

ESCUELA PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

CAIXANOVA

**En colaboración con la Escola Galega de
Administración Pública (EGAP) y la Federación
Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP)**

Jornada sobre

EL PACTO LOCAL: expectativas y realidades.

**EL MARCO LEGAL EN EL QUE SE DESENVUELVEN LAS
CORPORACIONES LOCALES**

José Manuel Pardellas Rivera

19 de enero de 2004

Sumario

- O.- PRESENTACIÓN.
- I.- INTRODUCCIÓN.
- II.- EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES.
 - A) Principios reguladores de las Entidades Locales contenidos en las normas de aplicación.
 - B) Los títulos competenciales del Estado y la Autonomía de los Entes Locales
 - C) El principio de equilibrio presupuestario de los entes Locales.
- III.- APROXIMACIÓN A LA ESTRUCTURA DE LAS ENTIDADES LOCALES DE GALICIA.
 - A) Participación del sector local en el Gasto Público Nacional.
 - B) Pluralidad de Entidades Locales.
 - C) Heterogeneidad de los municipios españoles.
 - D) Indeterminación de las competencias locales.
 - E) Insuficiencia financiera.
 - F) Disfuncionalidades normativas.
 - G) Limitación de medios.
 - H) Cultura administrativa.
 - I) Escasa participación de los Entes Locales en las decisiones europeas, estatales y autonómicas que les afecten.
 - J) Peculiaridades de la estructura presupuestaria local.
- IV.- PROPUESTAS PARA UNA ESTRATEGIA DE FUTURO DE LAS ENTIDADES LOCALES:
 - A) Acciones ante la Unión Europea.
 - B) Actuaciones del Estado español
 - C) Propuestas sobre los pactos locales autonómicos.
 - D) Estrategias de actuación interna de las Entidades Locales en materia económico-financiera.
- V.- ANEXOS:
 - Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y crecimiento.

- Reglamento 1466/97 sobre el reforzamiento de la supervisión multilateral de la disciplina presupuestaria.
- Reglamento 1467/97, sobre agilización y clarificación del procedimiento relativo a los déficits excesivos.
- Recomendación de la Comisión sobre orientaciones generales de política económica de los Estados miembros y la Comunidad.

VI.- BIBLIOGRAFÍA:

- Memorias e Informes de la Dirección General de Análisis Económico Territorial. MAP.
- Boletín Estadístico del Banco de España.
- Boletines informativos de la Comisión Europea.
- Informe de la Diputación de Barcelona. Abril-Junio 2001.
- Fundamento de la Ley de Estabilidad presupuestaria. César García Novoa. Jornadas sobre la Ley de Estabilidad Presupuestaria. EGAL-IEF de A Coruña.
- La estabilidad presupuestaria en el marco de la Unión Europea. Joaquín Fernández Ceiceaga. EGAP-IEF de A Coruña: Jornadas sobre la LGEP.
- La Ley de estabilidad y Autonomía financiera de las AA.PP. Emilio Vázquez Salgado. Jornadas sobre la LEGP organizadas por el IEF de A Coruña y la EGAP.
- Comentarios sobre los Proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria. Aspectos formales y materiales. Fabio Pascua Mateo. Diario La ley nº 5323, de 5 de junio de 2001.
- La agonía del municipalismo gallego. Joaquín Álvarez Gorbacho. Fundación Caixa Galicia.
- La Economía Gallega. Informes. Fundación Caixa Galicia.
- (1).- Antoni Castelles Oliveres. Algunos comentarios sobre la reforma de las Haciendas Locales. Papeles de Economía Española, nº 92 de 2002.
- (2).- Antonio Giménez Montero. La Hacienda Local en Europa. Papeles de Economía Española, nº 92 de 2002.
- (3).- Luis Caramés Viéitez. La Hacienda Local del futuro: una Hacienda urbana. Papeles de Economía Española, nº 92 de 2002.
- (4).- Nuria Bosch Roca. La Hacienda de las grandes ciudades españolas: situación actual y propuestas específicas de financiación. Papeles de Economía Española, nº 92 de 2002.
- (5).- Tomás Lobo Olvera. Código de Régimen Local. Editorial Aranzadi.

