Exposición de los informes sobre la reforma de la financiación local por parte de sus autores

Alfonso Utrilla de la Hoz
Profesor Titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal - Universidad Complutense de Madrid

Javier Suárez Pandiello
Catedrático de Hacienda Pública - Universidad de Oviedo

DEBATE

Maite Vilalta Ferrer

Muchas gracias a los dos profesores por sus intervenciones. Ya les había advertido de sus amplios conocimientos sobre el tema. Creo que si al inicio de la jornada, a las 11 de la mañana, estábamos ante una tela en blanco, ahora, con las pinceladas que los dos profesores han ido plasmando sobre la tela, estamos ya ante un Rotko, un Picasso o un Matisse. Ahora es el momento de que ustedes intervengan y acaben de ir completando la obra. Vamos a establecer un turno de intervenciones y luego vamos a dar la oportunidad al Dr. Suárez Pandiello y al Dr. Utrilla de volver a intervenir.

Abrimos, pues, este primer turno de intervenciones.

Manuel Medina Guerrero

Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local

Querría comenzar felicitando a los ponentes y a la moderadora por sus intervenciones. Y entrando directamente en materia, me gustaría centrarme en una primera cuestión sin perjuicio de que más adelante tengamos ocasión de extender el debate a otras parcelas.

Se ha puesto el acento en algo que es bastante evidente, a saber, que hasta el momento ha habido una absoluta falta de coordinación en la configuración de los diferentes sistemas hacendísticos; esto es, se ha tendido a dar un tratamiento al nivel local de gobierno desde el punto de vista hacendístico como si fuera un compartimento estanco. Yo, sin embargo, me pregunto si esto no tiene necesariamente que acabar por varias razones. En primer lugar, porque en los últimos años se han experimentado algunos cambios en el marco normativo regulador de la hacienda, que en cierto modo nos obliga a germanizarnos; en el sentido de que hemos avanzado, tal y como sucede en Alemania y Austria, en la configuración de los grandes impuestos del sistema tributario como impuestos cuya recaudación se comparte por los tres niveles de gobierno. De otro lado, los nuevos Estatutos de Autonomía claramente han establecido e intensificado los nexos financieros directos entre las respectivas Comunidades Autónomas y los Entes locales.

Pues bien, en este contexto, yo me pregunto si no es absolutamente inviable poner en marcha un nuevo modelo hacendístico en el que las PICAs tengan algo que ver si no hay una absoluta coordinación entre los tres niveles de gobierno. Lo digo por varias razones. Así, por ejemplo, si mal no recuerdo, en la ponencia de Suárez Pandiello, tras hacerse referencia a que el reparto de la PIE para los municipios de menos de 20.000 habitantes debería efectuarse con base exclusivamente en el criterio de la población, se añade que otros criterios de necesidad –evidentemente importantes para que haya equidad en el sistema– podrían introducirse en relación con las PICAs; lo cual tiene toda la lógica del mundo, ya que cada Comunidad Autónoma sabe mejor que nadie qué tipo de estructura municipal tiene,

ISBN: 978-84-613-7535-6

qué necesidades diferentes puede haber entre sus municipios en función de su territorio, etc. Pero para que se produzca esa articulación, ese ajuste entre la PIE y las PICAs, parece ineludible –a mi juicio– que haya una absoluta coordinación entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales.

En este sentido, la ponencia de Utrilla apunta en un momento dado algo muy importante, a saber, hasta qué punto no es necesario que haya un marco normativo general, supongo, regulador de las PICAs. Ése es un aspecto esencial que debe abordarse, porque de lo contrario no se van a poner en funcionamiento, o se van a poner en funcionamiento pero de una forma descoordinada, como un elemento extraño más, si, insisto, no hay un nivel de coordinación importante. Un poco la línea de reflexión iría por aquí: hasta qué punto sería factible que se estableciera –naturalmente de forma consensuada– un marco normativo regulador amplio, general, esto es, estatal, en el que al menos algunos principios, algunas reglas esenciales sobre cómo deben configurarse las PICAs, pues quedaran –digamos– previstos o "prefigurados" con alcance general. La pregunta no va dirigida a nadie en concreto, sino a los tres miembros de la mesa, por si alguien quiere decir alguna cosa.

Jaume Fernández Ibáñez

Director del Observatorio Económico Local - Diputación de Barcelona

En primer lugar, me gustaría felicitar a los dos ponentes porque nos han aclarado que el tema que estamos tratando es muy complicado, seguramente de difícil solución. Yo creo que los dos ponentes ya han comentado que uno de los temas principales para hablar seriamente de una modificación de la financiación en el ámbito local, tendría que ser la posibilidad de definición de la competencia de gasto, porque si no somos capaces de llegar a una especie de pacto político, determinando cuál es el gasto público asociado a la competencia pública local, a fin de poder crear unos costos *standard* mínimos, cuál es el gasto mínimo que una PIE o cualquier transferencia horizontal tiene que cubrir, no lo sabremos nunca. Habría, pues, que crear una definición y un ámbito de gasto público local, y tener en cuenta después que siempre habrá Ayuntamientos ricos, y que hemos de evitar que haya Ayuntamientos pobres, en su caso, que haya Ayuntamientos menos ricos. Lo que tampoco se puede hacer es confundir igualdad con uniformidad, algo que también sucede con la financiación de las Comunidades Autónomas.

Creo que la financiación del ámbito local en un Estado moderno como el nuestro, tiene que estar vinculada a los grandes impuestos del Estado, de modo que tenga que "sufrir" cuando haya crisis y tener sus ventajas cuando haya bonanza económica. Tendríamos que salir definitivamente de la minoría de edad fiscal con que están tratados los Gobiernos Locales, porque a la larga nos cuesta caro.

Como muy bien ha dicho uno de los ponentes, hay básicamente 3 o 4 bases fiscales, por lo que, en consecuencia, no puede haber muchos impuestos sobre las mismas bases, porque eso lo único que hace es confundir a la administración, al contribuyente y, al final, al resultado. En relación con las PICAs, creo que las mismas ya vienen establecidas en la propia Constitución y los Estatutos últimamente revisados también se refieren a ellas; por ello, no me parecería correcto que se hiciera una ley de ámbito estatal regulándolas. A nivel autonómico hay que mantener el principio de que tienen que ser participación de los ingresos de las Comunidades Autónomas de naturaleza incondicional. Y, en todo caso, creo que sería un error el que se hiciera una ley de ámbito estatal regulando las PICAs.

Otro tema importante, que seguramente saldrá más adelante, es el de la financiación de las Diputaciones. Determinar qué queremos que hagan las Diputaciones y cómo queremos que se financien, si como lo vienen haciendo hasta ahora, a base de participaciones, o si queremos que las Diputaciones tengan algunas bases fiscales propias. Me parece que está bien que las Diputaciones, como administraciones de segundo grado que son, tengan una financiación a base de participaciones, pero creo que una administración ha de marcar

ISBN: 978-84-613-7535-6

terreno propio en todos los ámbitos y, por supuesto, también en el fiscal, de ahí que puede que sea importante que tenga también unas bases fiscales propias, o que, al menos, puedan compartirlas. Así, por ejemplo, todas las Diputaciones tienen carreteras provinciales, lo que implica que tienen que hacer gastos de mantenimiento, existiendo un conjunto de elementos (los vehículos, los carburantes, etc.), que podrían formar parte de estas bases fiscales. Gracias.

