Conclusiones

Maite Vilalta Ferrer

La Jornada puso de manifiesto la conveniencia de incentivar el debate sobre la financiación local entre los distintos agentes implicados. La interrelación entre la visión académica del tema y la de responsables de los entes municipales y supramunicipales es necesaria para vislumbrar vías de salida adecuadas a la situación actual. Sólo a partir de un amplio consenso sobre las medidas que deben ser adoptadas, será posible una implementación acertada de las mismas. El debate facilitado y organizado por la *Fundación Democracia y Gobierno Local* contribuye, sin duda, a la consecución de dicho consenso.

La Jornada se desarrolló con la exposición de dos ponencias pronunciadas por los profesores Javier Suárez Pandiello (catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo) y Alfonso Utrilla de la Hoz (profesor titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid), seguida de un debate entre los asistentes, moderado por la profesora Maite Vilalta Ferrer (profesora titular de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona). A continuación se destacan, a título de conclusión, los principales aspectos tratados:

1. La existencia de un marco competencial poco definido. La Ley de Bases de Régimen Local establece un conjunto de competencias obligatorias para los municipios. El grado de obligatoriedad es más amplio a medida que aumenta el tamaño de la población. Pero, además de dichas competencias obligatorias, la misma ley establece la posibilidad de que los municipios presten todos aquellos servicios que consideren necesarios para satisfacer las demandas de sus ciudadanos. Por tanto, en estos momentos, los municipios españoles están prestando, además de los obligatorios, un conjunto de servicios no obligatorios. Es evidente que si el marco competencial de los municipios es abierto, ello debería ser contemplado por el modelo de financiación. Es decir, *el modelo de financiación debería responder a las necesidades de gasto asociadas a las competencias que "realmente" están realizando los gobiernos municipales.* El análisis de su presupuesto de gasto muestra que están jugando, en muchos casos de forma voluntaria, un papel protagonista en la consecución de un verdadero Estado del Bienestar en nuestro país (están implicados en la prestación de servicios como guarderías, atención a persones de la tercera edad, escuelas de adultos, asistencia sanitaria, servicios sociales, etc.). Se trata de servicios, cada vez más, destinados a las "personas" y no tanto a la "propiedad inmueble".

2. La *necesidad de aumentar la autonomía financiera* de los gobiernos municipales, cuyo principal objetivo es el de contribuir a la rendición de cuentas ante los ciudadanos. La capacidad de tomar decisiones tanto por el lado del gasto como por el lado del ingreso, incentiva conductas responsables y, en definitiva, contribuye a la eficiencia en la utilización de los recursos. Tanto en las exposiciones como en el debate se propusieron y discutieron diversas vías para aumentar dicha autonomía (a través del IBI, con la cesión de nuevas participaciones impositivas, etc.).

3. La conveniencia de ajustar los recursos correspondientes al nivel de gobierno local *(equilibrio vertical)*.

ISBN: 978-84-613-7535-6

Los gobiernos locales (municipales y supramunicipales) son tan gobierno como cualquier otro. No pueden ser tratados como la "cenicienta" del sector público español. Tienen poder político para poder ejercer las competencias que les han sido asignadas y, por tanto, también deben disponer de los recursos que les corresponden para poder ejercerlas. El reparto del conjunto de los recursos que pagan los ciudadanos españoles a los distintitos niveles de gobierno (central, autonómico y local) debe realizarse teniendo en cuenta que cada uno de estos niveles debería disponer del mismo grado de cobertura de sus necesidades de gasto. Los recursos deben ser asignados a los gobiernos que los necesitan para poder ejercer las competencias que les han sido asignadas. El superávit de un nivel de gobierno no puede producirse a costa del déficit de otro nivel de gobierno. Sólo una visión unitaria del Estado nos conduce a pensar que los recursos son del gobierno central. En un Estado compuesto como el nuestro, donde las funciones del sector público han sido repartidas entre tres niveles de gobierno, los recursos deben ser repartidos entre estos tres niveles, de manera que cada cual pueda hacer frente a las necesidades de gasto que conlleva la prestación de las competencias que le han sido encomendadas.

