

**Nuria Bosch
Marta Espasa**

**Las políticas sociales a nivel local
en la Unión Europea (UE-15)*.
Financiación y lecciones
para España**

* Este artículo se basa en un trabajo previo de las autoras (Bosch y Espasa, 2009).



Las huertas (Cuenca), 1910. Aureliano de Beruete.

En la mayoría de los países desarrollados el gasto social (educación, sanidad, protección social) está encomendado al nivel intermedio de administración y al nivel local.

En este trabajo se hace un repaso de las diferentes políticas de gasto de carácter social de los países de la UE-15, agrupados según las características de su financiación, para seguidamente hacer una propuesta sobre las políticas sociales que se podrían descentralizar a los municipios españoles, así como de su financiación.

Se explican las razones que justifican, en nuestro país, la descentralización de competencias hacia los gobiernos locales, así como las dificultades para ello, que aconsejan un proceso de descentralización gradual y la necesidad de contar con el nivel supramunicipal (mancomunidades, comarcas e incluso la provincia).

1. INTRODUCCIÓN

LAS políticas públicas para un desarrollo sostenible también deben abarcar la vertiente social y generar cohesión social. El desarrollo sostenible debe mantener el actual Estado del bienestar. Por ello resulta de interés conocer qué hacen los gobiernos locales en este ámbito y cómo lo financian. El objetivo del presente artículo es, pues, ofrecer una visión comparada de cómo se financian las políticas de carácter social que realizan los gobiernos locales.

En la mayoría de países desarrollados el gasto social, entendido éste como el gasto en educación, sanidad y protección social, está encomendado a las administraciones subcentrales, es decir, al nivel intermedio de administración (en el caso de países federales) y al nivel local. La razón justificativa de esta descentralización radica en el hecho de que son las administraciones más próximas al ciudadano las que mejor conocen las preferencias o necesidades de éstos y, por tanto, es más eficiente que sean estas administraciones las responsables de la provisión de dichos servicios.

En este trabajo se analiza cuál es el gasto social que realizan las entidades más próximas al ciudadano, es decir, las administraciones públicas locales (municipios y entidades supramunicipales), y cómo lo financian. El ámbito geográfico al que se circunscribe el análisis es el de la UE-15 y se agrupan los países en diferentes modelos, según el tipo de financiación. A partir de este análisis se examina la situación de los gobiernos locales españoles y se realiza una propuesta de qué políticas de tipo social se podrían traspasar a los gobiernos locales españoles, en línea con las que disponen muchos países de la UE-15.

El trabajo consta de tres apartados, siendo el primero esta introducción. El segundo apartado analiza las diferentes políticas de gasto de carácter social de los países de la UE-15 así como su sistema de financiación, agrupándolos según las características de dicho sistema. El tercer apartado hace una propuesta sobre qué

políticas sociales se podrían descentralizar a los municipios españoles teniendo en cuenta las realizadas por los países de la UE. También se hace una propuesta de financiación de estas nuevas competencias.

2. MODELOS EXISTENTES

2.1. Modelo nórdico

El modelo nórdico lo configuran Dinamarca, Finlandia y Suecia. Estos países se caracterizan por ser unitarios, es decir, sólo cuentan con dos niveles de administración (la central y la local), y estar altamente descentralizados hacia los gobiernos locales. De hecho, son los tres países de la Unión Europea donde la administración local tiene una mayor importancia relativa. En concreto, en el año 2003 el gasto local de estos países representaba el 59% del gasto público total en Dinamarca, el 44% en Suecia en el 2002 y el 37% en Finlandia en el 2003. Su peso económico en relación al PIB es del 32%, 23% y 18%, respectivamente, para los mismos años referenciados.

Estos gobiernos se encargan, fundamentalmente, de la prestación de los servicios típicos del Estado del bienestar, es decir, sanidad, educación y servicios sociales. Para ello disponen de un elevado grado de autonomía para implantar sus propias políticas y ejercer las competencias que tienen asignadas. Además, las competencias están claramente distribuidas entre administraciones. Así, por ejemplo, los condados daneses y suecos se encargan básicamente de la asistencia sanitaria, mientras que la mayor parte del resto de servicios propios del Estado del bienestar son prestados por los municipios.

Tal y como puede observarse en el cuadro 1, la sanidad es una competencia que está prácticamente descentralizada en su totalidad hacia los gobiernos locales. Por su parte, las competencias educativas aparecen también muy descentralizadas, si bien no hay un comportamiento totalmente homogéneo entre estos países, ya que mientras en Suecia los gobiernos locales se encargan de gestionar el 73,4% del gasto público en dicha función, en Dinamarca este porcentaje es sólo del 53,9%. En cuanto al gasto en protección social, Finlandia y Suecia muestran un elevado grado de centralización, mientras que Dinamarca presenta un comportamiento inverso.

CUADRO 1. *Gasto social local. Modelo nórdico*

	% Gasto local / total gasto público				% gasto total local			
	Sanidad	Educación	Protección social	Total	Sanidad	Educación	Protección social	Total
Dinamarca (2003)	97,3	53,9	75,3	73,8	16,6	13,8	54,9	85,4
Finlandia (2002)	82,9	62,4	21,3	40,6	27,4	21,4	23,6	72,4
Suecia (2002)	98,0	73,4	29,4	50,5	26,6	21,3	27,2	75,1

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

Los datos del cuadro 1 constatan, también, que el gasto social entendido en sentido amplio supone más del 70% del total del gasto público local, por lo que se puede afirmar que estos gobiernos están altamente especializados en la provisión de los servicios básicos del Estado del bienestar.

Las competencias que tienen asignadas los gobiernos locales en relación a dicho gasto se presentan en el cuadro 2, diferenciando las competencias asignadas a los municipios de las asignadas a los condados, en el caso de que existan.

Otro rasgo que define al modelo nórdico es que las administraciones locales disponen de poder tributario y autonomía financiera para sufragar el coste de los servicios que prestan. Se trata, pues, de gobiernos locales fuertes, con autonomía y responsabilidades concretas en la prestación de servicios directos a los ciudadanos.

La financiación del gasto social en el ámbito local se basa en la imposición sobre la renta personal, complementada por un sistema de transferencias y por una amalgama de otros ingresos públicos (precios públicos, tasas, rendimientos patrimoniales, etc.).

En concreto, tal y como se observa en el cuadro 3, la estructura financiera de los gobiernos locales se sustenta en dos pilares: los impuestos, que casi de manera exclusiva se basan en el impuesto personal sobre la renta (ya que el impuesto de sociedades y el impuesto sobre la propiedad inmueble tienen un carácter muy residual) y en las transferencias.

En Dinamarca el impuesto personal sobre la renta representa el 45,8% de los ingresos no financieros, en Finlandia el 43,8% y en Suecia el 63,3%. Cabe señalar que en Suecia esta es la única figura impositiva que tienen los gobiernos

locales. Además de este impuesto, la financiación local se complementa con un sistema de transferencias que supone entre el 20% y el 36% de los ingresos no financieros. Finalmente, el peso del resto de ingresos se sitúa entre el 14% y el 23%.

