

La gestión de los servicios municipales

Una mejora necesaria

José Enrique Salvador Villar

Técnico-Auditor de la Audiencia de Cuentas de Canarias

El artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, define los servicios públicos locales como: "cuantos tiendan a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales", por lo que habría que atender a los diferentes fines de las entidades, que vienen recogidos en los artículos 25, 31 y 41, para el municipio, la provincia y la isla. En el caso de la primera de ellas "puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la Comunidad vecinal".

Por otro lado, la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1989 señala que debe entenderse por *servicio público* en sentido estricto, "la actividad cuya titularidad

ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración para que esta la reglamente, dirija y gestione, en forma directa o indirecta, y a través de la cual se preste un servicio de forma regular y continua".

Esta indeterminación del ámbito competencial asignado a las entidades locales, fuera de las actividades declaradas como mínimas y obligatorias o del régimen de reserva establecido en el artículo 86.3 de la Ley 7/1985, particularmente con referencia al contenido y potencialidad del artículo 28 y de la Disposición Transitoria Segunda en relación con nuevas o mayores competencias atribuibles a las corporaciones locales, ha permitido una expansión progresiva de servicios y actividades muy por encima de los mínimos obligatorios, debido fundamentalmente a dos causas:

- ▲ La identificación de los ciudadanos de la Administración Local como aquella que ha de solucionar todos los problemas.
- ▲ El interés de las corporaciones por un mayor protagonismo local y un legítimo deseo de los responsables locales por mejorar la calidad de la vida de los ciudadanos a través de inversiones en infraestructuras o prestaciones de servicios.

Este desarrollo progresivo ha tenido un efecto distorsionador en las haciendas locales, tal es así que a muchos Ayuntamientos les resulta difícil, con los recursos disponibles, atender correctamente todos los servicios y funciones que tienen atribuidos como obligatorios. Así, la demanda social ha obligado, a veces, a destinar recursos a la prestación de servicios en materias en que concurren competencias de otras administraciones, en detrimento de los servicios obligatorios.

Además, el limitado crecimiento económico de los últimos años provocó un doble efecto: por un lado influyó en una limitación de los incrementos presupuestarios para atender las necesidades y, por otro, la apelación a los ciudadanos se vio disminuida por el menor crecimiento de las rentas.



*De nada servirá
incrementar los
recursos si se
dedican a
mantener
desequilibrios
generados por
inadecuados
métodos de
gestión y decisión
públicos*

La insuficiencia de recursos derivada de esta situación ha levantado voces en defensa de un mayor nivel de financiación, en un intento de compensar los desequilibrios presupuestarios.

Es evidente que resulta necesaria una financiación estable y suficiente, pero nunca será determinante de la calidad y racionalidad en la prestación de servicios, pues de nada serviría incrementar los recursos si se dedican a mantener desequilibrios generados por inadecuados métodos de gestión y decisión públicos.

Algunos de los síntomas más comunes de la situación actual son los siguientes:

▲ Aceleración progresiva del gasto público, condicionado tanto por el incremento de servicios, como por el aumento de los costes asociados a los ya existentes, aunque bien es verdad que este último problema está presente en la mayor parte de los países, que tiene que ver con las propias características de la función de producción de los servicios urbanos, que permite escasos incrementos de productividad y lleva, por tanto, a fuertes aumentos de costes,

▲ La prestación de servicios obligatorios sin que sus tarifas cubran su verdadero coste, situación agravada por las deficiencias de los sistemas recaudatorios.

▲ La asunción progresiva de actividades ajenas ha venido acompañada de financiación de otras administraciones que en pocas ocasiones ha tenido en cuenta el gasto recurrente.

▲ La creencia en una cierta garantía final de otras administraciones, en orden a equilibrar los déficits.

▲ La descompensación entre los gastos asociados a la implantación de nuevos servicios y los ingresos recibidos en contraprestación.

▲ La escasa utilización como recurso de financiación para la implantación de los servicios de las contribuciones especiales, con la transferencia de carga fiscal de unos ciudadanos a otros.

Es por tanto necesario, junto al cambio del sistema de financiación, la mejora de la capacidad de los ayuntamientos para utilizar eficazmente los recursos, pues sin una adecuada gestión nos podríamos encontrar con que una provisión inmoderada y probablemente costosa condujera a nuevas insuficiencias. La financiación adecuada y la gestión eficiente del gasto no son independientes, la falta de recursos provoca por sí misma dificultades en la gestión que a su vez ocasionan aumentos de los costes de funcionamiento.

