



Proyecto “El futuro del lugar de trabajo”

Facilitar empleos de alta calidad, modernos y sostenibles en la administración local y regional

Tema n°1

La financiación de la Administración local y regional: principales retos, soluciones de crecimiento y alternativas

Un contexto económico muy difícil

En la actualidad, la Administración local y regional de la Unión Europea (UE) se encuentra en un contexto económico y financiero sumamente difícil y hay escasas probabilidades de que la situación mejore a corto plazo.

Con la excepción de Estonia, Hungría y Suecia, se prevé que los presupuestos de todos los gobiernos de la UE sean deficitarios en 2011. Estos altos niveles de déficit son, en gran medida, la consecuencia de la crisis financiera de 2008 y de la recesión que causó. No obstante, la crisis bancaria fue seguida por una crisis de deuda soberana y, bajo la presión de los mercados financieros, los gobiernos europeos han adoptado políticas destinadas a eliminar el déficit público lo más rápidamente posible.

Este enfoque se ha consagrado asimismo a nivel europeo, tal y como puso de manifiesto recientemente el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG). El Tratado se acordó inicialmente en diciembre de 2011 y fue firmado por los Gobiernos de 25 Estados, los de la zona euro y ocho más, el 2 de marzo de 2012. En virtud de este, los Estados signatarios se comprometen a incorporar «mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional,» una norma según la cual «la situación presupuestaria de las Administraciones públicas de cada parte contratante será de equilibrio o de superávit».

La presión de los Gobiernos sobre el gasto de la Administración local y regional, que constituye una parte importante del gasto general del ejecutivo (33,6 % de media en 2010 según datos de CMRE/Dexia¹) será constante.

Diferencias nacionales

Es importante señalar que el porcentaje del gasto público que corresponde a la Administración local y regional es distinto en cada Estado miembro. Es superior en los países en los que hay una fuerte estructura federal, en la que el gobierno central ha transferido competencias importantes. Los datos del estudio CMRE/Dexia apuntan que la Administración local y regional supone un 41,8 % del gasto gubernamental total en Bélgica, el 44,1 % en Alemania y el 53,2 % en España. Al contrario de lo que sucede en Chipre, donde la Administración local y regional solo incurre en el 4,8 % de los gastos totales del Gobierno; esa cifra se sitúa en el 5,6 % en Grecia, en el 10,3 % en Irlanda y en el 1,5 % en Malta. Los valores más habituales, en torno al 25 %, se dan en la República Checa (27,0 %), Estonia (24,7 %), Hungría (25,6 %), Letonia (25,6 %), Lituania (27,6 %), Rumanía (23,9 %) y en el Reino Unido (27,8 %).

También se registran enormes divergencias en las tareas que desempeña cada Administración local y regional. En muchos países, la educación es una competencia local y regional importante que representa el 20,8 % del gasto total de esas

¹ Esta cifra sobre el gasto local y regional y las siguientes provienen de *EU subnational governments: 2010 key figures*, CMRE y Dexia, 2011

Administraciones. No obstante, el gasto local y regional en educación es inexistente o irrisorio en Chipre, Grecia y Malta, y está muy por debajo de la media en Italia y Portugal. La sanidad supone aproximadamente un cuarto del gasto local y regional en Dinamarca, Finlandia y Suecia, así como en Austria y España, y el 44,2 % en Italia. Sin embargo, en otros Estados, incluida la República Checa, Francia, Alemania, Rumanía y el Reino Unido, el gasto de la Administración local y regional en sanidad es muy pequeño o inexistente, puesto que no es competencia suya.

Es necesario tener presentes estas diferencias en el estudio de las tendencias de gasto.

La Administración local y regional más afectada

Existen datos que apuntan a que, en algunos países, la Administración local y regional ha sido más afectada por los recortes que el sector público en su totalidad.