CUADRO 2. *Competencias asumidas por los gobiernos locales en los países nórdicos*

	<i>Dinamarca</i>		<i>Finlandia</i>	<i>Suecia</i>	
	<i>Condados</i>	<i>Municipios</i>	<i>Municipios</i>	<i>Condados</i>	<i>Municipios</i>
Sanidad	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión hospitalaria • Servicio Nacional de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención médica primaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia sanitaria primaria • Asistencia sanitaria especializada • Atención hospitalaria • Atención dental 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención médica primaria • Atención médica especializada • Hospitales • Atención psiquiátrica • Salud pública • Asistencia dental 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas sanitarios de prevención
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de educación secundaria • Centros de educación adultos • Educación especial 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación infantil • Educación primaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Guarderías • Educación primaria • Educación secundaria • Educación profesional • Educación de adultos 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • Guarderías • Educación infantil • Educación primaria • Educación secundaria
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de Instituciones para personas con discapacidades físicas y psíquicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado y atención a la infancia • Programas para la gente mayor (residencias, residencias de día, ayuda en el hogar, etc.) • Ayuda a los refugiados 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios sociales • Atención a la gente mayor • Atención a la infancia • Atención a personas con discapacidades 		<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado y atención a la infancia • Asistencia a la gente mayor (residencias de día, ayuda en el hogar, etc.) • Atención a personas con dependencia • Ayuda a los refugiados • Servicios sociales

Fuente: Comité de las regiones. Descentralización del proceso europeo de toma de decisiones.

En Dinamarca y Finlandia, el impuesto sobre la renta personal de ámbito local parte de la misma base imponible que el impuesto estatal. El sistema se basa en una tributación proporcional, en la que cada municipio y condado (en el caso de Dinamarca) establece su propio tipo impositivo. Para el año 2005, la media de los tipos impositivos establecidos por los municipios daneses fue del 22,2% y los establecidos por los condados del 11,9%. En el caso de los municipios finlandeses, el tipo impositivo medio que aplicaron en el año 2003 fue del 18,03%.

CUADRO 3. Estructura de los ingresos no financieros
(% sobre el total)

	Dinamarca (2003)	Finlandia (2003)	Suecia (2002)
Impuestos	50,2	49,9	63,3
Impuesto sobre la renta personal	45,8	43,8	63,3
Impuesto de sociedades	0,9	3,7	
Impuesto sobre la propiedad inmueble	3,5	2,4	
Transferencias	36,3	27,5	20,4
Otros ingresos no financieros	13,5	22,6	16,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

Por lo que respecta a Suecia, la base imponible del impuesto sobre la renta local es la misma para los municipios que para los condados, siendo distinta a la estatal. La reforma de 1991 excluyó de la base imponible local las rentas derivadas de actividades económicas, con lo que el impuesto solo grava las rentas personales y las pensiones. Los municipios y los condados son libres de establecer el tipo impositivo; no obstante, el Estado puede limitarlos si considera que son demasiado elevados. Para el año 2005, la media de los tipos establecidos por los municipios fue del 20,8% y la de los condados del 10,8%.

El otro gran pilar de la financiación del gasto local, en general, y del gasto social, en particular, son las transferencias, teniendo importancia las de nivelación fiscal. Si cada municipio tuviera que financiar su gasto mediante sus recursos propios, el nivel de servicios públicos municipales y la carga impositiva variarían considerablemente entre los municipios. Por este motivo, en los países nórdicos existe un sistema de nivelación fiscal que asegura que los ciudadanos, residan en el municipio que residan, puedan disfrutar de un mismo nivel de servicios públicos locales realizando un esfuerzo fiscal similar.

Además de estas subvenciones, es habitual que en estos países el Estado otorgue otras subvenciones de menor cuantía para ayudar financieramente a los municipios y condados con dificultades económicas, a los situados en zonas geográficas periféricas, etc.

2.2. Modelo anglosajón

Los países que integran el modelo anglosajón son el Reino Unido e Irlanda. Se trata de países unitarios y centralizados, donde el gobierno central ejerce un importante control y supervisión sobre los gobiernos locales. El peso relativo de los gobiernos locales se puede catalogar de alto en el caso del Reino Unido y bajo en Irlanda.

Por lo que se refiere al gasto social, los gobiernos locales anglosajones tienen un papel importante en materia de educación y servicios sociales, especialmente los del Reino Unido, mientras que la asistencia sanitaria está totalmente centralizada. En concreto, las autoridades locales del Reino Unido gestionan el 66,7% del gasto educativo total y el 23,0% del gasto en protección social. En Irlanda estos porcentajes se sitúan en el 25,0% y el 16,1%, respectivamente (cuadro 4).

CUADRO 4. *Gasto social local. Modelo anglosajón*

	% Gasto local / total gasto público				% gasto total local			
	Sanidad	Educación	Protección social	Total	Sanidad	Educación	Protección social	Total
Reino Unido (2003)	0,1	66,7	23,0	26,5	0,1	31,1	30,1	61,3
Irlanda (2004)	3,9	25,0	16,1	13,8	3,6	14,3	18,7	36,6

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

El peso relativo del gasto local en el conjunto de los presupuestos locales en los gobiernos anglosajones es importante, especialmente en el Reino Unido, donde el gasto local en educación y protección social representan el 31% y 30% del total del gasto local, por lo que en su conjunto el gasto social que atienden los gobiernos locales representa más del 60% de su gasto. En Irlanda el gasto social está mucho más centralizado y el gasto local en las categorías de gasto social es mucho más reducido.

En el cuadro 5 se muestran las competencias que en materia de gasto social tienen asignadas los gobiernos locales de estos dos países.

La financiación del gasto social local se fundamenta en una única figura impositiva, el impuesto sobre la propiedad inmueble y, sobre todo, en un sistema de transferencias procedentes del gobierno central junto a una amalgama de otros ingresos públicos (precios públicos, tasas, rendimientos patrimoniales, etc.) (cuadro 6).

CUADRO 5. *Competencias asumidas por los gobiernos locales en los países anglosajones*

	<i>Irlanda</i>	<i>Reino Unido</i>		
	<i>Autoridades locales</i>	<i>Condados</i>	<i>Distritos</i>	<i>Greater London Authority</i>
Sanidad	<ul style="list-style-type: none"> • Soporte en la gestión de los servicios administrados a escala nacional 			
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Soporte en la gestión de los servicios administrados a escala nacional: Subvenciones a la educación superior y a otras 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación del presupuesto sujeto a las restricciones del gobierno central • Asegurar necesidades presentes y futuras • Decisión sobre la estructura educativa en su área • Otros 		
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> • Soporte en la gestión de los servicios administrados a escala nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a la gente mayor, a las personas con discapacidades, a los jóvenes y a las familias en situación de riesgo 		

Fuente: Comité de las regiones. Descentralización del proceso europeo de toma de decisiones.

CUADRO 6. *Estructura de los ingresos no financieros*
(% sobre el total)

	<i>Reino Unido</i> <i>(2003)</i>	<i>Irlanda</i> <i>(2003)</i>
Impuestos	12,8	11,0
Impuesto sobre la propiedad inmueble	12,8	11,0
Transferencias	65,9	74,6
Otros ingresos no financieros	21,3	14,4
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

A continuación se detalla el funcionamiento y la implementación de las dos principales fuentes de financiación local.

a) *Impuesto sobre la propiedad inmueble*

El modelo de financiación anglosajón local se basa en la imposición sobre la propiedad inmueble como único sistema de tributación local. En el Reino Unido este impuesto supone el 12,8% del total de los ingresos no financieros, las transferencias el 65,9% y el 21,3% restante se distribuye entre una amalgama de ingresos. En Irlanda estos porcentajes se sitúan en el 11,0%, el 74,6% y el 14,4%, respectivamente.

En el Reino Unido, desde 1990 el impuesto sobre las propiedades no residenciales o negocios está centralizado, y es el gobierno central quien determina el tipo impositivo a aplicar de manera uniforme («national non domestic rates» o NNDR). La recaudación por este concepto se destina a un pool central que posteriormente se distribuye entre todas las autoridades locales según el número de residentes.