0.-PRESENTACIÓN.

Las presentes notas tienen por finalidad ordenar la tormenta de ideas que sugiere el análisis de las normas estatales y autonómicas que se refieren a las Entidades Locales y las consecuencias que de dicho análisis puedan extraerse sobre la proyección práctica de algunos principios constitucionales de las Entidades Locales: autonomía, suficiencia, solidaridad...

Constituyen, pues, unos apuntes de urgencia, (provisionales y seguramente revisables tras su análisis más reflexivo), a través de los cuales articular algunas propuestas prácticas sobre el régimen jurídico y financiero de los Entes Locales españoles.

Ha de advertirse, desde este momento ya, que las reflexiones que siguen están más fundadas en la experiencia personal y en el conocimiento profesional de las Entidades locales que en eruditas reflexiones jurídicas, y tiene por exclusivo objeto articular el análisis crítico que, a mi juicio, requiere la acción práctica.

Es mi deseo dedicar unas líneas de este apartado de presentación para expresar tres consideraciones previas:

-Un primer mensaje es de enhorabuena. Mi felicitación más sincera a la Escuela para las Administraciones Públicas de Caixanova por propiciar este encuentro y esta ocasión para la reflexión común sobre cuestiones que tanta incidencia tienen en la realidad jurídica y económica de las Entidades Locales de Galicia.

-Otro comentario inicial es de modesto y humilde homenaje al conjunto de personas que diariamente colaboran en la gestión de lo próximo, a través de esa abstracción que hemos dado en llamar "Administración Local". Políticos y funcionarios, directivos y operarios, personal funcionario y laboral de los Entes Locales, trabajan día a día sobre una realidad cada vez más compleja, más interrelacionada y más variable, empeñados en conseguir con los limitados recursos disponibles alcanzar las máximas cotas posibles de eficiencia y calidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

-La tercera manifestación inicial va más allá de lo protocolario y se asienta en lo emocional y lo afectivo. Quiero darle las gracias a todos los que participan en esta Jornada por su presencia y sus aportaciones, por cuanto a través de ellas expresan una tarea siempre inacabada : el aprendizaje. La formación y la actualización profesional son una necesidad permanente y continua. Mas allá de las formulaciones teóricas y de los planteamientos morales, el cambio

administrativo o el progreso social sólo son posibles con la concurrencia del "Capital humano". El premio Nobel Gary Becker llegó a demostrar la relación directa existente entre la inversión en formación del "Capital humano" y el incremento de la productividad, lo que sin duda ilustra el verdadero y genuino origen de "la riqueza de las Naciones".

I.-INTRODUCCIÓN.

Se atribuye a Heráclito, que realizó su obra en el año 500 a.C., la afirmación de que sólo hay una circunstancia permanente en el devenir de las cosas: que todo está en continuo proceso de cambio.

Con la inauguración del siglo XXI d.C. podemos constatar, además, dos realidades objetivas: el reloj de la historia se ha acelerado y el mundo se ha reducido.

Así, por una parte es fácil verificar que son numerosas las transformaciones que se están produciendo simultáneamente en el entorno operativo de las Administraciones Públicas: modificaciones geoestratégicas, innovaciones técnicas, globalización económica...El desarrollo tecnológico y de las comunicaciones está propiciando vertiginosos cambios políticos, económicos, sociales y culturales que requieren de un esfuerzo ímprobo de información y adaptación a las nuevas circunstancias.

Asimismo, podemos verificar que los costes del transporte son cada vez menores y que la velocidad de la información es cada vez mayor, lo que incrementa las interrelaciones y las interdependencias de modo tal que es posible afirmar que nadie es una isla. Hasta tal punto esto es así que ya nadie cuestiona la afirmación de Daniel Bell de que el Estado es hoy demasiado pequeño para hacer frente a los grandes problemas mundiales (medio ambiente, droga, terrorismo, movimientos de capitales o personas...) y demasiado grande para resolver los problemas cotidianos de los ciudadanos (que requieren de gobiernos más cercanos a las necesidades de los individuos).