En Italia, por ejemplo, los planes de reducción del déficit anunciados en 2010 y 2011 preveían que «más de la mitad de la reducción del gasto en 2011-2012 provendría de los gobiernos subnacionales»², si bien las estadísticas del estudio CMRE/Dexia muestran que solo representan el 31,3 % del total del gasto público. En el Reino Unido, los datos más recientes sobre el empleo en el sector público señalan que en los 12 meses transcurridos entre el primer trimestre de 2011 y el primer trimestre de 2012, el empleo en la Administración local descendió en 202 000 puestos de trabajo, es decir, el 7,1 %, mientras que el empleo en el Gobierno central, incluido el sector sanitario, disminuyó en 40 000 empleos (el 1,4 %)³.

En un estudio realizado por un órgano del Consejo de Europa, el Comité Europeo para la Democracia Local y Regional, observó que esta era una tendencia general, aunque se estudiaron muchos países, sin limitarse a los Estados miembros de la UE. En las conclusiones apunta que «en más de la mitad de países en los que se dispone de datos, los presupuestos locales se redujeron más en su conjunto que sus homólogos centrales al menos en uno de los dos años de la crisis». Además, continuaba, «en una serie de países [de la Europa Central y Oriental y otros Estados miembros de larga data] hay pruebas de que los gobiernos centrales han ejercido presión deliberadamente en los presupuestos locales para crear un espacio fiscal en el centro que les permita lidiar con los efectos de la crisis, bien reduciendo las transferencias y los préstamos locales o bien obligando a las Administraciones locales a generar un superávit»⁴.

Consecuencias para el diálogo social

Los esfuerzos para reducir el gasto han perjudicado directamente a los trabajadores en forma de reducciones y congelaciones salariales o de otra índole, como las consecuencias sobre las pensiones. Estos cambios en las condiciones trastocan la

² IMF Country Report No. 11/173: Italy, FMI, julio de 2011

³ Public Sector Employment - Q1 2012, Office for National Statistics, 2012

⁴ Local government: responses to recession across Europe, Comité Europeo para la Democracia Local y Regional, agosto de 2011

esencia misma de cuestiones que, en principio, deberían resolverse a través del diálogo social, al igual que los recortes en empleo que se han aplicado en muchos Estados.

Desde 2008, 11 de los 27 Estados miembros de la UE han reducido directamente los salarios del sector público, a veces en más de una ocasión. El grado de reducción varía de un país a otro, al igual que la manera de aplicarlos: a veces se reduce el salario base, a veces los complementos salariales, a veces ambos. Los países que han recortado la paga de sus funcionarios son la República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y España, y la situación específica de cada uno de ellos se explica en el Cuadro 2 del Anexo.

Otros siete países han congelado los salarios del sector público o partes importantes de estos durante al menos un tiempo desde 2008. A saber: Bulgaria, Chipre, Francia, Italia, Polonia, Eslovenia y el Reino Unido. Al igual que con las reducciones salariales, en cada país se han congelado los sueldos de un modo distinto. En Polonia, por ejemplo, se excluyó a los profesores durante un tiempo. En Francia se congelaron las escalas salariales y se mejoraron otros componentes para algunos funcionarios públicos. En el Reino Unido, los empleados que ganan menos de 21 000 £ al año (unos 25 000 €) obtuvieron un pequeño aumento (pero no en la Administración local). Una característica compartida por muchos países es que las congelaciones salariales se establecen durante un periodo considerable de tiempo. En Italia, por ejemplo, se han congelado los sueldos de los funcionarios entre 2011 y hasta finales de 2014. En Chipre, la congelación salarial anunciada en 2011 durará al menos tres años, y en Francia, Polonia y el Reino Unido se habían previsto congelaciones por periodos de dos años.

Las consecuencias negativas de esas decisiones sobre el diálogo social se han visto multiplicadas, ya que, en muchos casos, esas reducciones y congelaciones salariales no se negociaron con los interlocutores sociales, sino que se impusieron, normalmente, desde el gobierno central. En algunos casos, los gobiernos debían reaccionar rápidamente bajo la presión de los mercados; en otros, los recortes los impusieron los donantes externos (a veces solo el Fondo Monetario Internacional, otras veces el FMI junto con la Comisión Europea y el Banco Central Europeo). No obstante, sean cuales sean los motivos, los sindicatos y, a menudo, las propias autoridades locales y regionales no fueron consultadas de antemano.