José María Baños Campo

Interventor - Diputación de Ourense

Buenos días, me uno también a las felicitaciones por la exposición que hemos recibido. Mi intervención va ligada a la del compañero que me ha precedido en el uso de la palabra. Al igual que él, también yo represento a una Diputación, en este caso a la de Ourense, y creo que efectivamente sobre las Diputaciones podemos decir muchas cosas, podemos pensar, incluso, que habría que disolverlas, desapareciendo así ese nivel de administración pública, con lo que ésta quedaría reducida a los Municipios, las Comunidades Autónomas y el Estado. No obstante, más allá de estas disquisiciones, lo cierto es que las Diputaciones existen y que se encuentran en una situación difícil. Al menos ésa es mi experiencia como Interventor de una Diputación a la que con frecuencia acuden los Alcaldes como si ésta consistiera en una especie de máquina de distribuir dinero. El problema es que no son sólo los municipios los que tienen que financiarse, sino que la Diputación también precisa financiación. La cuestión es cómo. En el caso de Galicia, en este momento, tenemos la participación en los tributos del Estado y poco más, porque el fondo de cooperación local de la Comunidad Autónoma se dedica a financiar a los municipios. Es más, incluso se está financiando con él a la propia Federación de Municipios del ámbito autonómico, la FEGAMP, mientras que las Diputaciones provinciales no recibimos nada. Y eso no es razonable, pues si las Diputaciones reciben del fondo que tiene el Estado participación en tributos, lo lógico es que también participen en los ingresos de la Comunidad Autónoma, la llamada PICA.

De forma similar a como sucedió con las Comunidades Autónomas uniprovinciales, en las que la Diputación desapareció, pasando a cumplir su función la propia Comunidad, las Diputaciones en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales podrían haber sido perfectamente una especie de administración periférica de aquéllas. Sin embargo, este debate se planteó en su momento y no llegó a ningún lado, estableciendo las Comunidades Autónomas su propia administración periférica. No obstante, con el paso del tiempo, de hecho, lo que está sucediendo es que algunas Comunidades Autónomas están legislando apoyándose no ya en la estructura periférica que han creado, sino en las Diputaciones provinciales de su territorio. Así, por ejemplo, en el caso de Galicia, en materia de extinción de incendios o de servicio sociales. Y, lógicamente, esto también debería ser financiado por la propia Comunidad Autónoma.

Javier Suárez Pandiello

El tema de las Diputaciones es, en efecto, un olvido imperdonable, mucho más estando donde uno está, así que empezando por el final voy a intentar dar, a grandes rasgos, una vuelta general a todo.

Ciertamente, siguiendo el hilo del discurso anterior, lo primero es (o debería ser) clarificar competencias. Si quisiéramos hacer las cosas bien y no poner el carro delante de los bueyes, lo primero sería definir qué es una Diputación hoy en día o qué queremos que sea en el futuro. Y a partir de ahí veremos qué método y vías de financiación establecemos.

En el proyecto de ley que se estaba elaborando, pero que finalmente no pudo prosperar, parecía que se tenía bastante claro lo que era una Diputación y lo que se quería que ésta fuera: casi un gobierno de gobiernos, casi un gobierno con capacidad de gestión allí donde no pueden llegar los Ayuntamientos, sobre todo en los casos de los más pequeños. Su función habría de consistir no sólo en asesorar o en suplir las deficiencias de personal técnico, sino incluso en prestar servicios don-

ISBN: 978-84-613-7535-6

de no pueden ser prestados por razones del minifundismo municipalista a que nos referíamos antes de manera muy sucinta. Hay una manera que podríamos calificar de simplista de afrontar esta cuestión: si hay demasiados municipios, la solución pasa por reducirlos drásticamente, fijando un número mínimo de población, de modo que el que no llegue a ella dejará de existir como municipio independiente. Este modo de actuar *manu militari,* que fue, en parte, el que se utilizó en Centroeuropa, dada la estructura orográfica y poblacional que tenemos en muchas partes de España (Galicia, Asturias, Castilla-León, etc.) es prácticamente imposible que funcione. Así, por ejemplo, si fijásemos ese mínimo de población en 20.000 habitantes, en algunas zonas nos estaremos refiriendo a un territorio inmenso, al que probablemente la orografía lo hará inoperativo, porque habrá núcleos de población de 500 habitantes que estén a 2 kms. de distancia en el mapa pero a muchos más por carretera porque haya que sortear un monte que los separa, lo que hará, en consecuencia, imposible la fusión, por mucho que se quiera.

Además, los competentes para definir cuántos municipios tiene que haber son las Comunidades Autónomas, que son las que ostentan la capacidad para ordenar el territorio. Por no mencionar el localismo tan arraigado que existe entre nosotros. Es más probable que se desagregue un barrio de una ciudad que se fusionen dos municipios.

Así las cosas, quizás, la Diputación lo que tiene que hacer es precisamente todo aquello que es competencia de los gobiernos locales, pero que los Ayuntamientos, dado su tamaño y capacidad de gestión, no pueden afrontar. Y es a partir de ahí cuando hay que decidir cómo han de financiarse las Diputaciones provinciales.

Una de las posibles maneras de financiación es mediante la creación de impuestos o tributos propios. Pero aquí nos encontramos con ese principio general que dispone "no taxation without representation", es decir, resulta difícil otorgar capacidad fiscal a gobiernos que no son elegidos directamente por los ciudadanos. Esto es lo que explica que las Diputaciones se hayan financiado tradicionalmente con participaciones en otros tributos, pero no con impuestos propios.

A mi juicio, en la medida en que las Diputaciones sigan siendo órganos derivados, es decir, no elegidos directamente, sino a partir de los Ayuntamientos, resulta complicado dotarles de fiscalidad propia. Por supuesto, podrán financiarse a través de PIEs y PICAs.

El problema sigue siendo, en relación con los Ayuntamientos ahora, decidir cuál es el indicador de necesidad apropiado para fijar esas participaciones. En mi opinión, y aunque hay voces discrepantes, la población es el determinante. Porque si es cierto que cada municipio presenta peculiaridades propias (altas tasas de envejecimiento de la población a la que atender en centros de día y residencias; elevada población infantil que requiere de guarderías y colegios; grandes dimensiones del municipio y dispersión poblacional; municipios de montaña o con elevado número de turistas que no residen en él y, por tanto, no pagan impuestos, pero que disfrutan de sus servicios; insularidad, etc.) constitutivas de indicadores de necesidad, la imposibilidad de atender a todas y cada una de ellas hace que sólo sea la población el mínimo común denominador que como indicador vale para todos. Luego será cada Comunidad Autónoma la que atenderá a sus especificidades ajustando la participación de cada municipio en esas transferencias en función del criterio que considere más apropiado tomar en consideración (turismo, dispersión de la población, etc.).

No creo, sin embargo, que deba haber una ley general de PICAs. Me parece, más bien, que la ley general de financiación (o como decidamos llamarla) de las entidades locales debería dejar claro, con carácter general, que tiene que haber PICAs. Ahora bien, cómo se delimita cada PICA es algo que cada Comunidad tendrá que decidir en función de las necesidades y de la capacidad que tenga cada uno de sus Ayuntamientos.