En este contexto se hace necesario reconocer que el Estado español está experimentando un proceso de integración creciente en áreas supranacionales (en la Unión Europea, en particular) y, al mismo tiempo, otro proceso de intensa descentralización interna (que se dirige a las Comunidades Autónomas con mayor intensidad). Ahora bien, a pesar de lo evidente y relevante de ambos procesos la Administración Local española está notablemente al margen de los mismos.

Estas dos tendencias, centrífuga y centrípeta, deben relacionarse y hacerse compatibles en el quehacer cotidiano de las Administraciones Públicas. Es seguramente por esto por lo que el Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos, del Ministerio para las Administraciones Públicas, acuña el término "glo-cal" para hacer referencia a la necesidad de articular adecuadamente los distintos niveles territoriales a través de los cuales se adoptan decisiones públicas y se lleva a cabo la provisión de bienes y servicios públicos a los ciudadanos.

El futuro nos sitúa, así, entre dos tendencias: una europea, e incluso mundial, encaminada a la armonización (fiscal, técnica, jurídica,...) y otra local,

que tiene por objeto el mantenimiento de las peculiaridades y singularidades individuales que sean compatibles con aquella armonización.

La gestión de este contexto complejo y diverso requiere de las mayores dosis de participación y negociación para ser operativa.

Puede afirmarse, en fin, que el reto más claro al que se enfrentarán políticos, economistas sociólogos y juristas en el futuro inmediato, será el de buscar los cauces institucionales a través de los cuales hacer viable la constante interacción entre la descentralización interna y la integración supranacional del Estado, con la rapidez y capacidad de adaptación que requiere la velocidad de los acontecimientos del mundo actual.

Los Entes Locales españoles se ven directamente afectados por estas interrelaciones, hasta tal punto que se hace necesario reconocer el hecho evidente del carácter "trifronte" de su régimen jurídico: a la normativa básica estatal y a la normativa autonómica de desarrollo han de superponerse las normas que integran el derecho europeo y que resultan de aplicación. Y si esta interrelación es hoy una realidad jurídica, hace mucho tiempo ya que es una evidencia económica y financiera, sociológica y cultural.

II.- BREVE REFERENCIA AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Como es sabido "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho" (art. 1.1 CE) en el que "los ciudadanos y los poderes públicos están sometidos a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico" (art. 9.3 CE).

Por lo tanto, la primera tarea a abordar al analizar el régimen jurídico de las Haciendas locales está constituida por la referencia a los principios de aplicación recogidos en nuestra Norma Fundamental, lo que se efectúa de modo sucinto seguidamente.

II.1.- Aproximación a los principios constitucionales de aplicación a las Entidades Locales. De una forma absolutamente telegráfica podemos estructurar los principios de aplicación en torno a tres grandes apartados:

a) Un primer apartado está constituido por los principios aplicables a todas las Administraciones públicas, por cuanto la Hacienda pública requiere de una Administración Financiera para su materialización. En tal apartado debemos citar los siguientes principios relevantes:

- El principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

-Los principios contenidos en el artículo 103.1 de la CE, en cuya virtud "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho".

-Los principios a que se refiere el artículo 106 del texto constitucional, que es del siguiente tenor literal: "Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican", para añadir que "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión

sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

- b) Un segundo apartado se refiere a los principios de directa aplicación a la actividad de la Hacienda Pública. En un esfuerzo de síntesis debemos tomar en consideración, como más relevantes, los principios que seguidamente se citan:

-Los que se detallan en el artículo 31 de la CE:

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

2.- El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

3.- Sólo podrán establecerse prestaciones personales y patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley".

-El recogido en el artículo 47 al disponer imperativamente que "la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

-Los expresados en el artículo 133 de la Constitución:

1.-La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley.

2.- Las Comunidades autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3.-Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.

4.-Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

-También deben citarse los principios que afectan a la institución de los Presupuestos Generales del Estado, que se constitucionalizan en el artículo 134 de la Carta Magna y a la Deuda Pública, que se enumeran en el artículo 135 de la misma.