En el cuadro siguiente se incluyen algunos ejemplos de acuerdos concertados con los interlocutores sociales, con frecuencia tras litigios iniciales.

En **Irlanda**, el llamado acuerdo Croke Park garantizaba en marzo de 2010 que no se reducirían más los salarios durante el periodo de validez del acuerdo (de 2010 a 2014); que no habría despidos forzosos; y que las reducciones salariales de 2010 no se tendrían en cuenta en el cálculo de las pensiones de las personas que se jubilaran en 2010 y 2011. A cambio, los sindicatos aceptaron cooperar plenamente en la redistribución de los servicios públicos como parte de su modernización, lo que permitiría reducir la plantilla⁵.

⁵ Public Service Agreement 2010-2014

En **Lituania**, los debates entre el Gobierno, los sindicatos y los empleadores dieron pie a la firma de un convenio nacional el 28 de octubre de 2009. Además de un amplio espectro de temas, confirmaba una reducción del 10 % de media de los sueldos de los funcionarios del Estado y del 8 % de media en los sueldos de los empleados de otros órganos financiados con dinero público. A cambio, el Gobierno prometió que no se volvería a reducir el salario base de los empleados públicos durante la duración del convenio.

En **Eslovenia**, el Gobierno y los sindicatos llegaron a un acuerdo en diciembre de 2011 para prolongar el periodo de congelación de los sueldos del sector público hasta 2012. El plan inicial era que siguieran congelados todo este año. No obstante, tras las negociaciones con los sindicatos, se llegó a la solución de transacción de limitar la congelación a los primeros seis meses del año.

Por último, en **España**, los sindicatos firmaron un acuerdo de gran alcance con el Gobierno y los empleadores en febrero de 2011. El trato no estaba relacionado con los salarios del sector público, pero supuso un gran cambio para el sistema de pensiones español, ya que se aumentaba la edad de jubilación de 65 a 67 años.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que el diálogo social puede arrojar resultados. Sin embargo, siguen siendo excepcionales y no siempre es posible mantener el acuerdo cuando vence el pacto. En Lituania, por ejemplo, no se consiguió llegar a un consenso sobre la prolongación del convenio nacional cuando expiró a finales de 2010. En Eslovenia, la presión del Gobierno para recortar los salarios del sector público en la segunda mitad de 2012 provocó una gran huelga, aunque los sindicatos aceptaron después una reducción salarial.

Fiscalidad

El examen de los complejos y variados sistemas utilizados por el Gobierno central para financiar las Administraciones locales y regionales, mediante transferencias e impuestos, excede el alcance de este estudio (en el cuadro sobre Finlandia se muestra un ejemplo de cómo se obtiene y gasta el dinero). No obstante, es fundamental recalcar la opinión de los empleadores y sindicatos de la Administración local y regional, tal y como se expresa en una serie de declaraciones conjuntas: la mera reducción de los costes no puede ser una solución aceptable de los problemas de las finanzas públicas. En febrero de 2010, el CMRE y la FSESP declararon que «la prestación y calidad de los servicios públicos locales y regionales depende en gran medida de la financiación pública» y «En este contexto, el principio de financiación sostenible requiere una fiscalidad socialmente justa y fuentes de ingresos adicionales en cantidad suficiente para que las Administraciones locales y regionales tengan recursos para realizar inversiones a largo plazo en la tarea de satisfacer las necesidades cambiantes de las comunidades locales»⁶.

⁶ Comité de diálogo social europeo sectorial sobre el gobierno local y regional. Declaración conjunta sobre la crisis económica al Consejo Europeo de 11 de febrero de 2010 http://www.ccre.org/docs/CEMR-EPSU_joint_statement_4_Feb_2010_ES.pdf

En una declaración posterior, en diciembre de 2010, el CMRE y la FSESP instaron conjuntamente al Consejo Europeo a que «se diese cuenta de que el gasto público en los niveles local y regional no es un “parásito”, sino que persigue la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el crecimiento económico». Por último, en octubre de 2011, el CMRE y la FSESP afirmaron en una declaración conjunta que el enfoque actual del Gobierno consistía en «fomentar la estabilidad económica y equilibrar el déficit presupuestario a expensas del sector público sin reflexionar sobre las alternativas de renta pública»⁷.

