido la legislación autonómica y, en concreto, la mencionada Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, la que ha reconocido a los municipios andaluces la competencia para el fomento del desarrollo económico y social en el marco de la planificación autonómica (artículo 9, apartado 21). Y es en ese marco en el que se incardinan las actuaciones que venimos impulsando desde los municipios para promover el empleo y el desarrollo de nuestra comunidad.

Pero todo ello ha de hacerse, como es natural en el Estado Social y Democrático de Derecho, que consagra el artículo 1 de nuestra Constitución, propugnando y garantizando el pleno cumplimiento de los valores superiores del ordenamiento jurídicos, esto es, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

### **3.- Cuestión de números: los recursos de las Haciendas Locales y el debate sobre la idoneidad y justicia de las actuales figuras tributarias**

No podemos atender, no obstante, las demandas que nos exige la sociedad actual sin disponer de los medios adecuados para ello.

Aunque la reclamación de mayor financiación para los municipios es una reivindicación histórica (que en España se plasmó en el conocido como Pacto Local) y pienso que también es universal, lo cierto es que el debate sobre esta cuestión no ha alcanzado nunca los niveles de detalle y de análisis exhaustivo que ha tenido en las organizaciones nacionales y subnacionales o regionales. De nuevo, la Administración Local, en su conjunto, ha sido considerada como la compañera pobre de las distintas Administraciones públicas, invitada a observar un debate en el que suele tener una participación poco activa, cuando no meramente receptiva o pasiva.

La Constitución española de 1978 que, en el Título VIII, diseña una nueva estructura territorial basada en la existencia de municipios, provincias y Comunidades autónomas dotadas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137), prevé que las Haciendas Locales dispongan de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutran fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las propias Comunidades autónomas (art. 142).

El sistema se completó con la Ley Reguladora de Haciendas Locales de 1988, hoy sustituida por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Pues bien, el artículo 2 enumera los recursos de que disponen las Haciendas Locales para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

En la actualidad, el sistema pivota, de modo especial, sobre lo que se recauda de los tributos propios - clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos - y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades autónomas o de otras Entidades locales, así como la participación de los tributos del Estado y de las Comunidades autónomas, al margen de lo que se pueda obtener de otros ingresos, como los precios públicos, el producto de las operaciones de crédito o los ingresos procedentes del patrimonio propio, de subvenciones y demás prestaciones de derecho público.

De los cinco impuestos previstos legalmente, tres giran en torno a los bienes raíces (el impuesto de bienes inmuebles, IBI; el de construcciones, instalaciones y obras, ICIO, y

el de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, IVTNU); uno sobre la actividad empresarial y de profesionales y artistas, pero sin apenas impacto recaudatorio (el impuesto de actividades económicas, IAE) y solo uno, el impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM), considerando el vehículo a motor como artículo representativo de un cierto poder adquisitivo.

A esto se añade que, de las figuras expuestas, tres son obligatorias para todos los municipios (inmuebles, actividades económicas y vehículos) y dos optativas (construcciones e incremento de valor de los terrenos urbanos), lo que origina diferencias entre los distintos municipios, creando un ficticio mercado competitivo interno que el modelo no siempre compensa o permite compensar.

La mera enumeración de estas figuras impositivas invita a una amplia reflexión sobre su adecuación o no a los tiempos actuales y sobre el impacto negativo que algunas de estas figuras puede tener desde el punto de vista de la generación de riqueza, al igual que se viene dado con respecto a otras figuras impositivas del cuadro del Estado, como los cuestionados impuestos sobre el patrimonio o sobre las sucesiones y donaciones que tanta polémica generan.

A este debate se le ha de agregar otro sobre la forma en la que gestionamos estos fondos y los restantes recursos propios. No podemos permanecer anquilosados en estructuras organizativas fosilizadas y olvidarnos de los avances que se están ya produciendo en ámbitos funcionales concretos ya implantados o por desarrollar en el futuro. Un ejemplo significativo es lo que está sucediendo en la gestión de los proyectos impulsados por las entidades locales y subregionales y que financia o cofinancia la Unión Europea a los que vamos a referirnos a continuación

#### **4.- Los nuevos modelos de gestión que se derivan de los proyectos europeos: la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (DUSI)**

La conveniencia de acudir a los recursos que nos ofrecen otras Administraciones y, en especial, los que, proviniendo de la Unión Europea, contribuyen a crear una sociedad europea más integrada y justa, nos ha permitido también la oportunidad de repensar algunas de las reglas que han caracterizado la gestión de nuestras instituciones durante décadas.

Así ha sucedido con las operaciones que se están ejecutando, en la actualidad, al amparo de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (conocidas, abreviadamente, como DUSI o EDUSI).

La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dictó tres resoluciones sucesivas para la concesión de ayudas dirigidas a la selección de estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado, cofinanciadas mediante el Programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.

Al amparo de la convocatoria promovida por la Resolución de 18 mayo de 2017 (BOE núm. 121, de 22 de mayo de 2017), dictada en desarrollo de la Orden HAP/1610/2016, fue seleccionada la estrategia impulsada por el Ayuntamiento de Almería, denominada “Almería, Ciudad Abierta”, habiendo recibido una ayuda financiada por FEDER de 15.000.000 € que se agregó a la aportación del Ayuntamiento de Almería por importe de 3.750.000 €.

A tal fin, la citada Resolución señalaba que las entidades beneficiarias eran designadas como Organismos Intermedios del FEDER, únicamente a los efectos de la selección de las operaciones que fueran cofinanciadas, siendo objeto de verificación de su elegibilidad por la Autoridad de Gestión.