Aquí hablamos, pues, de calcular necesidades *standard* en función de cuáles sean las competencias y cuánto cueste prestarlas, tratando de evitar el riesgo habitual

ISBN: 978-84-613-7535-6

que existe de que los Ayuntamientos identifiquen la necesidad con el gasto, de modo que a partir de lo que gasten determinen el nivel de sus necesidades. Necesidad, en efecto, no es igual a gasto, porque el mismo servicio puede ser prestado de muchas maneras distintas y a diferentes costes. Más gasto, por definición, significa mejor servicio y, por tanto, cuando hablemos de necesidades *standard* lo primero que tendríamos probablemente que hacer es un análisis de eficiencia para saber qué servicios estamos prestando, qué calidad tienen, cuánto nos está costando y si realmente estamos gastando lo que tenemos que gastar o si, por el contrario, estamos gastando mucho más de lo que tendríamos que gastar.

Lo ideal sería tener claro, de partida, qué es lo que tenemos que hacer y qué nivel mínimo de servicios debería prestarse con carácter general. Evidentemente, nivelación no es igual a uniformidad. Si todos queremos que en todos los sitios se presten los mismos servicios con la misma dotación o nivel para eso no hacen falta Comunidades Autónomas, Diputaciones o Ayuntamientos. Todo lo podría hacer el Estado, mediante una prestación uniforme de servicios a través de un buen planificador.

Autonomía significa diversidad, lo que conlleva aceptar que unos pueden preferir la prestación de determinados servicios en mejores condiciones que otros, siempre que haya un mínimo *standard* de los servicios públicos esenciales, que es lo que se debería tratar de financiar con el modelo, permitiendo, a partir de ahí, el ejercicio de la propia autonomía para completar el sistema de prestaciones.

En conclusión, las Diputaciones evidentemente tienen que tener PIE y PICAs, si bien no tengo tan claro que deban tener tributos propios, así como que deba existir una ley general de PICAs.

Manuel Medina Guerrero

Seguro que no he sabido transmitir lo que quería decir. Yo no digo que se apruebe una ley específica de regulación de las PICAs, pero sí que pueda haber alguna intervención normativa por parte del Estado en la materia. Así, ahora que ha de abordarse la reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, podría incluirse alguna referencia al respecto, siquiera ceñida a cuestiones muy elementales como, por ejemplo, quiénes son los beneficiarios –parece obvio que han de serlo todos los entes locales constitucionalmente necesarios y, por tanto, también las Diputaciones– o cuál es la función genérica que debe desempeñar la PICA en el marco del sistema general de financiación local. Se trata sencillamente de que se alcance una mínima coordinación normativa al objeto de que el sistema en su conjunto sea operativo. Así, en relación con la función de las PICAs, por ejemplo, en la ponencia del Profesor Utrilla, según he entendido –igual ha sido una apreciación errónea mía– parece asumirse la idea de que tendrían como finalidad hacer frente o compensar algunas competencias autonómicas que en la práctica asumen los entes locales, fundamentalmente habla de educación y asistencia social. Claro, si se conciben las PICAs sólo para compensar concretos gastos de suplencia, pues estamos hablando de algo muy diferente a lo que se trasluce de la ponencia de Suárez Pandiello. En fin, son cuestiones elementales y básicas que deben ser abordadas de un modo común, pues, de lo contrario, el modelo sería difícilmente viable. A eso me refería cuando hablaba de "prefiguración" normativa de las PICAs por parte del Estado, más que al dictado de una específica Ley reguladora de las mismas.

Alfonso Utrilla de la Hoz

Mi intervención será muy breve porque comparto muchas de las cosas que ha contestado Javier Suárez Pandiello. A mi juicio, no hay contradicción entre cómo ve las PICAs él y cómo las veo yo. No estamos hablando de una ley donde se fijen las variables de necesidad a nivel estatal, etc., lo que sucede es que, como demuestran los años que llevamos con este sistema, las PICAs no nacen de forma voluntaria por parte de las Comunidades Autónomas y tampoco hay iniciativa estatal. En cualquier caso, la iniciativa estatal no puede consistir en

una ley que regule absolutamente cómo se diseñan las PICAs. Antes bien, aprovechando que se reforma el sistema de financiación y se deja el per cápita simple para las menores de 20.000, y que hay que reconocer las competencias suplidas de alguna manera, cuyo problema precisamente radica en que las pocas que son financiadas lo son con fondos condicionados acordados en el año que se reguló que el Ayuntamiento se hacía cargo de un servicio social, firmándole la Comunidad Autónoma un acuerdo por uno o dos años, poniendo en marcha el servicio correspondiente (centro de día, por ejemplo) y olvidándose después de ello, precisamente la bondad de las PICAs es ir transformando fondos condicionados en una participación incondicionada.

En relación con las PICAs también podría aprovecharse alguna iniciativa para canalizar la famosa segunda descentralización en algunos municipios. Si ésta se hace de forma asimétrica, por supuesto, tendrían que estar las Diputaciones, porque en caso de que se llevara a cabo una segunda descentralización de competencias regionales muchas de ellas revertirían prácticamente en la propia Diputación. Dado el minifundismo municipal, si optamos por descentralizar la enseñanza básica o determinados servicios sanitarios, hay municipios que no lo podrán mantener, con lo cual volvería al ámbito intermedio y tendría que ser regulado a través de unas PICAs.

Lógicamente, todo el tema de la financiación está relacionado con el marco normativo, que es la pregunta del millón. Si no tenemos una distribución clara de competencias entre cada nivel de gobierno es muy difícil buscar sistemas de financiación. En mi opinión, hay una cierta contradicción entre la defensa de pocas figuras tributarias y pasar a compartir grandes figuras tributarias, introduciendo a la Diputación como un elemento más de financiación a través de impuestos. Nosotros somos partidarios, y aquí hablo ya casi colectivamente como miembro del grupo de la FEMP, de no buscar, de no inventar nuevas figuras tributarias e, incluso, si se pueden agrupar impuestos muy relacionados, como la fiscalidad del automóvil y otras, mucho mejor. Hay, por tanto, que buscar conexiones y quedarnos con las tres grandes fuentes, como muy bien decía Javier Suárez Pandiello.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas han tenido un proceso de traspaso de competencias, estableciéndose en ese momento, con mayor o menor fortuna, un coste efectivo en tanto que criterio de necesidad que luego se ha ido corrigiendo o matizando con variables de necesidad. En cambio, en el ámbito local no tenemos algo así en términos estáticos, siendo, en términos dinámicos, mucho más complicado. Así, la mayor parte de las Comunidades Autónomas recibieron a finales de los años 80 las últimas competencias en servicios sociales (el IMSERSO), sin que tengan nada que ver las obligaciones en término de prestación de servicios, lo que recibieron las Comunidades Autónomas, con sus necesidades ahora derivadas de la Ley de Autonomía Personal, la Ley de Dependencia. Esto ejemplifica cómo en términos dinámicos es muy difícil establecer una distribución clara de competencias, por lo que hay que hacer ajustes periódicos entre necesidades y recursos, incluyendo aquí también, lógicamente, a las Diputaciones.

Por último, quisiera hacer referencia a un problema de información, que me parece que también forma parte de la labor de las Diputaciones. Los únicos datos municipales oficiales que tenemos son la población, el impuesto sobre la renta de las personas físicas y los presupuestos. Siendo ello así, resulta muy difícil tratar de buscar variables de necesidad, de costes. En relación con la población, además, hay que tener en cuenta que la población de derecho no es la población usuaria de los servicios. Esto explica que sea tan difícil diseñar sistemas eficientes sin tener información de gestión, de costes *standard,* de indicadores, a lo que se ha de añadir la imposibilidad de relacionar indicadores económicos con indicadores de actividad. Tenemos, pues, un vacío absoluto de indicadores de consumo o de cualquier otro de renta municipal, con lo cual estamos operando sobre indicadores que realizan instituciones con una metodología muy discutible.