No hay duda de que caben distintas definiciones de «fiscalidad socialmente justa». Sin embargo, la FSESP ha establecido un plan de cinco puntos sobre la cuestión: un cambio general hacia la imposición progresiva, en lugar de utilizar el tipo impositivo único; una estrategia común de la UE para aumentar la imposición de las grandes empresas; la inclusión del cumplimiento tributario como parte de la responsabilidad social corporativa, con mayor transparencia para las principales empresas; un impuesto sobre las transacciones financieras, y una mejor gobernanza fiscal para hacer frente al fraude fiscal⁸.

La financiación de las soluciones

Con una asistencia económica del Gobierno central reducida y un marco de operaciones definido por ley, las autoridades locales y regionales solo tienen un número limitado de posibles respuestas para ahorrar sin reducir los servicios que prestan.

Además de reducir los costes a través de los sueldos de sus empleados (ver arriba), sus principales opciones son las siguientes:

- aumentar los ingresos de otras fuentes, por ejemplo, cobrando por los servicios;
- ahorrar gracias a la racionalización y eficiencia general;
- reducir los costes a través de un mayor uso de la tecnología;
- ahorrar mediante la cooperación con otras autoridades locales y regionales;
- trabajar con el sector privado a través de alianzas público-privadas (APP); y
- colaborar más estrechamente con organizaciones voluntarias: el tercer sector.

El sondeo realizado conjuntamente por el Comité Europeo para la Democracia Local y Regional y el CMRE en verano de 2011, si bien todavía no se ha finalizado, da algunos indicios de las acciones emprendidas por las autoridades regionales y locales en estas mismas líneas⁹.

Mayores recargos y otras fuentes de ingresos

⁷ Declaración conjunta del CMRE y la FSESP, 21 de octubre de 2010, http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8997 (en inglés solo)

⁸ Carta de la FSESP para la justicia fiscal, ¿Por qué la fiscalidad justa es parte de la solución a la crisis económica y financiera mundial?, mayo de 2010 (EN/FR/DE/ES/SV) <http://www.epsu.org/a/6595>

⁹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Qu/2011/fin&Language=lanEnglish&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> (en inglés solo)

El sondeo indica que han aumentado los cargos por servicios en toda una serie de países, pero a menudo hay un límite en el alza. La respuesta de **Estonia**, por ejemplo, indica que «hay casos en los que se ha aumentado la tasa del agua, se ha encarecido el transporte público o la tasa por recogida de basuras, pero son casos excepcionales y no son significativos de la tendencia general». **Finlandia** indica en su respuesta que algunos recargos «están muy delimitados por la legislación y los municipios tienen un margen limitado para aumentarlos», en las mismas líneas que la respuesta de **Eslovaquia**. También desde **Hungría** se manifestó en el taller conjunto del CMRE y la FSESP celebrado en enero de 2012 que la nueva legislación prohibía a las autoridades locales aumentar las tasas por servicios del sector público.

No obstante, el sondeo también muestra que se ha aprobado un aumento del coste energético en **Finlandia**, lo que probablemente también suceda en **Eslovenia**. En la **República Checa**, el afilado del CMRE, SMOCR (Sindicato de Ciudades y Municipios de la República Checa), informa de que en algunos casos han aumentado las rentas de las viviendas de protección oficial y se han alquilado algunas instalaciones municipales a empresas comerciales.

Racionalización y optimización

Se ha avanzado mucho en esta área, pero a menudo el proceso comenzó antes de la crisis actual. El sondeo muestra que en **Bulgaria** se lanzó en 2007 un programa de reestructuración de las escuelas (mediante el cierre y fusión o la creación de escuelas de mayor tamaño con mejores condiciones para los alumnos). En **Dinamarca**, la fusión de las escuelas forma parte de un esfuerzo de optimización que reducirá los costes en unos 1 300 millones de coronas danesas (unos 175 millones de euros) en 2010 y hasta 2 200 millones de coronas danesas (unos 295 millones de euros) en 2011. Esta reforma implica asimismo la fusión de centros de día y centros de tercera edad, alianzas municipales conjuntas en torno a áreas comerciales, la digitalización y el establecimiento de valores de referencia. Los informes del taller del CMRE y la FSESP en general apuntan a que podría darse una reducción de hasta el 4 % en los puestos de trabajo de la Administración local en Dinamarca. A pesar de que se intentó concentrar los recortes en el personal administrativo y proteger al personal en contacto directo con el público, en la práctica es difícil trazar esta línea.