Creo que la inclusión de esta norma supone por sí misma un cambio notable respecto a lo que ha sido el esquema de funcionamiento habitual cuando los municipios hemos acudido y obtenido la financiación de la Unión Europea, a través de las distintas convocatorias de la Unión, el Estado o la Comunidad Autónoma.

Se ha cambiado el paradigma y los municipios hemos pasado a formar parte de la gestión del sistema y no solo destinatarios de la financiación con la obligación de justificar o reintegrar, en su caso, todo o parte de lo recibido.

En concreto, el rol de “Autoridad de gestión” (AG) fue asumido, en virtud de la Resolución de 3 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la entonces Subdirección General de Gestión del FEDER, integrada en la Dirección General de Fondos Europeos, dependiente de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, siendo la responsable de la gestión del programa operativo, de conformidad con el principio de buena gestión financiera (artículo 125.1 RDC).

El rol de “Organismo Intermedio de Gestión” (OIG) fue asumido por la Subdirección General de Desarrollo Urbano, en cuanto organismo público (aunque también podría haberlo hecho un organismo privado) que actúa “bajo la responsabilidad de una autoridad de gestión o de certificación, o que desempeña funciones en nombre de tal autoridad en relación con las operaciones de ejecución de los beneficiarios”. Para la

gestión del Eje 12 del POCS, el Estado español previó la existencia de dos Organismos Intermedios de Gestión (OIG), correspondiendo al Ayuntamiento de Almería la Subdirección General de Desarrollo Urbano, encuadrada en la Dirección General de Fondos Europeos.

Por último, como entidad DUSI beneficiaria, el Ayuntamiento de Almería asumió el papel de Organismo Intermedio Ligero (OIL), rol que sigue desempeñando hasta la finalización del proyecto el 31 de diciembre de 2023. Desde entonces y en aplicación del artículo 7.5 del Reglamento (UE) núm. 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, hemos sido los responsables de la aplicación de la estrategia urbana sostenible («autoridades urbanas») y encargados de las tareas relacionadas con la selección de las operaciones, de conformidad con el artículo 123.6 y 7 del RDC.

En el plano interno municipal, se definió la “Unidad de Gestión” (UG), como unidad encargada de ejercer las funciones que le haya asignado la AG y le corresponden como OIL, seleccionando las operaciones, sin perjuicio de que se le puedan atribuir otras funciones relacionadas con la Estrategia.

La Unidad de Gestión, que obligatoriamente ha de disponer de una estructura organizativa suficiente para el adecuado desempeño de sus funciones, cuenta con un Manual de Procedimiento, aprobado por la Autoridad de Gestión, en el que se debe dejar constancia, entre otros, de los siguientes extremos:

- a) Identificación de la UG, mediante su definición y determinación de la posición que ocupa dentro de la estructura global de la Entidad DUSI.
- b) Funciones asignadas a la UG, que serán las que corresponden a la Autoridad Urbana en su condición de “Organismo Intermedio Ligero” y, por ello, necesariamente será la encargada de seleccionar las operaciones.
- c) Estructura interna de la UG, para lo cual habrá que aportar un cuadro de dependencias funcional y orgánica, identificándose el reparto de funciones entre los distintos departamentos/servicios/negociados que, en su caso, integren la UG y sus mecanismos de coordinación internos. Principalmente, debe quedar claramente identificado el órgano responsable de la Unidad de Gestión, que se recomienda sea unipersonal.

Lo singular es que ni la Unidad de Gestión DUSI ni el personal municipal que la integra, en modo alguno, pueden participar en la ejecución de las operaciones, debiendo

estar claramente separada de las restantes unidades (principio de separación de funciones), concejalías o áreas de la Entidad, que sean responsables de iniciar y ejecutar las operaciones (Unidades Ejecutoras o, abreviadamente, UUEE).

Este cambio de paradigma implica una fuerte apuesta desde los poderes de la Unión Europea y del Estado para convertir a los municipios y a las entidades locales, en general, que sean beneficiarias de esta financiación en socios prioritarios y colaboradores necesarios en la gestión de los fondos y no meros destinatarios de ellos. Pero también es una apuesta por la neta diferenciación de funciones entre las unidades de control y supervisión (la llamada Unidad de Gestión) y las unidades orgánicas responsables de la ejecución (las llamadas Unidades ejecutoras).

Todo ello se enmarca en la política comunitaria que incide fuertemente en la implantación de Códigos éticos para la organización, la creación de Comités para la prevención del fraude en la contratación, la introducción de buzones de denuncia y, últimamente, con ocasión de las operaciones y proyectos financiados por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), la obligatoriedad de cumplimentar declaraciones expresas de ausencia de conflictos de interés por parte de todos aquéllos que intervienen en el procedimiento (conocidas como DACIS) y la aprobación de protocolos antifraude y de planes específicos para evitar situaciones que lesionen los valores y los compromisos éticos de la organización.

## **5.- Conclusión**

Parece, pues, evidente que, en el escenario de la recuperación post covid, el debate sobre el camino a seguir por parte de nuestros municipios está plenamente abierto.

Desde la amplia autonomía que gozan los municipios españoles, dentro de un modelo de Estado social y democrático de Derecho, bajo el amparo del principio de legalidad, conviene explorar las distintas opciones que plantea el marco competencial de nuestras instituciones, examinar la eficacia de las distintas figuras impositivas y recursos públicos, en general, que la legislación nos posibilita y abrir nuestras organizaciones a las nuevas técnicas de gestión que pueden mejorar y hacer más versátiles y flexibles nuestras organizaciones. Todo ello enmarcado en el seno de un fuerte compromiso ético por los valores propios de una sociedad democrática y socialmente justa.

Éste es nuestro reto. Con ello, conseguiremos que nuestras organizaciones sean más inteligentes, solidarias y abiertas a las demandas de la ciudadanía.