Con respecto al impuesto sobre las propiedades inmuebles residenciales o Council Tax, el sujeto pasivo es, en general, quien reside en la propiedad, es decir, el propietario-residente o el arrendatario. El Council Tax se diferencia de los impuestos convencionales sobre la propiedad en algunos puntos. Por ejemplo, las propiedades se clasifican en alguno de los 8 tramos (de la A a la H) en función de su valor anual y en relación a la media, de forma que las propiedades que pertenecen a un mismo tramo tributan por el mismo importe. El tramo de referencia es el D y cada autoridad local determina, de hecho, el tipo (y el importe a pagar) a aplicar a las propiedades que pertenecen a este tramo. A partir de este valor de referencia, las autoridades calculan la cuota impositiva por el resto de propiedades a través de una fórmula establecida. Además, se establecen beneficios fiscales por distintas situaciones, como por ejemplo reducciones por personas discapacitadas o por mayores de 65 años. El Council Tax no fue introducido en Irlanda del Norte, donde los gobiernos locales siguen aplicando los antiguos «rates» o gravamen sobre la propiedad residencial y no residencial.

En el caso de Irlanda, el impuesto sobre la propiedad inmueble no residencial es la única figura impositiva a nivel local. Se trata de un tributo que recae sobre los locales comerciales e industriales, aunque hay ciertas exenciones como en el caso de edificios de escuelas secundarias o de actividades caritativas. La cuota depende del valor de alquiler tasado del local y del tipo impositivo aplicado. Las autoridades locales pueden fijar este tipo y, de hecho, hay importantes diferencias dentro del país. Asimismo, el gobierno central ha puesto límites al incremento del tipo de gravamen debido a problemas con la tasa de inflación de la economía.

b) Transferencias

En el Reino Unido las transferencias procedentes del gobierno central tienen un papel decisivo en la financiación de los gobiernos locales.

Para los gobiernos locales de Inglaterra, con datos de 2003, las subvenciones representaban el 62% del total de sus ingresos. Entre éstas destacan, por su cuantía, las subvenciones específicas que representan el 33% del total de las subvenciones, sigue la subvención general denominada Revenue Support Grant (RSG) con una cuantía que supone el 30% de los ingresos por subvenciones y la redistribución del impuesto sobre la propiedad no residencial (NNDR) que significa el 25%. El resto tienen una importancia minoritaria.

Así pues, dejando al margen la redistribución del impuesto sobre la propiedad no residencial, las subvenciones del gobierno central se pueden subdividir en dos grandes grupos: las subvenciones específicas y la Revenue Support Grant (RSG).

Dentro de las subvenciones específicas, destacan las destinadas a financiar el alquiler de las personas con menores niveles de renta y las destinadas a financiar la educación.

Por su parte, la subvención general otorgada por el gobierno central a las autoridades locales (RSG) es una subvención de nivelación que tiene en consideración los dos elementos básicos de un sistema de nivelación: la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales. Escocia y Gales tienen regímenes muy similares.

En el caso de Irlanda, las subvenciones de los gobiernos locales proceden, fundamentalmente, del gobierno central y están destinadas principalmente a financiar proyectos de inversión, aunque alrededor de un 30% van destinadas a gasto corriente. La subvención general (General Fund) es una transferencia que financia las necesidades de gasto de las entidades locales en general. No hay un sistema explícito de nivelación de los recursos locales. De hecho, cuando a finales de los años 70 desapareció la parte residencial del impuesto sobre la propiedad, el gobierno central compensó la pérdida de recaudación con subvenciones extras, sin que el sistema guarde una buena relación ni con las necesidades de gasto ni con la capacidad fiscal de los entes locales. Desde los años 90 se vienen explorando vías de reforma del sistema de distribución de las subvenciones con el propósito de introducir criterios de nivelación.

2.3. Modelo federal

Dentro del modelo federal se incluyen Alemania, Austria y Bélgica, los tres países de la Unión Europea UE-15 que se configuran constitucionalmente como Estados federales, con tres niveles de gobierno, y donde los gobiernos locales dependen fundamentalmente en cuanto a organización, competencias y financiación de los estados federales (Länder en el caso de Alemania y Austria, y regiones en el caso de Bélgica).

En Alemania y Austria las autoridades locales tienen dos tipos de competencias, las propias y las delegadas de otros niveles de gobierno: el Bund y los Länder. Además también ejecutan competencias estatales y federales, lo que provoca que dichas autoridades ejerzan una amplia gama de funciones. Por su parte, las entidades locales belgas tienen pocas competencias asignadas y a veces están compartidas con otros ámbitos de gobierno, lo que dificulta su gestión.

Los países federales son países descentralizados fundamentalmente hacia los gobiernos intermedios. Esto se observa al analizar la variable porcentaje de gasto local en relación al total del gasto público, que se sitúa en menos del 15%, lo que coloca a estos países en la parte inferior del ranking en relación a este indicador. Ello se debe a que una parte de las competencias que en los países unitarios recaen sobre los gobiernos locales, en los países federales recaen sobre los gobiernos intermedios.

En este sentido, el gasto en servicios propios del Estado del bienestar o bien está centralizado en el gobierno federal (caso de la sanidad y la protección social) o bien en manos de los gobiernos intermedios (caso de la educación), por lo que los gobiernos locales no juegan un papel muy relevante en este tipo de servicios. No obstante, a pesar de este menor rol que tienen las entidades locales en la prestación de dichos servicios, el total de recursos que a ellos se destinan alcanza alrededor de un 50% de su presupuesto en Alemania y Austria y un 38% en Bélgica. Ello supone que si bien no son las administraciones con más competencias en estos ámbitos, dichas competencias sí que son importantes para las entidades locales.

En cuanto al análisis por funciones de gasto, en los tres países analizados las entidades locales gestionan alrededor de una cuarta parte del gasto en educación, que se destina fundamentalmente a sufragar el coste de las competencias asignadas en materia de guarderías y de construcción y mantenimiento de los centros escolares de las distintas etapas. Ello supone entre un 15% y un 20% de los presupuestos lo-

cales. Por su parte, el gasto local en protección social es relativamente bajo en relación al total del gasto público asignado a dicha función; sin embargo, el peso que tiene dentro del presupuesto de las entidades locales es más alto que el que tiene educación, al situarse entre unos valores del 15% y 30% del total. Finalmente, por lo que hace referencia a sanidad, solo Austria presenta un gasto significativo en dicha función, ya que las provincias tienen asumidas las competencias en centros psiquiátricos (cuadros 7 y 8).

CUADRO 7. *Modelo federal*

	% Gasto local / total gasto público				% gasto total local			
	Sanidad	Educación	Protección social	Total	Sanidad	Educación	Protección social	Total
Alemania (2003)	2,0	27,0	9,8	10,4	1,8	15,7	31,3	48,8
Austria (2002)	22,1	24,5	6,8	12,7	17,9	16,8	17,7	52,4
Bélgica (2002)	1,9	20,5	6,1	8,2	1,9	19,8	16,5	38,2

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

CUADRO 8. *Competencias asumidas por los gobiernos locales en los países federales*

	Alemania		Austria	Bélgica	
	Comarcas	Municipios	Municipios	Provincias	Municipios
Sanidad	<ul style="list-style-type: none"> Regulación e inspecciones sanitarias Salud pública 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación e inspecciones sanitarias Salud pública 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación sobre sanidad local 	<ul style="list-style-type: none"> Centros psiquiátricos 	
Educación	<ul style="list-style-type: none"> Guarderías Construcción y mantenimiento de escuelas de primaria, secundaria y formación profesional y de escuelas de adultos 	<ul style="list-style-type: none"> Guarderías Construcción y mantenimiento de escuelas de primaria, secundaria y formación profesional y de escuelas de adultos 	<ul style="list-style-type: none"> Guarderías Construcción y mantenimiento de escuelas de primaria y formación profesional 	<ul style="list-style-type: none"> Educación en todos los niveles (preescolar, primario, secundario, universitario, técnico y de adultos) 	<ul style="list-style-type: none"> Educación en todos los niveles (preescolar, primario, secundario, universitario, técnico y de adultos)
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia social Provisión de servicios sociales Responsable del Plan de asistencia social 	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia social Provisión de servicios sociales Responsable del Plan de asistencia social 	<ul style="list-style-type: none"> Soporte a servicios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Casas de acogida Políticas familiares 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión de los centros de servicios sociales

Fuente: Comité de las regiones. Descentralización del proceso europeo de toma de decisiones.