-Finalmente en este apartado deben recordarse el principio de control externo de la actividad económico-financiera de las entidades que integran el sector público a cargo del Tribunal de Cuentas y el de sometimiento de todos los entes públicos al régimen de contabilidad pública (es decir, a la obligación de rendir cuentas de la gestión económica-financiera realizada), regulados en el artículo 136 del texto constitucional.

c) Un tercer grupo de principios de especial relevancia para las Entidades locales está constituido por aquellos preceptos constitucionales que hacen expresa referencia a la organización territorial del Estado:

-Así, distintos preceptos se refieren a la unidad política y económica del Estado español: artículos 2, 139.2, 157.2, etc.

-Otros preceptos constitucionales consagran el principio de autonomía: artículos 2, 137, 156.1, etc.

-El principio de solidaridad interterritorial también aparece citado en numerosas ocasiones: artículo 2, 138.1, 156.1, 158...

-Al principio de territorialidad fiscal se refiere el artículo 157.2 de la Constitución.

-Los principios de coordinación y colaboración financiera se recogen en el citado artículo 156.1 y en el artículo 157.3.

-El principio de igualdad de todos los españoles y la prohibición de privilegios económicos y sociales entre las distintas partes del territorio están recogidos en los artículos 14, 138.2, 139.1, 149.1.1 y 149.1.19, etc.

-El principio de competencia normativa se concreta en los artículos 148 y 149 del texto constitucional.

-Finalmente, y sin ánimo de exhaustividad, debemos citar el principio de suficiencia financiera para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las entidades locales o a las Comunidades Autónomas (art. 142 y 156.1 CE).

El examen pormenorizado del contenido y alcance de los principios enumerados, y otros que se obvian por razones evidentes de espacio y tiempo, ha sido realizado por el Tribunal Constitucional y la doctrina más autorizada.

No obstante, en este repaso apresurado de los principios constitucionales relevantes para el régimen jurídico de las Haciendas locales interesa citar tres matices al principio de suficiencia financiera expresado:

Primero, "medios suficientes no significa recursos propios" (STC 4/81, de 2 de febrero). Así lo expresa con toda claridad el artículo 142 del texto constitucional al indicar que las Haciendas locales "se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Segundo, los medios suficientes han de serlo para "el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas". Razón por la cual adquiere especial relevancia la clarificación del contenido competencial de cada Ente local tanto en sentido positivo (qué servicios debe atender) como desde el punto de vista negativo (qué competencias no son propias de su esfera de actuación). En la actualidad los municipios y provincias prestan numerosos servicios "impropios" y asumen parcelas de gestión por vía indirecta que le representan cuantiosos costes económicos (el "regalo" de vehículo para ambulancia o para extinción de incendios, las subvenciones para actividades asistenciales, la obligación de aportaciones de terrenos para la instalación de servicios de otras Administraciones públicas, constituyen ejemplos cotidianos de lo que se intenta manifestar en la afirmación realizada).

Tercero, en el ámbito interno español son las leyes estatales y autonómicas las que atribuyen competencias a las Entidades Locales. En consecuencia parece obligado cuantificar el coste de la prestación de las funciones asignadas a las Entidades Locales por la normativa estatal y autonómica y proveer su financiación a través de la participación en los tributos de uno y otro legislador, o a través de los cauces financieros que en cada caso se determinen.

De lo expuesto en este apartado parece razonable colegir que el Estado y las Comunidades Autónomas debieran cuantificar los servicios que encomiendan a las Entidades Locales y garantizar su adecuada financiación, y que las Entidades Locales, a su vez, deben asegurarse mediante tributos propios la financiación necesaria para atender los servicios que decidan prestar por iniciativa propia o que consideren oportuno ampliar en relación con los niveles medios de prestación garantizados.

Puede añadirse a lo expuesto que si los órganos de decisión de la Unión Europea asignaran a los Estados miembros objetivos a cumplir por las Entidades Locales (calidad de los vertidos de aguas residuales, recogida selectiva de residuos urbanos u otros), también debieran cuantificar su coste medio y establecer las previsiones financieras oportunas.