El establecimiento de valores de referencia es un método de reducción de costes empleado también en **Suecia** y **Eslovenia**. Asimismo, en Grecia se han adoptado enfoques más generalizados, y se ha creado un servicio de auditoría especializado en municipios y regiones, para mantener un control estricto de sobre el gasto de la Administración local y regional.

En el **Reino Unido**, el LGA, afiliado del CMRE, informa de que en algunos municipios, en lugar de limitarse a aplicar recortes o realizar fusiones (ver abajo), se han tomado medidas de reestructuración profundas de los procesos, de modo que se puedan eliminar fases redundantes, lo que aumenta la eficiencia y reduce los costes.

También es evidente que los ahorros de toda una serie de países se han obtenido mediante la fusión de las propias autoridades locales. En Portugal, por ejemplo, el Gobierno publicó en 2011 una propuesta de reducción del número de distritos (el nivel más bajo de la Administración local) en un 35 %¹⁰. También en Finlandia, donde ya existía un programa de fusión de ayuntamientos que reducía el número de municipios de 432 en 2005 a 336 en 2011, el Gobierno está elaborando reformas de calado para lograr una reducción mayor¹¹.

Un mayor uso de la tecnología

Sobre este punto, el sondeo del Comité Europeo sugiere que toda la atención se ha centrado en recortar los costes energéticos. **Austria, Chipre, la República Checa, Dinamarca y Eslovaquia** hacen referencia a la cuestión en sus respuestas. La respuesta danesa señala que «varios municipios lideran la carrera de la tecnología limpia para lograr un desarrollo tecnológico y la creación de empleo. Cada año, el Ministerio para el Clima y la Energía de Dinamarca otorga un premio al municipio que más aporta a la lucha contra el cambio climático y a la promoción de la tecnología limpia. Así, se ha creado una competencia feroz pero leal entre los municipios para obtener el galardón».

Cooperación con otras autoridades locales y regionales

Según consta en el sondeo del Comité Europeo, muchos países también están activos en esta área. En **Austria** se está aplicando un nuevo modelo de cooperación regional en el Estado de Estiria. En la **República Checa**, las Administraciones locales pueden cooperar entre sí y crear alianzas con el sector privado. No obstante, la cantidad de asociaciones de municipios se ha reducido ligeramente en los últimos tiempos, pasando de 779 en 2009 a 766 en 2011. Esas asociaciones suelen articularse en torno al suministro de agua, el tratamiento de las aguas residuales, los servicios comunitarios, la recogida de residuos domésticos, la construcción y mantenimiento de carreteras locales y la ordenación territorial. Los municipios **daneses** tienen una larga tradición de cooperación intermunicipal en diversos ámbitos políticos. En **Francia** se adoptó una nueva legislación en diciembre de 2010 para facilitar la cooperación entre las autoridades locales. Ahora ya pueden compartir los servicios y las responsabilidades, si bien no ha sido nada fácil, tal y como señalaron las contribuciones al taller conjunto del CMRE y la FSESP, ya que la cooperación a corto plazo puede traer consigo una reducción de puestos de trabajo.