El modelo de financiación de los países federales europeos se caracteriza por ser una mezcla de los dos anteriores, el escandinavo y el anglosajón, ya que la imposición local se centra en dos figuras: la imposición sobre la propiedad inmueble y la imposición sobre la renta personal, con más importancia de la última sobre la primera, excepto en el caso de Bélgica. Los ingresos impositivos representan más de un tercio de los ingresos no financieros, salvo en Austria que suponen el 56,0%. Este sistema impositivo se complementa con un sistema de transferencias importante, especialmente en Bélgica donde éstas representan el 47,4% de los ingresos no financieros; y con un conjunto de ingresos no financieros típicos de la administración local (tasas, precios públicos, contribuciones especiales, ingresos patrimoniales, etc.) (cuadro 9).

CUADRO 9. *Estructura de los ingresos no financieros*
(% sobre el total)

	<i>Alemania</i> (2003)	<i>Austria</i> (2002)	<i>Bélgica</i> (2002)
Impuestos	37,8	56,0	33,4
Impuesto sobre la renta personal	17,9	17,6	11,5
Impuesto de sociedades		4,5	
Impuesto sobre actividades económicas	11,7	10,0	
Impuesto sobre la propiedad inmueble	5,7	5,0	18,5
IVA	1,9	14,8	
Impuestos sobre consumos específicos	0,6	4,2	3,4
Otros impuestos			
Transferencias	34,4	20,2	47,4
Otros ingresos no financieros	27,8	23,8	19,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

Una de las principales figuras impositivas de que disponen los países federales es el impuesto sobre la renta personal. En Alemania y Austria este impuesto representa el 18% de los ingresos no financieros locales. Consiste en una participación impositiva sobre el impuesto federal sobre la renta. Es decir, los gobier-

nos locales participan en un porcentaje determinado de la recaudación que se obtiene por este impuesto en su territorio, pero no tienen ningún tipo de capacidad normativa sobre dicho impuesto. Así, el gobierno central es quien tiene la competencia normativa y, por tanto, determina la base imponible y el tipo impositivo y es quien recauda el impuesto. Los recursos obtenidos se reparten entre los tres niveles de gobierno (Estado, los Länder y los municipios¹) de acuerdo con unos porcentajes establecidos por Ley. En el caso de los municipios alemanes el porcentaje de participación es el 15%, mientras que en los municipios austríacos es del 13,168%.

En Bélgica, en cambio, los ingresos por el impuesto sobre la renta personal se derivan de la aplicación de un tipo impositivo proporcional sobre dicho impuesto. Este recargo solo lo aplican los municipios y recae sobre la base imponible. Por tanto, cada municipio es libre de establecer el tipo impositivo a aplicar, pero los municipios no pueden modificar la base imponible del impuesto. De hecho han de acatar todas las modificaciones que introduzca el Estado o las regiones. Las regiones pueden establecer los tipos máximos a aplicar.

Por su parte, los gobiernos locales de los países federales cuentan con la imposición sobre la propiedad inmueble. Ésta representa alrededor del 5% de los ingresos no financieros en Alemania y Austria, mientras que en Bélgica supone un 19%. En Alemania y Austria este impuesto grava los bienes inmuebles a partir de una base imponible que estima el valor de dichos bienes calculado de acuerdo con la ley de valoraciones. El tipo impositivo consta de un tipo básico y de unos multiplicadores que varían según los municipios.

En Bélgica, en cambio, esta imposición se instrumenta como un recargo al impuesto sobre la propiedad inmueble que tienen las regiones. La base imponible es el valor registrado de la propiedad inmueble y los municipios y provincias deciden el tipo impositivo a aplicar.

Alemania y Austria cuentan también con un importante impuesto sobre la actividad económica, que supone alrededor del 10% de sus ingresos no financieros. En Alemania este impuesto grava las empresas según los beneficios y el capital. El tipo impositivo lo fija la federación, pero los municipios pueden aplicar multiplicadores. La recaudación de este impuesto se divide entre los tres niveles de gobierno (80%

¹ En Alemania los condados no tienen asignados ningún tipo de impuesto.

para los municipios, 15% para los Länder y 5% para el gobierno federal). En Austria funciona de manera muy similar.

Cabe señalar que los gobiernos locales alemanes y austriacos participan en el IVA de manera idéntica a como lo hacen en el impuesto sobre la renta. En Austria, además, participan en otros impuestos como el de sociedades, el impuesto sobre salarios y en determinados impuestos sobre consumos específicos.

2.4. Modelo latino

El modelo latino lo integran los siguientes países: Francia, Italia, Grecia, Portugal y España. Se trata de países unitarios altamente centralizados —excepto España, en el que se ha producido un proceso de descentralización hacia las comunidades autónomas muy importante—, donde la administración local tiene una escasa importancia relativa (el peso del gasto local en relación al gasto público total no supera en ningún caso el 20%). De hecho son los países de la Unión Europea UE-15 que se sitúan a la cola en este aspecto.

Cabe señalar que en Francia e Italia en las últimas décadas se ha creado una nueva administración dentro de los gobiernos locales, las regiones, que por sus características no se las considera un nivel de gobierno propio, sino el eslabón superior de la administración local. Por tanto, en estos países existen tres niveles de administración local: municipios, provincias o departamentos y regiones.

Este hecho tiene importancia cuando se analiza la descentralización del gasto social, puesto que en el caso de Italia, desde la modificación constitucional de 2001, las regiones son responsables de manera exclusiva de la asistencia sanitaria.

El gasto social gestionado por la administración local en estos países es bajísimo, a excepción de Italia, por lo que se acaba de mencionar, y de Francia donde la administración local gestiona casi un tercio del gasto destinado a educación. En el resto no alcanza el 5% del total del gasto público social (cuadro 10).

Además, el peso del gasto social local en el total del presupuesto de estas entidades, es en estos países —salvo en Italia y Francia—, como no podía ser de otra manera, también muy bajo (menos del 15%).

CUADRO 10. *Gasto social local. Modelo latino*

	% Gasto local / total gasto público				% gasto total local			
	Sanidad	Educación	Protección social	Total	Sanidad	Educación	Protección social	Total
Francia* (2004)	0,9	29,9	7,6	10,2	0,6	17,7	15,3	33,6
Italia* (2004)	98,3	31,1	3,5	29,3	43,1	10,2	4,2	57,5
Grecia (2003)	0,0	2,3	0,5	0,7	0,0	3,0	3,8	6,8
Portugal (2004)	3,6	6,7	0,9	3,0	4,0	8,4	2,4	14,8
España (2003)	1,9	4,2	3,8	3,4	1,6	3,0	8,1	12,7

* Se incluyen las regiones.