II.2.- Las Entidades Locales y los Tratados Internacionales.

Los artículos 93 a 96 de la Constitución española de 1978 se refieren a los Tratados Internacionales y concluyen afirmando que "los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno" y que "sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional".

Pues bien, interesa ahora destacar dos Tratados internacionales suscritos por el Estado español: el de la Unión Europea y el de la Carta Europea de Autonomía local.

De la Carta Europea de Autonomía local han de destacarse las siguientes previsiones:

-El artículo 3.1 establece el concepto de la autonomía local en los siguientes términos:

"Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

El Tribunal Constitucional en diversas Sentencias (núms. 32/1981 /RTC 1981, 32/, 84/1982 /RTC 1982,84/, 170/1989 /RTC 1989,170/ y 214/1989 /RTC 1989,214/), en relación a la autonomía local ha dicho que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 de la CE goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. Esa garantía institucional supone el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible. Más allá de este límite su contenido mínimo que protege la garantía institucional de la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional." (Tomás Cobo Olvera. Código de Régimen Local. Editorial Aranzadi).

-El artículo 4 concreta el alcance de la autonomía local a través de los siguientes apartados:

"1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.

2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

3. El ejercicio de las 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.

4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales.

6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente."

-El artículo 9º se refiere a los recursos financieros de las Entidades locales en los siguientes términos:

"1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.

2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.

3. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.

4. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes, destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.

6. Las entidades locales deben ser consultadas según formas apropiadas sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos.

7. En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos.

La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.

8. Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Entidades locales deben tener acceso de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales."

-Y, finalmente, el artículo 11º establece la protección legal de la autonomía local en los siguientes términos: "Las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna". Si las limitaciones a la autonomía local proceden de leyes estatales o autonómicas, tal habilitación alcanza el acceso al propio Tribunal Constitucional, tras las recientes modificaciones normativas de 1999.

De los distintos principios recogidos en los Tratados de la Unión Europea y en su derecho derivado (Reglamentos y Directivas, fundamentalmente) debe hacerse mención aquí al principio de subsidiariedad y de cooperación.

El artículo 3.b del Tratado de la Unión Europea define el principio de subsidiariedad en los siguientes términos: "La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario. Ninguna acción de la comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado."

De acuerdo con este artículo 3.b el principio de subsidiariedad se encuentra limitado inicialmente a los niveles de decisión estatal y comunitario. No obstante, el indudable alcance político del principio implica su directa repercusión en la esfera regional y local atendiendo al mencionado principio de mayor proximidad que impone el Tratado de Maastrich en su conjunto. Así lo han venido manifestando diversas instituciones europeas (el Parlamento europeo en distintas ocasiones, o el Consejo Europeo)

Además, los Reglamentos de los Fondos Estructurales se refieren al principio de cooperación y lo regulan con el siguiente tenor literal; "La acción comunitaria se considerará como un complemento de las acciones nacionales correspondientes. Se establecerá mediante estrecha cooperación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organismos competentes designados por el Estado miembro a escala nacional, regional, local

o de otro tipo persiguiendo todas las partes un objetivo común. La cooperación abarcará la preparación, la financiación, la apreciación previa, el seguimiento y la evaluación posterior de las acciones".

Así pues, las normas contenidas en los Tratados Internacionales citados reservan una presencia activa de las corporaciones locales en los procesos de planificación y programación económica, regional o sectorial, del Estado o de las Comunidades Autónomas, cuya materialización práctica deben reivindicar por su enorme trascendencia financiera. Un viejo aforismo, cuyo autor no recuerdo, afirma que "los derechos no se otorgan, se conquistan". Pues bien, el derecho a participar en los Planes de Desarrollo Regional, en los Programas operativos, en los Planes Nacionales de carácter sectorial o en la asignación de los Fondos Europeos han de ser objetivos estratégicos permanentes de las Entidades locales.