En **Irlanda**, las autoridades locales ofrecen servicios conjuntos en áreas como las estrategias de gestión de los residuos regionales, los servicios de suministro de agua y la recaudación de rentas, tasas, impuestos y multas en nombre de las autoridades municipales. Las autoridades locales de mayor tamaño también se ocupan de procesar las nóminas y sueldos y las aplicaciones de planificación en nombre de las autoridades locales más pequeñas de su región. Una novedad especialmente interesante en Irlanda es la solución de presentación anual de presupuestos en línea (www.laquotes.ie), que facilita a las autoridades locales el proceso de obtención de

¹⁰ Portugal: *Second review under the extended arrangement*, FMI, diciembre de 2011

¹¹ Finnish Local Government, Association of Finnish Local and Regional Authorities, <http://www.localfinland.fi/en/authorities/newmunicipality2017/Pages/default.aspx> (en inglés, finés y sueco solo)

presupuestos de los proveedores de centrales de alquiler, transportistas, alquiler de herramientas y suministros y servicios. Ahora los proveedores pueden presentar sus presupuestos en línea a todas las autoridades que participan en lugar de tener que presentar un presupuesto en papel por separado para cada una de ellas. En **Portugal** se alienta a los municipios a cooperar para lograr ahorrar mediante la economía de escala. En **Eslovenia**, la Ley de Autogobierno Local presenta varias modalidades de cooperación entre municipios, algunas de ellas subvencionadas por el Gobierno. Los municipios pueden fusionarse, organizar asociaciones de municipios o establecer órganos de gestión conjuntos.

No obstante, a pesar de todos estos ejemplos tan positivos, es fundamental que las autoridades locales respeten las normas de la Unión Europea sobre contratación y adquisición pública. El caso de **Bélgica** (ver cuadro) muestra cómo se aplican las normas y qué efecto han tenido en la cooperación entre las autoridades locales en Valonia. Asimismo, este caso deja patente la importancia de tener en cuenta las formas flexibles de cooperación dentro del sector público y de no dificultar el trabajo conjunto de las autoridades locales con otros organismos públicos durante la reforma de las directivas de contratación y adquisición públicas que se está realizando en estos momentos.

El trabajo con el sector privado a través de alianzas público-privadas

Las repuestas al sondeo del Comité Europeo indican que algunos países han optado por esta solución. Entre ellos se cuentan **Dinamarca**, donde las autoridades locales tienen un acuerdo conjunto con la Administración central con el objetivo de aumentar el nivel de competencia y el uso de proveedores privados; **Francia**, donde se están concertando contratos público-privados a largo plazo; y **Letonia**, donde se considera necesario «estimular los proyectos aplicados mediante alianzas público-privadas, ya que en un futuro reducirán los costes de mantenimiento de las Administraciones locales», aunque por ahora no se aplique adecuadamente. Por último, en **Eslovenia** se adoptó una ley sobre las alianzas público-privadas en 2006, que regulaba la cooperación entre el sector público y el sector privado. Esa ley proporciona una mayor transparencia a las relaciones entre el sector público y el privado, y el Ministerio de Finanzas de Eslovenia brinda asesoramiento profesional a los municipios que se preparan para colaborar con el sector privado, además de gestionar una lista de APP. En el **Reino Unido** también se han utilizado con frecuencia las alianzas público-privadas para muchos proyectos de gran importancia. No obstante, siguen suscitando polémicas¹².

Colaboración más estrecha con organizaciones voluntarias: el tercer sector

El sondeo del Comité Europeo no proporciona muchas pruebas que demuestren una utilización desmedida de esta opción, a pesar de que la respuesta de **Eslovenia** menciona esa posibilidad específicamente. Sin embargo, la información facilitada en

¹² Ver la *Nota informativa de la FSESP sobre la colaboración público-privada, 10 cosas que hay que saber de la colaboración público-privada*, noviembre de 2011

el taller del CMRE y la FSESP indica que las organizaciones voluntarias y las autoridades locales del **Reino Unido** llevan un tiempo colaborando estrechamente en la prestación de servicios, aunque parece que las reducciones presupuestarias están dificultando esa relación. En **Hungría** también se utiliza cada vez más a los organismos voluntarios para realizar tareas que antes desempeñaba el sector público. En estas circunstancias, no es sorprendente que los sindicatos teman que se esté utilizando a las organizaciones de voluntarios para rebajar los sueldos y las condiciones de los trabajadores e, incluso en algunos casos, para remplazarlos.