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

En cuanto a las responsabilidades que en materia de gasto social tienen asumidas los gobiernos locales de estos países, cabe señalar que en educación es común que tengan asumidas dos tipos de competencias: la construcción y el mantenimiento de los centros escolares, y el transporte escolar. En sanidad, solo las regiones italianas tienen importantes competencias en esta materia, mientras que en protección social es Francia donde los departamentos tienen responsabilidades sobre atención a la infancia, a las familias, personas con discapacidades, etc. (cuadro 11).

En cuanto a la financiación, estos países se caracterizan por tener una estructura impositiva muy diversificada, sin que destaque ninguna figura por su peso relativo, por la escasa importancia de la imposición sobre la renta individual y por el apreciable peso de las transferencias. Éstas suponen alrededor del 40% del total de los ingresos no financieros.

En Francia destaca el impuesto sobre actividades económicas (*taxe professionnelle*) que grava los factores productivos (excepto los salarios) utilizados por las empresas no agrícolas y los profesionales. La base imponible está formada por el valor del capital (construcciones, edificios, solares y equipamientos) en términos de rendimiento anual. Los tipos impositivos los fijan libremente los gobiernos locales dentro de unos límites establecidos por el Estado. Además, disponen de varios impuestos que gravan la propiedad inmueble como el impuesto de residencia, que grava a las personas que residen en una vivienda, el impuesto sobre la propiedad inmueble, que recae sobre los propietarios de bienes inmuebles con construcciones, y el impuesto sobre solares, que recae sobre los propietarios de este tipo de bienes.

CUADRO 11. Competencias asumidas por los gobiernos locales en los países latinos

España		Francia			Italia			Grecia	Portugal		
Provincias	Municipios	Regiones	Departamentos	Municipios	Regiones	Provincias	Municipios	Municipios y comunas	Municipios	Parroquias	
Sanidad				<ul style="list-style-type: none"> Higiene de las oficinas municipales 	<ul style="list-style-type: none"> Protección social, asistencia médica y hospitalaria 	<ul style="list-style-type: none"> Sanidad pública, higiene y saneamiento 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios de sanidad (ciudades metropolitanas) 	<ul style="list-style-type: none"> Salud e higiene pública Instituciones específicas 	<ul style="list-style-type: none"> Salud pública básica Planificación de políticas sanitarias locales Construcción de centros sanitarios Salud mental 		
Educación		<ul style="list-style-type: none"> Construcción y mantenimiento de centros docentes 	<ul style="list-style-type: none"> Creación, construcción y reparación de las escuelas superiores y establecimientos de educación especializada Plan regional de transporte escolar Contactos de interés general 	<ul style="list-style-type: none"> Creación, construcción, mantenimiento y reparación de las escuelas y colegios de educación secundaria Financiación y organización de transporte escolar fuera de las ciudades 	<ul style="list-style-type: none"> Creación, construcción, mantenimiento y reparación de las escuelas de educación primaria y preescolar Financiación y organización de transporte escolar dentro de las ciudades 	<ul style="list-style-type: none"> Formación artesanal y profesional Asistencia escolar 	<ul style="list-style-type: none"> Segundo ciclo de enseñanza secundaria, formación artística y profesional 	<ul style="list-style-type: none"> Todas las funciones administrativas del primer ciclo de enseñanza secundaria Guardería y educación infantil 	<ul style="list-style-type: none"> Guarderías Mantenimiento de escuelas de primaria y secundaria Mantenimiento de escuelas de formación profesional Escuelas de música, baile y arte Educación de adultos 	<ul style="list-style-type: none"> Educación primaria Construcción y mantenimiento de escuelas Transporte escolar 	<ul style="list-style-type: none"> Guarderías Mantenimiento de escuelas
Protección Social		<ul style="list-style-type: none"> Promoción social e integración (municipios de más de 20.000 habitantes) 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda a la infancia Ayuda social a las familias Alojamiento para personas con discapacidades y gente mayor Supervisión de los establecimientos sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios opcionales (centros de día, refugios para los sin techo, etc.) 				<ul style="list-style-type: none"> Servicios sociales familiares Centros de día para la gente mayor Residencias 	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos de servicios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Centros de atención a la gente mayor Beneficiarios de servicios sociales 	

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

CUADRO 12. Estructura de los ingresos no financieros (% sobre el total)

	Francia (2003)	Italia (2004)	Grecia (2000)	Portugal (2001)	España* (2005)
Impuestos	40,6	42,1	12,0	34,6	32,6
Impuesto sobre la renta personal		6,8		2,7	1,2
Impuesto de sociedades		0,1		5,3	
Impuesto sobre la propiedad inmueble	19,1	5,8	6,9	7,3	14,1
Impuesto sobre actividades económicas	14,0				2,8
IVA					2,1
Impuestos sobre consumos específicos	4,6	27,7	5,1	19,2	0,4
Otros impuestos	2,9	1,7		0,1	12,0
Transferencias	40,1	42,5	40,1	39,0	41,4
Otros ingresos no financieros	19,3	15,4	47,9	26,4	26,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Solo integra los gobiernos locales del territorio de régimen común.

Fuente: Fondo Monetario Internacional: Government Finance Yearbook 2004, Whashington, DC.; y para el caso de España, Ministerio de Economía y Hacienda.

La fiscalidad local italiana es también muy amplia y diversificada. Destaca el impuesto sobre la propiedad inmueble, el impuesto sobre actividades económicas, el impuesto sobre los seguros de automóviles (impuestos de las provincias) y el recargo sobre el impuesto de la renta personal. Portugal sigue esta misma tendencia con un impuesto sobre transacciones inmobiliarias, un impuesto sobre la propiedad inmueble, un recargo sobre el impuesto de sociedades y el impuesto sobre vehículos, además de otros de menor índole recaudatoria. Grecia sigue también esta tendencia de disponer de un sistema fiscal con una amalgama de impuestos y tasas sin que ninguno de ellos tenga bases imponibles muy amplias, por lo que la recaudación es reducida.

España es también un ejemplo claro de este comportamiento del modelo latino, al tener por un lado un conjunto de impuestos de carácter obligatorio como el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre actividades económicas y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, junto a un conjunto de impuestos de carácter potestativo como son el impuesto sobre construcciones, instalaciones y

obras y el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Además, a partir de 2004, a las provincias y los municipios capitales de provincia o de comunidad autónoma, o que tengan más de 75.000 habitantes, se les cedió una parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas, del IVA y de los impuestos especiales sobre alcoholes, hidrocarburos y labores del tabaco (entre un 1% y un 2%, aproximadamente, dependiendo del impuesto y de si se trata de un municipio o de una provincia).

2.5. Holanda y Luxemburgo

Para acabar de completar el análisis de la UE-15 falta estudiar los casos de Holanda y Luxemburgo, que no responden exactamente a ninguna de las características de los modelos anteriormente descritos. Holanda se puede definir como un país unitario descentralizado hacia los gobiernos locales, mientras que Luxemburgo tiene una estructura de país unitario altamente centralizado. Este hecho se pone de manifiesto cuando se analiza el peso del sector público local en relación al conjunto del sector público. Así, por la vertiente del gasto, los gobiernos locales gestionan el 34% del total del gasto público en Holanda, mientras que en Luxemburgo dicho porcentaje se sitúa en tan sólo el 11%. No obstante, Holanda presenta un importante desequilibrio vertical puesto que los ingresos locales solo significan el 11%, lo que implica que financieramente dependen de manera muy fuerte de las transferencias que les otorga el gobierno central.