II.3.-La legislación estatal sobre las Entidades Locales.

El Estado en ejercicio de las competencias que le atribuye la Constitución (artículos 9, 133 y 149) y dentro de los límites que la propia Constitución le impone (artículo 2, 142 y 148), ha dictado normas con rango de leyes ordinarias que contienen preceptos básicos de aplicación en todo el territorio nacional específicamente dirigidos a las Entidades Locales., que se comentan en los epígrafes que siguen:

II.3. 1.- La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución el Estado dictó la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que dedica expresamente a las Haciendas Locales los artículos 4 y 105 a 116, además de otros preceptos que indirectamente se refieren a cuestiones financieras (órganos competentes, quórum de aprobación, competencias de las comunidades Autónomas respecto de Entidades locales distintas del municipio, la Provincia y la Isla).

El artículo 4 atribuye a las Entidades locales territoriales (Municipios, Provincias e Islas), entre otras, las potestades tributaria y financiera, la de programación y planificación, la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos y acuerdos así como las prelacións, preferencias y prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma. El apartado 2 de este precepto añade que dichas potestades pueden ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás Entidades locales, debiendo concretar cuáles lo serán las leyes de las Comunidades Autónomas. Si bien el artículo 9 de este mismo texto

legal establece una limitación expresa a tal facultad: " las normas de desarrollo de esta ley que afecten a los Municipios, Provincias, Islas y otras Entidades locales territoriales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias de dichas entidades con carácter singular sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley para los regímenes municipales o provinciales especiales".

El título VIII, dedicado a las Haciendas locales, reitera los principios de autonomía y suficiencia proclamados por la constitución, delimita la potestad tributaria derivada o de segundo grado de las entidades locales, concreta la potestad reglamentaria en materia fiscal y la competencia local en la gestión de sus propios tributos, regula el régimen de recursos en materia económico-financiera, establece los principios de aplicación a los presupuestos locales, atribuye la fiscalización externa de la gestión económica de los entes locales al Tribunal de cuentas, somete dicha gestión al régimen de contabilidad pública y requiere del informe previo de las cuentas anuales por la Comisión especial de Cuentas.

La más reciente modificación de esta norma está contenida en la ley 57/2003 de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local, en cuya Exposición de Motivos se reconoce la necesidad de proceder a "la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración Local".

II.3.2.- La Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

La Ley reguladora de las Haciendas Locales recoge el régimen general de las Haciendas Locales (principio de territorialidad, unidad de mercado, aplicabilidad del derecho estatal en materia de infracciones, sanciones, gestión y liquidación de tributos, reserva de ley para los beneficios fiscales, de compensación de los beneficios fiscales otorgados por el Estado o la Comunidad autónoma, etc.), el régimen jurídico particular de los tributos locales y demás ingresos que pueden constituir recursos de las Haciendas Locales, el régimen presupuestario, contable, de fiscalización y de tesorería.

En este comentario apresurado del texto básico regulador de las Haciendas Locales interesa resaltar los recursos susceptibles de integrar la Hacienda de cada Entidad local particular:

*Recursos de los municipios: los enumerados en el artículo 2 de la LRHL, es decir,

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los

impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales.

-La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

-Las subvenciones.

-Los precios públicos.

-El producto de operaciones de crédito.

-Las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

-Las demás prestaciones de derecho público (intereses de demora, recargo de apremio, costes, indemnizaciones, etc.), junto con la prestación personal y de transporte a que se refieren los artículos 118 a 120.

*Recursos de las provincias.

-Ingresos de derecho privado.

-Tasas, Contribuciones Especiales y recargo provincial sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas.

-Participación en los tributos del Estado.

-Asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado en los supuestos excepcionales previstos en el artículo 127 de la LRHL.

-Subvenciones.

-Precios públicos.

-Operaciones de Crédito.

-Multas y sanciones propias de sus competencias.

-Otras prestaciones de derecho público, derivadas de su actividad financiera.

*Recursos de las Áreas Metropolitanas.