ISBN: 978-84-613-7535-6

José Carlos Cobos Godoy

Jefe del Servicio de ingresos y gastos. Secretario-Interventor
Diputación de Badajoz

La discusión se está centrando en las participaciones, tanto las PICAs como las PIEs, en el tema tributario, cuestiones todas ellas de sumo interés. Y, en mi opinión, los Ponentes lo han explicado muy bien. Hay multitud de propuestas que podrían ser interesantes.

En la línea de lo que comentaba el profesor Javier Suárez Pandiello, me parece relevante introducir la idea de establecer la obligatoriedad del impuesto de incremento de terrenos de naturaleza urbana y el de construcciones y obras, así como fortalecer la imposición en cuanto a la propiedad rústica, por su manifiesto desfase con la realidad.

Por otro lado, quisiera escapar un poco de esas líneas, aprovechando que tenemos aquí a dos personas que están en la FEMP, y referirme brevemente al tema del endeudamiento. Efectivamente, tenemos que buscar siempre la financiación orientada hacia los recursos propios y también a las transferencias, pero hay un tema que creo que también es interesante, el tema del endeudamiento.

Sobre todo, el endeudamiento en los Ayuntamientos de mediana y pequeña dimensión, que se encuentran en una situación dramática, no es ya que el problema sea de recursos propios o de falta de transferencias, extremos ya refutados, sino que la capacidad de endeudamiento y la propia operativa del sistema es ciertamente mejorable.

El profesor Suárez Pandiello se ha referido también al tema de la estabilidad presupuestaria. En esa línea, el nuevo reglamento de desarrollo sería un foco de actuación. Y, en este sentido, sería interesante sopesar las repercusiones que tiene la limitación respecto a la utilización del remanente de tesorería positivo.

Supongo que la mayoría que trabajamos en Ayuntamientos o Diputaciones hemos observado con extrañeza esa limitación del Reglamento, en el sentido de que en la liquidación presupuestaria se tiene que tener en cuenta si ha habido algún tipo de modificación presupuestaria financiada por remanente de tesorería que altere la estabilidad.

Un Ayuntamiento que tiene una buena situación financiera, que ha hecho bien sus deberes, que tiene un remanente de tesorería elevado, puede verse en la necesidad de elaborar un Plan económico-financiero, simplemente por la utilización de su remanente en cuantía que altere la estabilidad estructural de ese año.

Creo que merece la pena un serio análisis al respecto, en cuanto a si realmente es procedente o no procedente esa regulación, más aún en el momento actual que vivimos.

Sería también muy interesante el planteamiento de propiciar un poco más de margen al endeudamiento, por ejemplo, la posibilidad de la concertación de operaciones a largo plazo para financiar operaciones de naturaleza corriente.

Igualmente, me parecen poco acertados los requisitos que establecen la Ley de Haciendas Locales, en cuanto a aspectos como forma de cálculo del ahorro neto, que propicia la utilización de préstamos con períodos de carencia para que no computen, la valoración del cambio del ratio del 110% o, incluso, la forma en la que se ejerce la tutela financiera que tienen las Comunidades Autónomas o el Ministerio de Economía y Hacienda, que en ocasiones paraliza la posibilidad de los Ayuntamientos de llevar a cabo actuaciones de inversión que son muy necesarias, simplemente por falta de agilidad en el ejercicio de esa potestad.

Lo fundamental es que tengamos claro el sistema de financiación que queremos, la distribución estructural, pero también me parece interesante tener presente el recurso del endeudamiento, máxime en la situación en la que nos encontramos, así como pensar profundamente si no se debe modificar el clásico sistema que regula este ámbito de actuación.

ISBN: 978-84-613-7535-6

Alfonso Utrilla de la Hoz

Hay tres cuestiones en la Constitución relacionadas con la financiación de las haciendas territoriales que en 30 años no se han podido resolver porque son muy difíciles de articular técnicamente. Unas son las asignaciones de nivelación; otra es el IVA en fase minorista, en la que podrían participar las Comunidades Autónomas, pero que todavía no se ha puesto en marcha; y otra es la de las PICAs. Es verdad que los llamados Estatutos de segunda generación entran más en detalle. Incluso por parte de los afectados están directamente presionando a los gobiernos regionales para que los pongan en funcionamiento, pero si no hay un pistoletazo de salida es muy difícil que esto se generalice y, sobre todo, el riesgo es que se generalice, que empiecen las Comunidades Autónomas a regular PICAs de forma muy diferente, con criterios muy dispares. A mi juicio, debería establecerse un marco incentivador por parte de la Administración Central para establecerlo, porque si no van a surgir las disputas entre gobiernos regionales y Diputaciones en función del color político, y entre Ayuntamientos muy grandes con su Comunidad Autónoma. Es prácticamente imposible que haya un acuerdo para articular PICAs si éste no viene dispuesto desde arriba, dadas las características de las dos instituciones y de las dos personas que las representan en este momento.

En el tema del endeudamiento, es verdad que la regulación es muy estricta. Todo esto hay que relativizarlo porque si no va a saltar todo por los aires, porque la crisis nos va a afectar a todos y entonces el cumplimiento de la normativa se va a suavizar y a flexibilizar. Aquí tenemos un problema, y es que la normativa de estabilidad presupuestaria es de ámbito anual, mientras que las decisiones de los administradores son plurianuales. Las administraciones tienen que financiar inversiones y eso es muy difícil dada la rigidez del cómputo anual de las operaciones económicas. A las administraciones les ocurriría lo mismo que si a cualquier padre de familia le dicen que para comprar su vivienda tiene que financiarla con el ahorro del ejercicio, lo que impediría que fuéramos un país de propietarios. O si a cualquier empresa se le obliga a que sus inversiones tengan que ser financiadas con el *cash-flow,* la misma no llevarían a cabo nada.

Así, uno de los problemas es el cómputo temporal de las operaciones, decidir qué hacemos con esas modificaciones presupuestarias financiadas con remanentes de tesorería que han obligado a incrementar en 1.000 millones el déficit de las corporaciones locales en la última revisión del año 2007 precisamente por esa razón. Lo que se ha hecho es aumentar el superávit del año 2006 que aparecía con déficit o con equilibrio presupuestario y ahora resulta que al revisar las cuentas aparece un superávit en el sector local.

Y hay otra cuestión que no afecta al remanente de tesorería pero que también va a generar muchos problemas a los interventores municipales, sobre todo, porque según me comentaban en un curso de la UIMP el verano pasado, en sus oposiciones ni siquiera estaban los temas de contabilidad nacional. Por supuesto no están acostumbrados a la óptica del reglamento nuevo, que es el tema de los activos financieros. El tema de los ingresos y gastos no financieros en el ámbito municipal está mucho más diluido porque hay operaciones que van a ser contabilizadas ahora como activos financieros y un Ayuntamiento que cree que tiene superávit se va a encontrar con que tiene, a efectos contables, un déficit importante, lo que va a provocar serios disgustos que ya se han empezado a poner de manifiesto. Y esta mecánica de que activos financieros no computan como ingresos y, por lo tanto, son déficit, va a generar unos problemas muy graves. Esto se tiene que flexibilizar por la propia fuerza de la lógica. Los planes de saneamiento en las Comunidades Autónomas ya se han parado y supongo que en los Ayuntamientos se relativizarán un poco, porque la crisis nos ahoga a todos.