En relación al gasto social, en Holanda los municipios tienen asumidas importantes competencias en bienestar social, educación y sanidad. De hecho, el gasto social en estas materias representa el 26% del total del gasto social público. En cambio en Luxemburgo las entidades locales, excepto en educación, en el resto de ámbitos tienen un papel inexistente, lo que supone que el gasto social sea gestionado prácticamente en su totalidad por el gobierno central.

En Holanda los municipios tienen plenas competencias en la gestión de la educación primaria, gestionando directamente las escuelas públicas y financiando a las privadas. Es por ello que el peso de la función educativa recae en un 80% en las entidades locales, lo que supone que dichas entidades dedican el 25% de su presupuesto a estas finalidades (cuadros 13 y 14).

CUADRO 13. *Gasto social local*

	% Gasto local / total gasto público				% gasto total local			
	Sanidad	Educación	Protección social	Total	Sanidad	Educación	Protección social	Total
Holanda (2003)	5,2	79,8	16,8	26,3	1,4	24,5	18,4	44,3
Luxemburgo (2003)	0,3	21,7	1,3	4,8	0,3	19,0	4,1	23,4

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

También las entidades locales holandesas llevan a cabo programas de bienestar social —de hecho, el 17% del total de gasto público asociado a esta función lo llevan a cabo las autoridades locales—, con un gasto que supone el 18% del total de su presupuesto. En cambio, tienen muy pocas competencias en el ámbito sanitario.

CUADRO 14. *Competencias asumidas por los gobiernos locales en los otros países*

	Holanda		Luxemburgo
	Provincias	Municipios	Municipios
Sanidad		<ul style="list-style-type: none"> Departamento municipal de salud pública e higiene Vacunación de los niños y niñas 	<ul style="list-style-type: none"> Salud e higiene pública Gestión de clínicas y hospitales
Educación		<ul style="list-style-type: none"> Gestión de las escuelas públicas de primaria Financiación de escuelas privadas de primaria localizadas en su área 	<ul style="list-style-type: none"> Guarderías Educación primaria Educación complementaria
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de oficinas de soporte a la infancia y a la juventud; responsabilidad en la planificación de instituciones y programas de soporte en este sentido 	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de ayuda a los parados, a las personas discapacitadas y a la gente mayor 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios sociales Atención a la gente mayor Atención a la infancia Atención a las personas con discapacidades

Fuente: Comité de las regiones: *Descentralización del proceso europeo de toma de decisiones*.

Los gobiernos locales luxemburgueses, en cambio, solo tienen un papel relevante en educación, al encargarse de la gestión de guarderías, educación primaria y complementaria. El coste de estas materias supone el 22% del total del gasto en educación que realiza el sector público luxemburgués y el 19% del presupuesto de los gobiernos locales.

En cuanto a la financiación de estos servicios, cabe señalar que Holanda y Luxemburgo no responden a las características de ninguno de los modelos descritos. Holanda es un país donde las autoridades locales cuentan con muy poca autonomía financiera, puesto que el 70% de sus ingresos proceden de transferencias del gobierno central y solo un 9% de impuestos. Además su sistema impositivo local se basa fundamentalmente en el impuesto sobre la propiedad inmueble, por lo que se aproxima al modelo anglosajón, pero éste no es el único impuesto que existe a escala local como ocurre en el modelo anglosajón.

En cuanto a Luxemburgo, las transferencias tienen un peso similar al de los países que configuran el modelo latino (alrededor del 40% de los ingresos no financieros), pero a diferencia de éstos no tiene una diversidad impositiva importante sino que centra su imposición en un impuesto que grava las actividades económicas y que recauda el 95% de los ingresos impositivos.

CUADRO 15. *Estructura de los ingresos no financieros*
(% sobre el total)

	<i>Holanda</i> (2003)	<i>Luxemburgo</i> (2002)
Impuestos	9,3	36,0
Impuesto sobre la renta personal		
Impuesto de sociedades		
Impuesto sobre actividades económicas		33,5
Impuesto sobre la propiedad inmueble	4,2	2,0
IVA		
Impuestos sobre consumos específicos	5,1	0,5
Otros impuestos		
Transferencias	69,8	42,2
Otros ingresos no financieros	20,9	21,8
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

Por lo que hace referencia a las transferencias, en el caso de Holanda las autoridades locales reciben dos tipos de transferencias del gobierno central: las procedentes del Fondo municipal o provincial, para financiar sus propias actividades, y las subvenciones específicas. Un rasgo diferencial de Holanda es el hecho de que las transferencias específicas son mucho más importantes en términos de recursos que las transferencias generales, lo que de nuevo denota una falta de autonomía financiera muy importante.

2.6. Conclusiones

- En la mayoría de los países analizados, las primeras funciones de gasto local corresponden a servicios de carácter personal y, por lo tanto, a gasto social. De todas formas, el peso de ciertas funciones de gasto varía bastante de un país a otro. Precisamente, las que presentan una mayor variación son los gastos sociales, es decir, educación, sanidad y protección social.
- Por lo que se refiere a educación, es la primera función de gasto local en el Reino Unido, donde representa el 31% del gasto local, en Holanda, 24%, en Finlandia, 21% y en Suecia, 21%. También destacan por el peso del gasto en educación, Bélgica, 20% y Luxemburgo, 19%. A más distancia les siguen Austria, 17%, Alemania, 16%, Dinamarca, 14% e Irlanda, 14%. No obstante, cabe destacar los casos de España y Grecia, que son los países donde el peso del gasto local en educación es más bajo, alrededor del 3%.
- También, hay bastante variación de un país a otro en el caso de sanidad. Sobresalen Finlandia y Suecia, con un peso del gasto sanitario del 27% sobre el total del gasto local. Siguen Austria, con el 18%, Dinamarca, 17%. En cambio, en el resto de países el gasto local en esta función tiene un peso muy reducido.
- En gasto local en protección social, destaca Dinamarca, donde se destina a este fin el 55% del gasto local. Ello es debido al hecho de que el gobierno central traspasa a los gobiernos locales los recursos para el pago de las pensiones. También es importante esta función en Alemania, 31%, el Reino Unido, 30%, Suecia, 27% y Finlandia, 24%. España se vuelve a situar entre los países donde esta función de gasto tiene menos peso específico dentro del gasto local, tan solo el 8%.
- El sistema de recursos para financiar el gasto local varía sustancialmente entre los países de la UE-15. Según la naturaleza de los impuestos se pueden distinguir cuatro modelos: el anglosajón, el nórdico, el federal y el latino.

- El modelo anglosajón, que incluye los casos de Irlanda y el Reino Unido, se caracteriza porque basa la imposición local en una sola figura: el impuesto sobre la propiedad inmueble. En estos países es, pues, la única figura impositiva a escala local.
- Otro modelo a destacar es el de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia). Su característica principal es que la tributación local se centra en la imposición sobre la renta individual. En Suecia es la única figura impositiva a nivel local, y en los otros dos países representa alrededor del 90% de los ingresos impositivos locales.
- El tercer modelo es el que presentan los gobiernos locales de los países federales (Alemania, Austria y Bélgica). Se caracteriza porque es una mezcla de los dos modelos anteriores, el nórdico y el anglosajón. Así, convive la imposición sobre la propiedad inmueble y la imposición sobre la renta individual, aunque esta última tiene más importancia que la primera, a excepción del caso de Bélgica.
- El último modelo que se visualiza es el latino, formado por España, Francia, Grecia, Italia y Portugal. Se caracteriza por una estructura impositiva muy diversificada, sin que destaque ninguna figura impositiva, por el escaso peso de la imposición sobre la renta personal y por el peso apreciable de las transferencias.