Recortar y reducir el acceso sin más

Además de estos mecanismos, hay otras vías mucho menos satisfactorias para hacer frente a la crisis de la financiación en cuanto a sus consecuencias para la prestación de servicios. Entre ellas se encuentran la reducción de los servicios que se facilitan y del acceso a los servicios públicos locales mediante medidas como la evaluación de los medios, la reducción de las horas de servicio o la limitación del uso a ciertos grupos de usuarios.

Las líneas entre estas soluciones menos positivas y la racionalización o los aumentos en los recargos puede que no siempre sean nítidas, pero el informe del Comité Europeo identifica algunos cambios que parecen encajar en parte en esta categoría más negativa. En **Letonia**, por ejemplo, se han cerrado muchos hospitales: en 2006 había 106 hospitales; en 2010 solo quedan 39. En **Rumanía**, «las redes de escuelas y hospitales están en pleno proceso de racionalización, lo que significa el cierre o fusión de instalaciones», a pesar de que el cierre de hospitales o su degradación a meras instalaciones de asistencia social, con la consecuente pérdida de financiación, ha provocado protestas locales.

Siguientes pasos

Estas noticias indican que las autoridades locales y regionales están adoptando distintas medidas para mejorar su situación económica en un momento en el que aumenta la demanda de sus servicios. De hecho, a largo plazo, los retos a los que hacen frente las Administraciones locales y regionales no pueden más que aumentar dado el envejecimiento de la población, tal y como muestra un análisis realizado por la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones. En ese estudio se indica que el número de habitantes de Suecia de más de 85 años aumentará de 250 000 a 450 000 entre 2020 y 2035.

El CMRE y la FSESP señalaron en una declaración conjunta en octubre de 2011 que la política de austeridad «solo ha contribuido de manera negativa al crecimiento y al empleo», al tiempo que «corre el riesgo de precipitar una degeneración» de los servicios públicos locales de calidad. El mejor modo de proceder sería que los Gobiernos e instituciones europeas «adoptaran una perspectiva a largo plazo», y es evidente que el diálogo social es fundamental para que la planificación a largo plazo llegue a buen puerto y se puedan instaurar sendas de cooperación innovadoras.

El diálogo social puede ser la clave del desarrollo y la aplicación de nuevas formas de trabajo. No obstante, es indiscutible que se ha visto dañado por el modo en que las Administraciones nacionales, bajo presión de los mercados y en algunos casos por orden de las instituciones internacionales, han introducido los recortes y congelaciones salariales en las Administraciones locales y regionales sin las consultas debidas.

Resulta también innegable que la Administración local y regional ha intentado dar con nuevos modos de reducir costes y proteger los servicios. Uno de los mejores ejemplos de ello es la intensificación de la coordinación entre las autoridades locales. Sin embargo, como deja patente el estudio del caso belga, el margen de cooperación está circunscrito estrechamente en las normas de contratación pública de la UE.

Recomendaciones para los interlocutores sociales

1. Un verdadero fortalecimiento del diálogo social

Los Gobiernos nacionales deberían utilizar la vía del diálogo social para encontrar nuevos métodos de trabajo y para hacer frente a la crisis financiera, incluida la facilitación de asistencia económica que permita la celebración del diálogo social. Al mismo tiempo, las instituciones europeas no deberían limitarse a lisonjear el diálogo social en sus recomendaciones a los Estados miembros, sino que deberían permitir que funcionara de forma efectiva.

2. Un enfoque flexible a la contratación pública

Es fundamental que se sigan permitiendo las modalidades flexibles de cooperación entre entidades públicas en la reforma de las directivas de contratación pública.

ESTUDIOS DE CASO DE LOS TALLERES

Normas de contratación pública y sus consecuencias para la Administración local en Bélgica

Las normas de contratación pública de la UE exigen la convocatoria de una licitación y esto podría complicar sobremedida la cooperación entre las autoridades locales. Ello se debe a que el principio básico es que las normas se aplican cuando el proveedor es una entidad distinta a la autoridad contratante, incluso si el proveedor es a su vez una entidad pública.