Me gustaría también hacer mención de una cuestión que ha salido en el debate: el tema de compartir las grandes figuras tributarias. Yo estoy de acuerdo con esta propuesta. Ahora bien, en lo que no estoy de acuerdo es en el riesgo. No tiene por qué ser un riesgo simétrico por administraciones. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones tienen que sentir la cri-

ISBN: 978-84-613-7535-6

sis, evidentemente, pero no tienen que padecerla de la misma manera que la Administración Central, porque sus competencias y sus recursos a la hora de solventar la crisis no son los mismos. El riesgo que tenemos de establecer sistemas de riesgos compartidos es que cuando las necesidades son diferentes y hay un *shock* económico que afecta a esa cesta de tributos no parece lógico, según los datos oficiales del presupuesto del 2009, que para este año el 50% del déficit esté en manos de las Administraciones territoriales. Debe de haber un suelo, algún elemento de garantía, aunque no sea absoluta, pero no todas las Administraciones son igual de flexibles ante la crisis económica y, por lo tanto, hay que tener cuidado con evitar criterios de seguridad y dejar que les afecte la crisis por igual a todas las Administraciones, porque no todas tienen las mismas competencias ni la misma capacidad de respuesta.

José M.ª Cumbres Jiménez

Secretario de la Diputación de Badajoz

Únicamente quisiera referirme a tres breves cuestiones. Una primera, apoyar la tesis de Manuel Medina. A mi modo de ver, una ley estatal, obviamente, no va a decidir el modelo de las PICAs, pero sí que puede establecer un mínimo común denominador para todo el territorio nacional. En este sentido, convendría aclarar si la participación en los impuestos autonómicos es una participación en los impuestos propios de la Comunidad Autónoma o también incluye los impuestos cedidos. Y ésta es una cuestión que, según creo, debería ser aclarada por una ley estatal para toda España. Otra cosa distinta, aunque relacionada, es la de si se utilizan conceptos como el "coste efectivo de los servicios". Me parece que también debería ser una ley estatal la que estableciera un mínimo común denominador acerca de qué se ha de entender por tal "coste efectivo de los servicios".

La segunda cuestión que quería plantear tiene que ver con el número de habitantes a tomar como módulo de referencia. Tradicionalmente, éste era de de 20.000 habitantes. No obstante, cuando en España se empezó a utilizar este módulo el país era totalmente diferente de cómo lo es en la actualidad. Así, en una Comunidad Autónoma como Extremadura hay muy pocos municipios con población comprendida entre 20.000 y 50.000 habitantes. Cuando se empezó a hablar del módulo de 20.000 habitantes, los municipios que en su momento sirvieron de referencia por tener algo menos de 20.000 habitantes, hoy tienen 5.000 ó 6.000 habitantes. Y aquellos otros que tuvieron 50.000 ó 55.000 habitantes han visto reducida su población hasta los 30.000 habitantes, aproximadamente. Los municipios en las provincias de la España rural, que son muchas, que exceden de 20.000 y no llegan a 50.000 se sitúan en un entorno real alrededor de los 25.000 o 30.000 habitantes, lo que significa que también es preciso atenderles desde las Diputaciones. En la provincia de Badajoz hay tres, y en la de Cáceres, uno. En el concreto caso de la primera, entendemos que esos tres municipios constituyen una isleta que debe ser también atendida por la Diputación, dado que su problemática en relación con la prestación de servicios y la financiación es la misma que la que puedan tener otros municipios de menos de 20.000 habitantes. Tal vez, sería razonable empezar a pensar en otras cifras, no 20.000 habitantes sino 50.000, excluyendo, de ser posible, a las capitales de provincia que no lleguen a esa cifra.

Hay otro tema al que se refirió Javier Suárez Pandiello que, desde el punto de vista municipalista, seguramente habría que modular. No es verdad que la última reforma de la Ley de Haciendas Locales trajera consigo una mayor financiación para los municipios. Parece, más bien, que la respuesta fue corresponsabilidad fiscal. Exenciones y bonificaciones, las obligatorias y todas las voluntarias que se quieran establecer. En efecto, si acudimos a la actual redacción de la Ley de Haciendas Locales observamos que el elenco de bonificaciones posibles llega hasta casi el infinito. Y es que eso era corresponsabilidad fiscal. En este sentido, comparto la tesis del Ponente acerca de la necesidad de reducir esta situación. No obstante, tampoco podemos negar la práctica política al uso. No se puede privar repentinamente a los municipios de ese ámbito de corresponsa-

bilidad fiscal, por mucho que la ley en su momento se lo otorgara inadecuadamente, porque desde entonces algunos han hecho uso de esa práctica fiscal y se han acostumbrado a decidir dentro de un cierto margen de maniobra. Quizás, por consiguiente, sea preciso aceptar esa realidad: que el municipalismo español se ha acostumbrado por exceso a las exenciones y bonificaciones tributarias que pueden establecerse por ordenanzas fiscales, de modo que proceder a su supresión puede producir una contestación o una incomprensión desde el ámbito local.

José María Piñero Campos

Subdirector General de Financiación de las Entidades Locales
Ministerio de Economía y Hacienda

Tenía varios temas a comentar pero me voy a centrar en tres y, además, muy concretos.

A mi juicio, el sistema tributario local quizá es uno de los activos del sistema de financiación de las entidades locales en España, porque de hecho, creo que si hay un problema con la financiación autonómica es que no tiene unos tributos tan "potentes" como los tributos locales. Me ha sorprendido la afirmación de que los tributos locales se tienen que centrar en recaudar, porque eso sería quizás renunciar a que en la tasa del agua haya una tarificación por bloques o que se intente reformar el impuesto de vehículos de tracción mecánica en el sentido de incentivar vehículos que desgasten menos las calles o que contaminen menos. Creo que eso habría que matizarlo. En general, sí podemos intentar, a través de las políticas fiscales, hacer algún otro tipo de política como las ambientales que se adapten a las características de los tributos, creo que sería un buen logro.

En relación con el tema de los municipios de 20.000 habitantes y esta propuesta que ha hecho la FEMP y que ha aceptado también el Ministerio de propugnar un sistema más sencillo relacionado con la población, quería recordar que en los primeros papeles del grupo de trabajo se abogaba por un sistema general para los municipios, basado en que la necesidad de financiación es igual a la capacidad financiera más las transferencias; por tanto, las transferencias son igual a la necesidad menos la capacidad financiera. Si la necesidad la identificamos con población eliminamos el término capacidad financiera. ¿Qué lectura se puede hacer de esto en términos de equidad? Es decir, eliminar el termino capacidad financiera, ¿consideráis que no tiene importancia o que puede tenerla?

Maite Vilalta Ferrer

Creo que es necesario reorganizar un poco el debate dado el poco tiempo que nos queda. En estos momentos hay tres palabras pedidas. Voy a darles la palabra siguiendo el orden en que han sido solicitadas.