En cuanto a las deficiencias más comunes, podrían resumirse del siguiente modo:

▲ Débil gestión económica ajena, en ocasiones, a la eficacia y desprovista de ratios para evaluarla, a diferencia de las organizaciones privadas en que la eficiencia es fácilmente medible por la referencia al sistema de precios.

▲ Escasez de personal cualificado.

▲ Casi nulo desarrollo de sistemas

de análisis de costes que permitan conocer y evaluar los niveles de gasto asumibles.

▲ Falta de conciencia sobre las posibilidades reales de recursos y de información sobre las implicaciones derivadas de acometer importantes proyectos inversores y de servicios.

▲ Identificación entre rentabilidad social de los servicios y asunción de costes.

Una de las primeras decisiones a tomar se refiere a la modalidad de gestión, elección que ha de permitir la consecución de los siguientes objetivos:

▲ Prestar los servicios de la forma más eficiente posible, orientándolos a la obtención del mayor bienestar.

▲ Limitar los riesgos económicos en la prestación.

▲ Permitir el seguimiento y control de la prestación por la corporación.

▲ Aliviar el esfuerzo de la entidad.

▲ Proveer el servicio de la forma más flexible posible.

Las distintas modalidades gestoras cumplen estos objetivos en distinto grado, las experiencias existentes revelan (tienen las limitaciones de toda generalización):

▲ La gestión directa por la propia entidad, con o sin órgano diferenciado, constituye la modalidad menos eficiente.

▲ Las sociedades mercantiles permiten obtener la máxima eficiencia.

▲ Sólo la gestión directa permite, a priori, efectuar un seguimiento y control satisfactorio de los servicios.

▲ El riesgo económico se limita de forma significativa a través de una gestión indirecta.

La realidad en relación con este aspecto, al menos en Canarias, es la siguiente:



- ▲ Sólo 18 de los 87 ayuntamientos han creado organismos autónomos para la prestación de servicios públicos.
- ▲ El número total de organismos autónomos es de 39, que supone una media de dos por ayuntamiento.
- ▲ El número de SSMM asciende a 23 y corresponden a 15 ayuntamientos.
- ▲ Sólo los grandes ayuntamientos recurren a formas indirectas de gestión, siendo el argumento para no perder el control por parte de la corporación.

Por tanto, la opción ha sido clara hacia la gestión directa por las propias entidades.

En cualquier caso la prestación de los servicios de forma idónea exige adoptar una estructura que permita:

- ▲ Prestar el servicio al menor coste posible.
- ▲ Prestarlo en el ámbito geográfico más idóneo.

En este marco también cabe plantearse como posibilidad el recurso a fórmulas de asociación municipal que posibilitan que la prestación sea de la forma más eficiente, dados los beneficios de escala que los mismos permiten.

De las cuatro figuras posibles; las áreas metropolitanas, las comarcas, las mancomunidades de municipios y los consorcios, los municipios canarios utilizan únicamente los dos últimos, aunque de forma muy limitada. Únicamente figuran constituidas diez mancomunidades y siete consorcios, estos últimos pueden y deben jugar un papel cada vez más importante, por la participación en ellos de los Cabildos Insulares, que actúan de motor impulsor, mediante el apoyo financiero y técnico.

Otro conjunto de aspectos a tener en cuenta para una adecuada gestión serían:

- ▲ En el caso de los servicios no obligatorios las inversiones a realizar deberían ir unidas a un análisis de la rentabilidad social y económica; y su financiación debería estar resuelta a través de contribuciones especiales, precios públicos o transferencias de otras administraciones.
- ▲ La racionalización debe ir acompañada de una modernización que permita, por un lado, una gestión garantizando la autofinanciación de los servicios obligatorios y una adecuada puesta al día de los sistemas de gestión tributaria.
- ▲ Una asignación de competencias y funciones entre las Administraciones Públicas equilibrada y eficaz, en la que el principio de subsidiaridad encontrara su significado, en una dirección coincidente con la proclamada en la Ley 7/1985 y la Carta Europea de Autonomía Local: Máxima proximidad de la competencia administrativa al ciudadano, compatible con la capacidad para su gestión efectiva y eficaz.
- ▲ La realización de los esfuerzos necesarios para reforzar el potencial recaudatorio, evitando la existencia de diferencias entre el coste incurrido y la contraprestación exigida. ■

La falta de recursos provoca dificultades en la gestión que, a su vez, ocasionan un aumento de los costes de funcionamiento