No obstante, las autoridades locales de Bélgica han adaptado sus prácticas para transponer las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a los casos en los que no se aplican las normas de contratación pública. Uno de los cambios en las prácticas se aplica a las llamadas «estructuraciones internas»¹³, para las que el Tribunal de Justicia falló que las normas no se aplican si, entre otros, la autoridad contratante puede ejercer una influencia que controle las decisiones del

¹³ Esto se da cuando la autoridad contratante ejerce sobre el proveedor un control similar al que ejerce sobre sus propios departamentos y, al mismo tiempo, el proveedor realiza el grueso de sus actividades con la autoridad o autoridades de control. Ver, entre otros, los casos Teckal (C-107/98) y Coditel (C-324/07)

proveedor, aunque el proveedor constituya una entidad jurídica independiente.

En Bélgica, las consecuencias se han visto claramente en el funcionamiento de las asociaciones intermunicipales, llamadas «intercomunales». A menudo se ocupan de la recogida y gestión de los residuos, la distribución del agua, la gestión de hospitales y el desarrollo económico de áreas más grandes que las cubiertas por una única autoridad local. Su principal característica formal es la cooperación entre municipios (al menos dos) y su entidad jurídica independiente. Pueden ser estrictamente públicas, «intercomunales puras», o puede participar algún interesado privado, «intercomunales mixtas».

Puesto que en las «intercomunales puras», en las que no participa el sector privado, no se aplican las normas de contratación pública según la interpretación del TJUE, se ha producido un alejamiento de las «intercomunales mixtas», en las que sí participa el sector privado.

En un futuro, las autoridades locales de Valonia tienen la esperanza de que la autoridad supervisora (la Región de Valonia) les permita aprovechar plenamente las oportunidades de cooperación eficiente que brindan las decisiones del TJUE. También es muy importante tener presente la necesidad de formas flexibles de cooperación entre entidades públicas en la elaboración de toda nueva legislación europea, de conformidad con los fallos del TJUE. La imposición de condiciones más estrictas solo puede ser perjudicial.

Fuente de información:

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Cellule Marchés publics – marchespublics@uvcw.be

Cellule Modes de gestion – intercommunales@uvcw.be

rue de l'Etoile 14 – B-5000 Namur

www.uvcw.be

ESTUDIOS DE CASO DE LOS TALLERES

Ingresos y gastos de la Administración local de Finlandia

En Finlandia, las autoridades locales tienen el grueso de la responsabilidad en materia de seguridad social, sanidad, educación y cultura. Asimismo, proporcionan infraestructuras para las redes de carreteras, eléctricas, de distribución de agua y de aguas residuales, al tiempo que se ocupan de la gestión de los residuos, el transporte público y la protección ambiental, aunque algunos de estos servicios también se pueden prestar conjuntamente con otras autoridades municipales o empresas municipales.

Las autoridades locales tienen bastante libertad para decidir cómo gastan el dinero y cómo lo obtienen también.

Un poco más de la mitad de los gastos (51 %) está destinado a la seguridad social y la sanidad, seguido por la educación y la cultura (24 %). El resto se dedica a las demás competencias (cifras de 2010).

Los ingresos se obtienen de los impuestos locales (el 47 %), de la venta de productos y servicios (el 27 %), de transferencias del Gobierno central (el 19 %), de préstamos (el 4 %) y de otras fuentes (el 3 %). Los impuestos locales están formados por los impuestos locales sobre la renta, que pagan los residentes y que constituyen de lejos la principal fuente de ingresos tributarios de las autoridades locales, un impuesto sobre la propiedad y un 22 % de impuestos de sociedades. Las Administraciones locales pueden fijar sus propios tipos impositivos sobre la renta, aunque la media de impuestos locales se sitúa en el 18,5 %.

El renglón de gastos más importante es el de los salarios (el 39 %), y las contribuciones a los seguros sociales y pensiones suponen otro 12 %. La adquisición de servicios representa otro 18 % y la compra de materiales, un 10 %.

En total, las autoridades locales finlandesas emplean a unos 430 000 trabajadores, aproximadamente el 20 % de la mano de obra nacional.

Fuente: Finnish Local Government, Association of Finnish Local and Regional Authorities,

<http://www.localfinland.fi/en/authorities/newmunicipality2017/Pages/default.aspx> (en inglés, finés y sueco solo)