Javier Suárez Pandiello

Como es habitual, hay que matizar lo que se dice, en algún momento, de manera un tanto radical. Evidentemente, decir que los impuestos están para recaudarlos ha sonado radical, pero todo tiene matices. Porque, claro, no es lo mismo imponer una tarifa por bloques con la tasa del agua con el objetivo de ahorrar agua y con un cierto grado de redistribución, que suprimir la bonificación a las familias numerosas en el IBI o que tratar de penalizar a los vehículos más viejos y, por tanto, contaminantes porque queremos, además, que vaya renovándose la flota automovilística a fin de evitar peligros de accidentes. Es decir, hay cosas que son asumibles y otras que no lo son tanto. En estos momentos, a través de los impuestos municipales existen muchas posibilidades de hacer política que, en mi opinión, exceden con mucho lo que es el instrumento en sí mismo (el IBI o el IAE). Así pues, aunque, en efecto, hay que matizar, la regla general que planteamos es que el impuesto, preferentemente, lo que tiene que hacer es recaudar, haciendo después la política social que se considere conveniente, es decir, hay que evitar hacer con un impuesto lo que se puede conseguir con una medida alternativa de gasto, por ejemplo.

ISBN: 978-84-613-7535-6

En cuanto al tema de la capacidad y los municipios de menos de 20.000 habitantes, el argumento es, una vez más, posibilista. ¿Qué es lo que hay implícito cuando decimos tanto por habitante y nos olvidamos de todo lo demás? Pues hay implícito que para los municipios pequeños, en general, no hay grandes diferencias en capacidad fiscal. Estamos asumiendo que los municipios pequeños deberían dedicarse, sobre todo, a los grandes servicios tradicionales; es decir, no son éstos los que están afectados por los cambios radicales respecto de lo que hay que hacer desde el ámbito local. El incremento en necesidades vinculadas a gastos personales se da más en municipios de cierto tamaño que en municipios de menor tamaño, en los que, por tanto, las necesidades son más acotadas, sin que haya grandes brechas de capacidad.

Cuando hablamos de transferencias en global, estamos refiriéndonos a la necesidad de combinar PIEs y PICAs. Si vemos cómo han evolucionado en el tiempo los indicadores de capacidad fiscal, los indicadores de esfuerzo fiscal que se han ido utilizando para distribuir el dinero, los resultados que ofrecen demuestran que los mismos no hacen lo que nosotros queríamos que hicieran.

Para empezar, la capacidad recaudatoria es lo mismo que recaudación por habitante. La recaudación por habitante es una combinación de capacidad y de esfuerzo de las bases que se tengan y del ejercicio de autonomía que hace el Ayuntamiento, y yo creo que eso no es capacidad recaudatoria de ninguna manera. Y en el tema del esfuerzo pasa lo mismo. Pero aún teniéndolo en cuenta no estoy muy seguro de que los resultados hayan dado lugar precisamente a la convergencia que buscamos, porque además estamos utilizando capacidad recaudatoria en función del tramo de población, lo que puede significar que un municipio rico en un tramo pobre podría estar recibiendo más dinero que un municipio pobre en un tramo rico, en términos relativos. Quiero decir que el sistema ahora mismo, tal y como está, no tiene lógica y los resultados que da son muy extraños y muy difíciles de explicar a un alcalde. En cambio, si a un alcalde se le explica que le toca tanto por habitante lo entiende perfectamente.

Así pues, se trata de posibilismo, es decir, probablemente no es lo ideal, pero así están las cosas. Lógicamente, es discutible si el límite de población se ha de poner en 20.000, 25.000, 30.000 u otra cantidad de habitantes. Si tuviéramos una norma que marcara las reglas del juego todo sería más fácil. En todo caso, 20.000 no es una cifra mágica. No habría inconveniente en fijar ese límite en 10.000 o 50.000. Lo importante es que alguien diga dónde está ese límite. Y, en todo caso, lo que estamos diciendo es que, efectivamente, no estamos tratando a todos los municipios igual.

José María Cumbres Jiménez

Me refiero a algunas cuestiones que son elementales y básicas. No sé si utilizo ahora el término "básico" correctamente, pero sí lo hago de manera intencionada. Creo que es importante que una ley estatal defina si la participación en los impuestos de las CCAA se refiere a impuestos propios.

Javier Suárez Pandiello

Hay dictámenes de ilustres juristas, aunque seguramente los habrá también en sentido contrario, que sostienen que tan impuesto de las CCAA es un impuesto propio como un impuesto que le han cedido o una participación.

Y, por último, en relación con la lealtad institucional, estando de acuerdo en el fondo, creo que no lo entendemos del todo de igual manera. Lo que Ud. defiende lo veo, en cierto modo, como una apelación a la buena voluntad o a los buenos deseos de decir que nos pongamos todos de acuerdo en lo que es más importante o en lo que es más superfluo. Y no acabo de ver cómo casa eso con la lealtad institucional. Yo, además, puse otro ejemplo de lealtad institucional a la inversa: de la misma manera que estamos pidiendo al gobierno central lealtad institucional, podría decirse también que los Ayuntamientos deberían hacer un ejercicio de lealtad institucional en otro sentido; por ejemplo, cuando en

ISBN: 978-84-613-7535-6

relación con el tema de la inmigración se habla de los gastos de suplencia vinculados a la inmigración, habría que tener en cuenta que la inmigración es una realidad nueva para todos: para los Ayuntamientos, para las CCAA y para el Gobierno central. Esto es, cuando se edificó el sistema de financiación nadie pensó en este tema. Se trata de un problema sobrevenido tanto para el Gobierno central, como para las CCAA y los Ayuntamientos, probablemente con distinta intensidad, pero no me parece muy leal, institucionalmente hablando, que las Administraciones se "arrojen" los inmigrantes a la cara entre sí. En este sentido, probablemente, los Ayuntamientos deberían ser un poco más prudentes al utilizar ese argumento. En tanto que se trata de una necesidad sobrevenida para los Ayuntamientos, ciertamente, pero también para las CCAA y el Gobierno central, es lícito ponerlo encima de la mesa como necesidad, pero tampoco conviene apurar los argumentos, porque –insisto– las necesidades son nuevas, probablemente, para todos, si bien no simétricamente.

Alfonso Utrilla de la Hoz

Acerca de la cuestión de limitar los beneficios fiscales, entiendo que no se han de prohibir las bonificaciones fiscales, pero sí mandar el mensaje de que la finalidad de los impuestos locales es básicamente recaudatoria. Con independencia de las propuestas concretas de cada figura tributaria, en el grupo de trabajo de la FEMP, de cuya primera fase de trabajo fui partícipe, mantuvimos esa idea en temas medioambientales. Al margen del ulterior cambio de criterio de los representantes de la FEMP, en esa primera fase planteábamos un sistema en paralelo al de las CCAA: cálculo de necesidades, capacidad fiscal y transferencias. De hecho, luego se iba a transformar, siguiendo la similitud con las CCAA, en una recaudación normativa que se daba por buena. Se produce, por tanto, una coincidencia de la recaudación real con la normativa y, en el proceso de negociación, desaparece la capacidad fiscal, cosa que, si yo fuese negociador, me parecería muy sensato que desapareciese, porque si no podríamos estar 10 años creando una comisión de cálculo de necesidades y demás y al final de lo que se discute va a ser de las transferencias y del margen de maniobra, tal y como se ha hecho en todas las reformas de la hacienda local.

En cuanto a los 20.000 o 50.000 habitantes, de hecho, todos los estudios empíricos que realizamos partían de la iniciativa de Javier Suárez Pandiello de buscar Ayuntamientos representativos de un tamaño muy inferior, con el fin de fijar la financiación per cápita. Tomamos como referencia municipios de 3.000 y de 5.000 habitantes; es decir, estábamos ajustando más a la baja, en términos de necesidades de financiación. Pero, más tarde, en términos políticos lo fuimos ampliando con el objetivo de evitar desajustes.