3. COMPETENCIAS A DESCENTRALIZAR A LOS GOBIERNOS LOCALES ESPAÑOLES²

3.1. Justificación

Varias son las razones que justifican la descentralización de competencias hacia los gobiernos locales. En primer lugar, la dimensión de nuestro sector público local, que queda por debajo de la media de los países federales. En segundo lugar, el hecho de que la descentralización significa acercar a los ciudadanos la toma de decisiones públicas y facilitar su participación en la adopción de las mismas, lo que contribuye a fortalecer la democracia. En tercer lugar, la descentralización también permite adaptar mejor las estructuras y las respuestas públicas a la realidad y a las necesidades sociales, de manera que deviene un requisito esencial para conseguir mayor eficacia

² Esta sección se basa en el *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*, Fundació Carles Pi I Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona 2003.

y eficiencia global de la actividad administrativa y de gobierno. La teoría del federalismo fiscal dentro de la ciencia económica es la que ha contribuido en mayor medida a justificar la descentralización, en base a que proporciona ganancias de eficiencia³.

Asimismo, no hay que olvidar la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985, que en su artículo 4 establece: «El ejercicio de competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía». Este principio de descentralización ha sido adoptado bajo el nombre de «*subsidiariedad*» dentro de la Unión Europea, traducéndose en que el poder de gobierno debe ser ejercido por el nivel más bajo de gobierno posible.

3.2. Tipología de competencias a descentralizar

Las competencias tradicionales de los municipios han sido la ordenación urbana y el establecimiento y gestión de obras y servicios urbanos y de carácter colectivo (vías urbanas, transporte, limpieza, alcantarillado, agua, residuos, etc.). Los municipios pueden crecer competencialmente poco en estos servicios, ya que los intereses supralocales tienen un impacto cada vez más intenso en los mismos.

En cambio, los gobiernos locales pueden crecer competencialmente en el ámbito de las políticas de cohesión social, de integración social o de lucha contra la exclusión, políticas absolutamente prioritarias en nuestra sociedad actual, que a menudo ha de afrontar factores de conflictividad y de fractura social. Además, estas políticas de cohesión social requieren cada vez más acciones integradas y transversales, y solo desde la proximidad se pueden diseñar y ejecutar tales políticas, lo que también contribuye a plantear su descentralización.

Los sectores de actividad pública más directamente relacionados con las políticas de integración y de cohesión social son la educación, el trabajo, la vivienda y los servicios sociales. Estos últimos ya están bastante descentralizados hacia los ayuntamientos. En cambio, las competencias públicas en materia de educación, trabajo y vivienda se mantienen fuertemente centralizadas a nivel estatal y autonómico.

³ Véase Bosch (2005).

Por tanto, creemos que hay un campo a explorar en la descentralización de materias como educación, trabajo y vivienda hacia los gobiernos locales. Varias son las razones que justifican su descentralización⁴.

En el caso de la educación, las principales razones para su descentralización al nivel local de gobierno son las siguientes:

- Diversidad creciente de las estructuras sociales y de las opciones locales para afrontar proyectos diferentes de desarrollo sostenible.
- Importancia decisiva de la educación para el desarrollo, la integración social y la gobernabilidad.
- De los factores anteriores se deriva la conveniencia de gestionar la educación desde la proximidad, a fin de adecuarla a las realidades sociales y a los proyectos de desarrollo de cada colectividad.

En el cuadro 16 se describen las competencias que en materia de educación se pueden descentralizar a nivel local.

Por lo que se refiere al trabajo, parece conveniente descentralizar las políticas activas de ocupación. Ello se justifica principalmente por la dimensión integradora de las mismas y por el hecho de que los entes locales tienen un mayor conocimiento de los diversos aspectos relacionados con la creación de ocupación. Estos factores han llevado a que la descentralización devenga uno de los ejes principales de las políticas europeas de fomento del trabajo. También en el cuadro 16 se describen las competencias que en esta materia se pueden descentralizar a nivel local.

En el caso de la vivienda, los argumentos para su descentralización son los siguientes:

- Su estrecha relación con el proceso urbanístico, en el que el protagonismo local es esencial. La vivienda y la construcción son fenómenos muy vinculados al territorio, que solo pueden ser tratados desde la más estricta proximidad.
- Mejor conocimiento de la realidad social y de los posibles beneficiarios de esta política. Dada nuestra realidad social actual, las políticas públicas

⁴ Véase Mir (2003).

de vivienda han de afrontar básicamente problemas de acceso a la vivienda a partir de colectivos determinados, afectados por situaciones especiales de marginación, colectivos que se localizan en determinadas zonas y que solo se pueden conocer y acceder debidamente desde los entes locales, que son también la mejor manera de aplicar políticas integrales.

En el cuadro 16 se especifican las políticas a descentralizar en materia de vivienda a los entes locales.

3.3. Limitaciones de los ayuntamientos a la hora de asumir estas competencias y aplicación de las mismas⁵

A la hora de descentralizar las competencias propuestas, hay que tener en cuenta una serie de factores que pueden jugar en contra de su descentralización hacia los ayuntamientos. Estos son básicamente los siguientes:

- El minifundismo municipal actual. La estructura municipal vigente se caracteriza por un grado enorme de fragmentación del mapa municipal, con un número muy elevado de municipios de pequeña población, pocos recursos y limitadas posibilidades de gestión. Es más, muchos municipios ni siquiera tienen escuela pública susceptible de ser asumida por el ayuntamiento. Ello no habría de impedir, sin embargo, la descentralización de dichas competencias a los municipios que sí tienen capacidad de gestión y medios para asumirlas. Esto lleva, por tanto, a proponer una descentralización flexible, que no ha de ser igual para todos los municipios.
- En el caso de la educación, la existencia de un modelo de función pública docente centralizado puede provocar que el personal docente se oponga a su descentralización hacia los municipios. Por tanto, en una primera etapa conviene hacer propuestas moderadas de descentralización del personal docente.
- En el caso de las competencias en ocupación, hay que tener en cuenta que la realidad del mercado de trabajo trasciende en la mayoría de los casos del ámbito municipal, de manera que hay que evitar que la descentralización lleve a una atomización del mercado de trabajo.

⁵ Este apartado se basa en Mir (2003).

- La mayor proximidad que puede llevar la descentralización no está exenta de posibles riesgos como el caer en el favoritismo y el clientelismo, lo que es especialmente peligroso en el caso del urbanismo y la vivienda, donde las presiones económicas y sociales pueden ser muy intensas. Pero está demostrado que la centralización no evita estos comportamientos. La garantía es la transparencia y el control político, y donde hay más garantías que se den estas condiciones es en el nivel local de gobierno.
- La financiación de estas competencias. Obviamente, ello ha de ir ligado al traspaso de los recursos necesarios para ejercitarlas.

Por tanto, a la hora de descentralizar las competencias enumeradas hay que conseguir que el proceso de descentralización sea gradual, comenzando por los ayuntamientos más interesados en recibir estas competencias, y asegurar que la descentralización propuesta se haga a favor de entidades que tengan la capacidad de gestión necesaria. Así, hay que contar con el nivel supramunicipal, ya sea a través de mancomunidades o comarcas, donde las haya, e incluso en algunos casos podría considerarse el que la provincia asumiera dichas competencias.

3.4. Financiación de las competencias a descentralizar

Al ser la Comunidad Autónoma la titular de las competencias propuestas a traspasar a los entes locales, el ajuste correspondiente en la financiación debería tener lugar, en buena parte, entre la administración autonómica y la local, sin olvidar que el gobierno central ha de participar en el proceso como responsable último de las principales fuentes impositivas.