4. La necesidad de dar cumplimiento a un cierto principio de equidad entre los recursos de los distintos municipios *(equilibrio horizontal)*. Se pone de manifiesto que los recursos que disponen los ayuntamientos no responden a ningún principio de equidad. Es decir, los mecanismos que deberían dar cumplimiento a este principio (la subvención incondicionada que reciben en forma de participación en los ingresos tributarios del Estado) no funcionan en este sentido. No logran que todos los municipios acaben disponiendo de un volumen similar de recursos si sus ciudadanos realizan un mismo esfuerzo fiscal. La discusión se centra en la definición de un buen indicador de necesidades y un buen indicador de la capacidad fiscal.

5. La necesidad de establecer mecanismos de coordinación tanto técnica como institucional. Tan importante como la definición de un buen modelo de financiación para las haciendas locales, es el establecimiento de las reglas del juego que hagan posible un correcto funcionamiento del mismo. En este sentido cabe hablar de:

a. *Lealtad institucional:* si se llega a un acuerdo sobre el modelo de financiación local en un momento determinado (año base del modelo), puede ocurrir que a lo largo del tiempo se produzcan circunstancias que introduzcan variaciones que hagan que aquello que era cierto en aquel momento base, haya dejado de serlo y, por tanto, se requiera una revisión. Se debe re-establecer lo que se ha roto. La foto fija del momento cero se ha movido. Algunas de las causas que pueden provocar una ruptura de lo acordado, son, por ejemplo: i) la introducción de cambios legislativos por parte de un gobierno (por ejemplo, el central) que supongan un aumento de las necesidades de gasto de los gobiernos de otro nivel (por ejemplo, el local). Es decir, alguien legisla sobre una materia que debe ser ejecutada por otro. La lealtad institucional consiste, precisamente, en tener en cuenta esta circunstancia y prever de qué modo se debe proceder para que el gobierno que acaba implementando el nuevo servicio disponga de inmediato de los recursos para llevarlo a cabo; ii) cambios legislativos por parte de un gobierno que supongan una modificación de los recursos de los gobiernos de otro nivel. Si, por ejemplo, el gobierno central o un gobierno autonómico decide introducir algún cambio sobre alguna figura impositiva que aporta ingresos a la hacienda local, ello debe ser tenido en cuenta, y de no hacerlo se estará siendo institucionalmente desleal, porque supone una ruptura de lo previamente acordado; iii) la existencia de distintas tasas de crecimiento de las necesidades de gasto de los distintos niveles de gobierno, debido a cuestiones ajenas a la propia capacidad normativa de los mismos. Por ejemplo, el aumento de la población, debido sobre todo a la llegada de personas de otros países, comporta mayor aumento de las necesidades de gasto de aquellos gobiernos cuyas principales competencias se centran, fundamentalmente, en prestar servicios personales (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda...). En la medida que los gobiernos locales son el gobierno más próximo al ciudadano, han ido asumiendo la prestación de este tipo de servicios, ya no

ISBN: 978-84-613-7535-6

tan vinculados a la propiedad inmueble sino a las personas. Sus necesidades de gasto crecen pues en la medida que aumenta el número de ciudadanos que deben ser atendidos. En este caso no se ha producido ningún cambio legislativo, sino un cambio social vinculado a los movimientos migratorios. También se incumple la lealtad institucional si ello no es tenido en cuenta en el reparto de los ingresos.