-Podrán establecer recargos sobre el IBI de los inmuebles sitos en el territorio de la Entidad cuyo tipo no pueda ser superior al 0'2 por 100.

-Las subvenciones de carácter finalista que se puedan fijar en los presupuestos generales del Estado para la financiación de los servicios específicos que constituyan su objeto.

-Los que determinen las leyes de las Comunidades Autónomas que de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos creen en su territorio Áreas metropolitanas, que puedan consistir en tasas, contribuciones especiales, precios públicos o el recargo en el IBI ya citado.

*Recursos de Mancomunidades y demás entidades asociativas:

-Contribuciones especiales singulares s/artículo 132 de la LRHL.

-Aportaciones de los municipios que las integran, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de creación respectivos.

*Recursos de las comarcas y otras entidades supramunicipales:

-Las comarcas no podrán exigir ninguno de los impuestos y recargos regulados en la LRHL ni percibir participación en los tributos del Estado.

-Las leyes de las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos, creen en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios determinarán los recursos económicos que se les asignen.

*Recursos de las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio.

-No podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado, pero si en los del Municipio al que pertenezcan.

-Las leyes de las comunidades Autónomas determinarán los recursos integrantes de sus Haciendas de entre los previstos en la LRHL para los municipios, incluso la prestación personal y de transportes, salvo cuando la tuviera acordada el Ayuntamiento con carácter de generalidad.

*Regímenes especiales: La LRHL se refiere, asimismo, a los regímenes especiales de Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla, Madrid y Barcelona.

II. 3.3.- Otras normas básicas estatales.

Hay que señalar que la competencia normativa básica del Estado se proyecta sobre toda la actividad cotidiana de los Entes Locales (función pública, contratación administrativa, gestión de Patrimonio Local, otorgamiento de subvenciones, gestión tributaria local, gestión presupuestaria) dando lugar a un amplísimo y heterogéneo elenco de normas estatales que les resultan de aplicación.

Deben formularse a este apartado dos comentarios complementarios:

-Con ánimo integrador y armonizador se aprobó el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local a través del Real Decreto Legislativo 781/86. Obviamente este encomiable esfuerzo de sistematización ha quedado ampliamente desfasado e invalidado en sus benéficos fines.

-La normativa básica estatal de carácter reglamentario ha sufrido una evidente desactualización al no haber incorporado las trascendentes modificaciones de todo orden acaecidas en las leyes que desarrollan, con lo cual puede afirmarse que han perdido en el tiempo buena parte de su virtualidad.

II.3.4.- Las Entidades Locales en la normativa autonómica.

II.3.4.1.- El Estatuto de Autonomía de Galicia .

La primera y obligada referencia a la normativa autonómica local debe ser para el Estatuto de autonomía de Galicia. En él se concretan los ámbitos competenciales del Estado y de la Comunidad Autónoma y constituye el primer escalón a transitar desde la Constitución hasta la gestión ordinaria local.

De forma muy sucinta se transcriben seguidamente las normas del Estatuto de Autonomía de Galicia que se refieren directamente a las Entidades Locales:

*Al comienzo de su articulado (art. 2º) se cita ya a las Entidades locales:

- 1.- El territorio de Galicia es el comprendido en las actuales provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.
- 2.- La organización territorial tendrá en cuenta la distribución de la población gallega y sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento.
- 3.- Una Ley del Parlamento regulará la organización territorial propia de Galicia, de acuerdo con el presente Estatuto.

*El artículo 27.2 del Estatuto otorga a *"la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva sobre organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales, propias de Galicia, alteraciones de términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el Régimen Local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo."*

*El artículo 40, determina que *"por Ley de Galicia podrá:*

- 1.- *Reconocer la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia. La Comarca no supondrá, necesariamente, la supresión de los municipios que la integren.*
- 2.- *Crear, asimismo, agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos. (Texto respetuoso con lo que establece el artículo 141.3 de la Constitución al indicar que*

"se podrán crear otras agrupaciones de municipios diferentes de la provincia").

3.- Reconocer personalidad jurídica a la parroquia rural."