Y en el tema de la lealtad institucional hacer referencia al excedente es un poco complicado, porque, de acuerdo con los datos oficiales, en el año 2005 el Gobierno central tenía 2.000 millones de superávit, las CCAA un déficit de 2.600 y las Corporaciones Locales de 545; por su parte, en el año 2006 ocurría algo parecido, es decir, el excedente estaba en manos de la Administración central. Lógicamente, la Administración central tiene unas prioridades muy importantes como país, pero para todas las administraciones lo suyo es importante. Y en el tema de la responsabilidad creo que todos somos iguales; al menos, yo me siento igual de responsable cuando dependía como funcionario de educación del Ministerio de Educación o ahora, cuando dependo de las CCAA. Se supone que cada administración es responsable de sus competencias. Y que todas lo son en igual manera. Se pueden poner ejemplos que creo que juegan muy en contra del tema de la lealtad institucional. Así, en período electoral, cada administración se dedica a ofrecer cosas que no se corresponden con sus competencias y esa dinámica es muy perniciosa, y además obliga después a buscar reajustes. Así, en las últimas elecciones generales el partido que gana promete suprimir el impuesto sobre patrimonio, que es un impuesto que no tiene en su ámbito competencial; por su parte, en las elecciones autonómicas se supone que de lo que se discute es del paro regional y de las políticas nacionales, por ejemplo, pero entonces nos

ISBN: 978-84-613-7535-6

encontramos con que las CCAA hacen o bien política de gobierno o bien de oposición de Estado.

Guillem Simó Bordoy

Interventor - Consell Insular de Menorca

El problema no parece fácil. Se ha apuntado anteriormente que el excedente está en el Estado; yo, lo dudo; o caso de ser así puede deberse a su política de gasto (que no podrá mantenerse en época de crisis). Entiendo que parte de la solución ha de pasar por incrementar los ingresos públicos, porque si sólo se busca la forma de repartirlos, ello implica reconocer que actualmente hay recursos públicos ociosos (y sería nuestra obligación decir cuáles son).

Los fondos autonómicos parecen una buena solución, pero, para poder incrementar su volumen, la recaudación autonómica debería crecer un poco.

Una arriesgada idea que quería lanzar es que la Comunidad Autónoma asuma el impuesto de vehículos y el impuesto de incremento de valor de los terrenos (actualmente de carácter voluntario y muy relacionado con el impuesto autonómico de transmisiones) para poder así:

– Simplificar la gestión tributaria.

– Incrementar la recaudación (ajustando los tipos a los máximos actuales, aplicando dichos impuestos con carácter obligatorio a todo el territorio y mejorando la gestión tributaria y recaudatoria) respecto a la obtenida actualmente por el conjunto de Ayuntamientos.

Estas medidas deberían conducir a que los fondos autonómicos estuvieran mucho mejor dotados y, en consecuencia, el reparto a favor de las entidades locales compensara sobradamente su pérdida de recaudación.

La otra idea –arriesgada– que quería lanzar es que –un poco en contra de lo que se estaba diciendo en este foro– se autorice a los Ayuntamientos a bonificar el IBI, cuando se refiera a viviendas. Se trataría de suprimir el vigente recargo por inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente y prever la posibilidad de bonificar las viviendas. De hacerse así, los Ayuntamientos podrían aplicar tipos más altos y obtener mejores rendimientos.

Juan Echániz Sans

Coordinador General - Diputación de Barcelona

Yo no sé si tengo alguna idea de bombero más, pero sí quería hacer varios comentarios.

En primer lugar, os pediría, no para que lo hagamos ahora, pero sí en el futuro, que pensemos un poco en las Diputaciones. Porque si es verdad, como ha comentado Javier, que el tema también está un poco, como todo, pendiente de lo que queramos que sea que hagan estas administraciones, y como todos los que estamos aquí somos conscientes de que sobre esto el país, desde el punto de vista de arquitectura institucional, tiene un problema, es decir, hay una cierta indefinición general de lo que queremos hacer con estos entes intermedios, hay algunos, entre los que me encuentro, que pensamos que tienen un papel importante, dado el minifundismo municipal que ha estado planeando en todo el debate.

Hay algunas Diputaciones que están desarrollando modelos que son interesantes y la reflexión que hago es que si observamos un poco la evolución de los ingresos de las Diputaciones en términos relativos, tanto en comparación con los otros entes locales españoles, básicamente con los Ayuntamientos o con las Diputaciones que no son de régimen común, porque estoy hablando, en principio, de las de régimen común, como, de acuerdo con todos esos estudios que ha hecho el Instituto de Economía de Barcelona con otros entes supramunicipales que hacen más o menos la misma función en Europa, vemos que hay una pérdida total de peso de los ingresos de las Diputaciones de régimen común.

Si nosotros estamos apuntando un nuevo papel para las Diputaciones, lo que se tendría que conseguir, como

ISBN: 978-84-613-7535-6

mínimo, es una cierta mayor elasticidad en los ingresos, que puedan acompañar los ciclos económicos a las finanzas de las Diputaciones, cosa que actualmente no pasa. Las Diputaciones tienen unas transferencias muy seguras pero muy poco elásticas. Éste es un tema que no vamos a solucionar ahora, pero sí pediría a quienes estáis trabajando sobre él y aportando, como doctrina, buenas dosis de reflexión, que penséis también un poco en las Diputaciones.

En segundo lugar, me parece que la moderadora ha planteado entre las preguntas lo que yo diría que es el tema de la contingencia, o sea, todo lo discutido aquí sirve para que cuando un día nos sentemos a la mesa, de alguna manera, podamos trasladar esta filosofía a una nueva ley de haciendas locales, a una nueva ley autonómica de haciendas locales en las comunidades que así se lo planteen. Sin embargo, en estos momentos, estamos en medio de la tormenta y, en ese sentido, quisiera simplemente comentar dos temas de manera muy rápida.

La Federación de Municipios de Cataluña ha planteado dos medidas que podemos calificar de contingentes o "parche". Una es la flexibilización de los criterios de la ley de estabilidad por lo que hace a los Ayuntamientos que se consideran injustamente tratados en relación a las Comunidades Autónomas, lo que puede solucionar algunos problemas en ciertos casos. Y la otra, la creación de un fondo finalista para la inversión, procedente del IVA que pagan las Administraciones locales. No conozco bien los detalles, pero espero conocer vuestra opinión al respecto.

Manuel Medina Guerrero

En algunas intervenciones anteriores se ha hecho referencia al principio de lealtad institucional, y se ha relacionado especialmente el mismo con el problema del reparto del gasto entre los entes locales y los restantes niveles de gobierno. Pues bien, cuando se producían estas intervenciones me vino a la mente de forma automática –con alguna envidia– la experiencia austriaca: las periódicas "leyes de ajuste financiero" –que se negocian a tres bandas entre el *Bund,* los *Länder* y las asociaciones de los entes locales– no se encargan solamente de regular el modelo de financiación, de repartir los recursos, también se encargan de repartir los gastos, y, por ejemplo, se va determinando en relación con las diferentes infraestructuras qué parte de la mismas corresponderá financiar a qué concreto nivel de gobierno. Obviamente, en nuestro caso esto es ir demasiado lejos, porque si ya es difícil ponerse de acuerdo en el reparto de los recursos, ponerse de acuerdo, además, en el reparto del gasto, llevaría hasta el límite la complejidad del asunto. No obstante, mientras no se pueda hacer esto, sí se puede actuar de alguna forma a nivel legislativo. En este sentido, cuando en la anterior legislatura se abordó en serio la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local, se apuntó que podría ser éste un buen lugar para establecer que, sencillamente, el legislador sectorial no puede imponer nuevas cargas financieras a los entes locales salvo que afronte de alguna manera el problema de la provisión de los recursos necesarios para hacerles frente. Y esto incluso es posible hacerlo a nivel autonómico; de hecho, los Estatutos abren la posibilidad de que haya nuevas leyes reguladoras del régimen local en sus respectivas CCAA. Y en el caso de Andalucía concretamente, que es en el que estoy pensando, además es una ley que requiere para su aprobación una mayoría cualificada; por lo tanto, es una ley que va a tener una cierta supraordenación respecto de las leyes ordinarias, respecto del legislador sectorial. Pues bien, ¿por qué no incluir ahí la exigencia de que el legislador sectorial no puede establecer ninguna carga financiera adicional a menos que afronte de alguna forma el problema de la financiación de esos nuevos gastos que se imponen al nivel local de gobierno?