La deslealtad institucional supone, en cierto modo, un no reconocimiento de la labor del otro. Si el gobierno central dispone de los mecanismos para re-establecer el equilibrio acordado en un año base, y no lo hace, está mostrando una actitud poco respetuosa con las funciones asignadas al nivel de gobierno afectado (en nuestro caso el local) y, por tanto, en definitiva, está mostrando una actitud poco respetuosa con los ciudadanos que deben recibir los servicios por parte de este gobierno. En un momento de crisis económica como la que estamos viviendo, está claro que se están produciendo circunstancias que rompen el posible equilibrio existente. Es necesario más que nunca examinar en manos de qué gobiernos están los servicios que deben ser potenciados y cuáles son los que están generando más necesidades de gasto, y al mismo tiempo cabe identificar en manos de qué gobiernos están los ingresos que proceden de figuras tributarias más vinculadas a la actividad económica y en concreto, dado la naturaleza de la crisis, más vinculadas al sector inmobiliario. Es posible que ello ponga de manifiesto que la reforma de la financiación local es ahora más necesaria y está más justificada que nunca.

b. *Necesidad de ajustar los mecanismos de negociación:* en un Estado compuesto donde han sido repartidos competencias e ingresos entre distintos gobiernos, es razonable pensar que de vez en cuando será necesario revisar los acuerdos (por ejemplo, sobre el modelo de financiación) y hacer un seguimiento de los mismos. No es bueno cambiar de "modelo" cada cinco años, pero sí es necesario revisarlo. Un buen modelo no es sólo aquel que cumple con principios como la suficiencia, la autonomía y la equidad, sino también aquel que dispone de mecanismos automáticos que le permiten adaptarse a lo largo del tiempo. Deben estar claros cuáles son los órganos responsables de hacer este seguimiento, cómo funcionan, cómo se eligen sus representantes, cómo se debe proceder si se llega a la conclusión que deben introducirse cambios importantes (reformas), etc. En conclusión, se trata de un problema de coordinación. Si existe un reparto de competencias e ingresos entre tres niveles de gobierno, ¿dónde está la "mesa a tres" en la que deben estar representados los tres afectados por cualquier cambio que se produzca en dicho reparto?, ¿dónde y cómo debe producirse la negociación?

c. *El necesario debate sobre la supramunicipalidad:* Es bien sabido que el tamaño de nuestros municipios es pequeño. La Carta Municipal Europea establece dudas sobre la posibilidad de que municipios con menos de 1.000 habitantes puedan prestar determinados servicios con la eficacia y la autonomía que cabría esperar. En España más del 60% de los municipios tiene menos de 1.000 habitantes. Ante ello, sólo son posibles dos soluciones: la fusión o la existencia de entes supramunicipales que aseguren la calidad en la prestación de los servicios encomendados al nivel de gobierno local. Esta última es la solución más plausible en nuestro país. Disponemos de entes supramunicipales que están jugando un importante papel en el ámbito local. Sin embargo, sería deseable una mayor concreción y definición de sus funciones y su financiación, así como una mayor coordinación entre los distintos entes existentes (municipios, provincias, mancomunidades, comarcas, vegueries, cabildos, consells insulars, áreas metropolitanas).

d. *Las relaciones entre la hacienda local y la autonómica:* las últimas reformas estatutarias han introducido ciertos elementos federalizantes en la relación entre el nivel de gobierno local y el autonómico. En los Estados federales el régimen local constituye una competencia de los gobiernos intermedios. Son éstos quienes legislan sobre la hacienda local y son éstos quienes velan por el cumplimiento de la suficiencia y la autonomía financiera de los gobiernos locales. En cambio, en el caso español, es el gobierno central quien legisla en materia de hacienda local y, por tanto, está en sus manos el

ISBN: 978-84-613-7535-6

diseño de los instrumentos que deben dar cumplimiento a los principios básicos de suficiencia, autonomía y equidad. Pero, en cambio, los gobiernos autonómicos disponen de competencia para decidir su organización territorial. Aparece, pues, una cierta disfunción. Algunos Estatutos, como el catalán, refuerzan la relación entre la hacienda local y la autonómica.

El análisis de las PICAs (participaciones de los gobiernos locales en los ingresos de las comunidades autónomas), debería realizarse en este contexto más amplio de cuál debe ser la relación de los gobiernos locales y los autonómicos. Las PICAs deben cumplir con un objetivo claramente establecido, deben encontrar su papel dentro del conjunto del modelo de financiación local.

ISBN: 978-84-613-7535-6