Obviamente, si se modifica el marco competencial de los municipios éstos deberían recibir la financiación adicional necesaria para cubrir el incremento de gasto correspondiente. No obstante, la administración local responsable de asumir las competencias traspasadas no siempre podrá ser el municipio. Ya se ha dicho que se han de atribuir las nuevas competencias locales a las administraciones capaces de ejercitarlas con responsabilidad, y esto querrá decir que, en algunos casos, la administración responsable habrá de tener carácter supramunicipal.

Partiendo de esta situación, en una primera etapa de traspaso de competencias y en la que no todos los entes locales disfrutasen aún de las mismas, la fórmula más plausible de financiarlas sería mediante una subvención específica que el go-

bierno autonómico otorgaría a los gobiernos locales, de acuerdo con el coste de estas transferencias en cada jurisdicción.

En el repartimiento de la subvención se deberían tener en cuenta los factores que inciden sobre el coste de los servicios. Por ejemplo, en el caso de la educación, por un lado, variables que midiesen el número de usuarios del servicio traspasado, como la población comprendida entre 0 y 12 años (entre 0 y 3, entre 3 y 12) y, por otro lado, variables relacionadas con el coste del servicio, como por ejemplo, la dispersión de la población (a mayor dispersión, mayor gasto en transporte escolar).

A más medio o largo plazo, una vez se hubiese completado el traspaso de las competencias propuestas a los entes locales, se podrían considerar otras fórmulas de financiación, como una participación territorializada en el IRPF autonómico, ya que su naturaleza es adecuada para financiar servicios de carácter personal, como es el caso de las nuevas competencias propuestas a traspasar. Esta participación sería aplicable solo en el caso de los municipios que hubiesen asumido la responsabilidad de las competencias analizadas. Si la responsabilidad correspondiese a los entes locales supramunicipales, éstos se deberían seguir financiando mediante subvenciones específicas, debido a la heterogeneidad de los posibles entes supramunicipales responsables de proveer estos servicios y sus diferentes sistemas de financiación. Así pues, en algunos casos serán los entes comarcales (donde los haya), en otros las diputaciones o mancomunidades de municipios.

Asimismo, se ha de tener en cuenta que el rendimiento de esta participación sería bastante desigual entre los municipios, debido a la dispersión en el valor de las cuotas liquidadas medias del IRPF por habitante en cada jurisdicción. Por tanto, sería necesario acompañar la introducción de la participación en el IRPF con la fijación de criterios niveladores a través de una subvención otorgada desde el gobierno autonómico, que tuviese en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades y costos de los municipios en estos servicios, básicamente en el de educación. Esta nivelación se podría implantar mediante la reforma de los fondos de cooperación local que ya tienen muchas Comunidades Autónomas, tanto por lo que se refiere a la dotación inicial de recursos como a los criterios de reparto.

Con todo, hay que decir que todo sistema de financiación que se aleje de las subvenciones específicas, como es la participación en el IRPF autonómico, puede ser difícil de implantar si todos los municipios no asumen el mismo nivel de competencias. Por ejemplo, si algunos solo asumen la educación infantil o la educación de adultos, y otros asumiesen todas las competencias en educación que se proponen descentralizar en este artículo.

CUADRO 16. *Resumen de las competencias que se propone descentralizar a los entes locales*

<i>Competencias que se propone descentralizar</i>	<i>Entidades a favor de las cuales se ha de descentralizar</i>	<i>Calidad en que se han de descentralizar estas competencias</i>
Primer ciclo de educación infantil (titularidad de los centros y del servicio, profesorado, matriculación)	Todos los municipios. Otros entes locales o comunidad autónoma, con carácter supletorio	Competencias municipales propias
Segundo ciclo de educación infantil y primaria (titularidad de los centros, gestión del servicio y del profesorado, matriculación)	Municipios en los que haya escuela pública de este nivel. Entes supramunicipales, si así lo quieren los municipios afectados	Competencias delegadas. Proceso gradual
Educación secundaria (mayor participación en la programación y en la planificación educativas)	Todos los municipios	Competencias propias
Educación secundaria (gestión de actividades complementarias y de enseñanzas no oficiales)	Los centros y los municipios (entes supramunicipales, con carácter supletorio) en los que haya centros de secundaria, en régimen de colaboración	Competencias propias. Proceso gradual
Educación de adultos (titularidad de los centros y del servicio, profesorado, matriculación)	Todos los municipios. Otros entes locales o comunidad autónoma, con carácter supletorio.	Competencias municipales propias
Oficinas de ocupación en el territorio (gestión del servicio y de las funciones de información, intermediación y otros)	Municipios o entes supramunicipales, según el ámbito de cada oficina, de acuerdo con la planificación de cada comunidad autónoma.	Competencias delegadas. Proceso gradual
Mesas locales de ocupación (gestión e impulso)	Los mismos municipios o entes supramunicipales que asumen las competencias de la fila anterior	Competencia municipal propia o supramunicipal propia. Proceso gradual
Pactos locales para la ocupación (impulso y gestión)	Municipios, entes supramunicipales, según el ámbito de cada pacto local	Competencia local propia

CUADRO 16. *Resumen de las competencias que se propone descentralizar a los entes locales (Cont.)*

<i>Competencias que se propone descentralizar</i>	<i>Entidades a favor de las cuales se ha de descentralizar</i>	<i>Calidad en que se han de descentralizar estas competencias</i>
Mayor representación municipal en los organismos de ocupación de la Comunidad Autónoma	Todos los municipios	Competencia municipal propia
Gestión con carácter preferente, de programas de formación y de asesoramiento para la ocupación	Los entes locales interesados, con prioridad para los municipios	Delegaciones, convenios o subvenciones condicionadas
Tramitación y aprobación de todo el planeamiento urbanístico derivado	Municipios de más de 10.000 habitantes y los otros que acrediten capacidad técnica	Competencia municipal propia
Mayores facilidades para obtener suelo para promover la vivienda protegida	Todos los municipios	Competencia municipal propia
Control de la habitabilidad de las viviendas	Municipios que acrediten capacidad técnica y entes supramunicipales con carácter supletorio	Competencias delegadas
Gestión de las ayudas individuales a la vivienda, principalmente rehabilitación	Los mismos entes locales de la fila anterior	Competencias delegadas
Promoción pública de nuevas viviendas y de rehabilitación de barrios o edificios, con carácter preferente	Los municipios interesados. Los entes supramunicipales o la comunidad autónoma, con carácter supletorio.	Competencia municipal propia

Fuente: J. Mir (2003): «Formulació de propostes concretes de descentralització», en *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*, Fundació Carles Pi I Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, págs. 80-82.

REFEENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCH, N. (2005), «La descentralización del poder de gobierno y la eficiencia», *Economistas*, 105, págs. 6-11.
- BOSCH, N. y ESPASA, M. (2009), «La financiación del gasto social local en la Unión Europea de los Quince», en Vicenç Navarro (Dir.), *La situación social en España*, Programa de Políticas Públicas y Sociales-UPF, Fundación F. Largo Caballero, Biblioteca Nueva, págs. 151-184.
- BOSCH, N. y ESPASA, M. (2007): «El gasto social de la administración local», en NAVARRO, V. (dir.): *La situación social de España*. Volumen II, ed. Biblioteca Nueva, Madrid, págs. 151-184.
- BOSCH, N. y ESPASA, M. (2006), *La hisenda local a la Unió Europea UE-15*, Diputació de Barcelona, Colecció Món Local, n.º 18, Barcelona.
- COMITÉ DE LAS REGIONES: Descentralización del proceso europeo de toma de decisiones
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2004): *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington D.C.
- MIR, J. (2003), «Formulació de propostes concretes de descentralització», en *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, págs. 63-82.