Javier Suárez Pandiello

Muy brevemente, en relación con las propuestas del compañero balear: El asunto del impuesto de vehículos de tracción mecánica es algo que nosotros, como comisión académica, hemos analizado en su día, teniendo

ISBN: 978-84-613-7535-6

en cuenta las dificultades de gestión que tiene este impuesto. Los Ayuntamientos no quieren ni oír hablar de perder un impuesto. En estos momentos, con la normativa en la mano de la Ley de Haciendas Locales (no de la LOFCA), este impuesto puede trasladarse hacia arriba, estableciendo la correspondiente compensación, con el agravante de que se dice sin que esto suponga merma, no de su rendimiento, sino de su capacidad de rendimiento en un futuro, lo que significa que un Ayuntamiento puede tener fijado el tipo en el mínimo, pero pedir una compensación por el máximo, alegando que tenía previsto el año que viene subir aquél al máximo. Esto lo hemos planteado, pero se trata de un tema sobre el que parece que no hay consenso. Y mucho menos aún en relación con el impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana, lo cual no deja de ser razonable, porque si se generan plusvalías inmobiliarias en el territorio de un Ayuntamiento, lo lógico es que éste retenga, al menos, parte de ese beneficio. Otra cosa es cómo está definido este impuesto y qué cambios habría que hacer al respecto, etc.

Y respecto al IBI proponemos un IBI diferenciador, un IBI que trate de manera distinta a los inmuebles residenciales y a los inmuebles no residenciales, e, incluso, se propone también tratar de manera diferenciada a la primera residencia o residencia habitual del resto de residencias, a fin de evitar el tema de las viviendas desocupadas, que hoy por hoy no es más que un brindis al sol, en el sentido de que somos incapaces de definir qué vivienda es una vivienda desocupada. La idea es tratar "mejor", desde un punto de vista fiscal, a la vivienda propia.

Respecto al tema del corto y el largo plazo, creo que hay que ser realistas, de modo que si no somos capaces de distinguir lo coyuntural de lo estructural, es decir, lo que es el presupuesto del año que viene de lo que es el modelo de financiación, estamos perdidos. Si desde el municipalismo se plantean exigencias maximalistas en relación con el presupuesto del año que viene, condicionando la reforma de la financiación a cómo quede aquel, vamos por mal camino. Hay que ser conscientes de que la actual coyuntura económica es muy difícil. Eso no es excusa suficiente para olvidarnos de la reforma de la financiación local. Probablemente sea preferible plantear ésta de manera simultánea a la reforma de la financiación autonómica, y no en paralelo, de forma que no se encuentren en ningún punto. Simultáneamente pero con un horizonte de futuro, asumiendo que si el año próximo se ha de ser corresponsables ante la crisis económica, desde los Ayuntamientos también se será al igual que los otros gobiernos territoriales. Ahora bien, si hubiere recursos suficientes para las CCAA, también aquí habría de aplicarse la corresponsabilidad. Lo que no se puede hacer es una reforma gratis, sin recursos adicionales. En primer lugar, porque no es razonable, porque hay inequidades que es preciso corregir, porque hay algunos gastos de suplencia (o como se quieran llamar), que podemos cuantificar como queramos pero de los que no se puede prescindir. Y, además, por razones de posibilismo político: es muy difícil llevar a cabo una reforma en la que haya quien pierda. Otra cosa es cuánto tiempo vamos a necesitar para ajustarnos, pues no se puede pretender corregir en 3 años males de decenios. En todo caso, lo que está claro es que si alguien tiene que ganar y nadie tiene que perder eso significa inyectar dinero adicional, dinero que ahora no hay, dada la situación económica en que nos encontramos. Por eso, como decía, si no somos capaces de diferenciar el presupuesto del año que viene (y probablemente del próximo), es decir, el corto plazo, de lo que ha de ser un modelo bien estructurado y permanente, no vamos a ningún lado. A lo sumo, lo que estaremos haciendo es generar expectativas para los Ayuntamientos que, una vez más, se verán frustradas.

Y, por último, respecto al tema de las Diputaciones, nuestra propuesta para la PIE de las Diputaciones no atiende sólo al criterio de la población. Es decir, el criterio de reparto de la PIE para las Diputaciones sería que tuvieran una participación en los impuestos sobre la renta y sobre el valor añadido, como en el caso de los Ayuntamientos, y que el fondo complementario o de nivelación, o como queramos llamarle, tuviera en cuenta como indicador de necesidad no exclusivamente la población, sino algún otro indicador vinculado con las necesidades de los pequeños Ayuntamientos, que son

ISBN: 978-84-613-7535-6

los que generan necesidades de gasto. Éste es el criterio general: no quedarse con la población sólo para el caso de las Diputaciones sino incorporar indicadores de necesidad más ajustados, vinculados con los pequeños Ayuntamientos.

Maite Vilalta Ferrer

Bien, pues hemos llegado al final y debo reconocerles que me ha sido muy difícil no intervenir en el debate y limitarme sólo a hacer el papel de moderadora que me ha sido asignado. Espero que haya cumplido con las expectativas.

Pero, si se me permite, me gustaría aclarar algunas cuestiones referentes a un trabajo sobre el cual se ha ido haciendo referencia a lo largo del debate. Se trata de un trabajo sobre el gasto no obligatorio de los municipios. Es un trabajo encargado por la Diputación de Barcelona y que he tenido el gusto de dirigir yo misma. El marco competencial establecido por la Ley de Bases de Régimen Local del año 1985 establece un conjunto de servicios que son de prestación obligatoria para los municipios y esta obligatoriedad varía en función de su tamaño. Pero además de estos servicios y, tal como establece la misma ley, los Ayuntamientos "pueden", y el tiempo del verbo es importante, prestar todos aquellos servicios que sean necesarios para satisfacer las demandas de sus ciudadanos. Pues bien, el trabajo que les he mencionado pone de manifiesto que aquello que realizan discrecionalmente (no obligatoriamente) los municipios alcanza aproximadamente el 30% de su total de gasto. Ahora bien, no todo lo que realizan los municipios de forma no obligatoria se corresponde con gasto de suplencia de otras administraciones. Por ejemplo, el gasto en determinados programas de cultura es no obligatorio, pero no es de suplencia. En realidad, el mismo trabajo cuantifica el gasto de suplencia realizado por los Ayuntamientos en un 10% del total.

Ha sido un placer poder participar activamente en este acto y aprovecho de nuevo la ocasión para dar las gracias a sus organizadores.

ISBN: 978-84-613-7535-6