*A renglón seguido, el artículo 41 señala que "la Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Xunta de Galicia. También podrán delegarlas en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto".

*El artículo 45 se anticipa al futuro con cautela y proclama que "La Comunidad Autónoma Gallega o los Entes locales afectados participarán en los ingresos correspondientes a los tributos que el Estado pueda establecer para recuperar los costes sociales producidos por actividades contaminantes o de riesgos de especial gravedad para el entorno físico y humano de Galicia, en la forma que establezca la Ley creadora del gravamen".

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 49,

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma Gallega la tutela financiera sobre los Entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 27.2 de este Estatuto.

2. Es competencia de los Entes locales de Galicia la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los Tributos propios que les atribuyan las leyes, sin perjuicio de la delegación que puedan otorgar para estas facultades a favor de la Comunidad Autónoma Gallega.

Mediante Ley del Estado se establecerá el sistema de colaboración de los entes locales, de la Comunidad Autónoma Gallega y del Estado para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de aquellos tributos que se determinen.

Los ingresos de los Entes locales de Galicia consistentes en participación en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Comunidad Autónoma Gallega, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones".

*Finalmente, la Disposición Adicional Tercera señala que "La Xunta coordinará la actividad de las Diputaciones Provinciales de Galicia en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma, y a estos efectos se unirán los presupuestos que aquellas elaboren y aprueben al de la Xunta de Galicia". Para añadir que "La Xunta podrá encomendar la ejecución de sus acuerdos a las Diputaciones provinciales". y que "éstas ejercerán las funciones que la Xunta les transfiera o delegue".

II.3.4.2.- La Ley de Administración Local de Galicia.

Y es en el marco normativo hasta aquí descrito donde se inserta la Ley del parlamento de Galicia 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia.

En ella, y como ya se indicó en el capítulo de Introducción, no se regula la comarca y se pospone a una ley posterior del Parlamento de Galicia la regulación de la parroquia rural (artículo 1.2 y Disposición Final 1ª) y la de las Haciendas locales.

No obstante, existen en la Ley de Administración local de Galicia distintas alusiones a las Haciendas locales: en su Título VIII, bajo la rúbrica genérica "de las Haciendas locales", y en distintos preceptos que iremos comentando seguidamente.

En los artículos 329 a 333, que constituyen el aludido Título VIII, se formulan las siguientes determinaciones:

1ª) Una futura Ley del parlamento de Galicia regulará las Haciendas locales de Galicia en el marco establecido por la legislación básica del Estado. Ningún plazo se da el legislador autonómico para cumplir esta relevante tarea pendiente.

2ª) Esta Ley futura deberá garantizar recursos suficientes a las Entidades locales de Galicia para el ejercicio de sus competencias y para el cumplimiento de sus fines, nutriéndose de tributos propios, de participación en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma y de los demás que determine la futura Ley gallega de financiación local en el marco de la legislación estatal.

3ª) La Ley que regule las Haciendas locales de Galicia ordenará en particular las siguientes materias:

- a) Un Fondo de Cooperación local, que tendrá por objeto compensar los desequilibrios internos de Galicia en infraestructuras básicas de carácter local, incrementar dichas infraestructuras y acercar los servicios públicos de Galicia a la media del Estado, facilitando, además, el apoyo a la actividad económica de los núcleos y zonas menos desarrolladas de la Comunidad Autónoma.
- b) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derechos privado. A estos recursos locales ya se refieren los artículos 2.1.a) y 3 a 5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales debiendo indicarse al respecto que su importe relativo no alcanza siquiera el 1 por 100 de los Presupuestos locales.
- c) Los tributos propios. Como es sabido los tributos están expresamente sometidos al principio de reserva de ley

(recogidos en los artículos 31 y 133 de la Constitución Española), cuya interpretación más reciente la ha realizado el Tribunal constitucional en su conocida sentencia 185/1995.

La Ley estatal Reguladora de las Haciendas locales ya realizó una delimitación de la materia imponible local. Tarea ésta, la de encontrar un nuevo objeto de imposición propio de una esfera territorial, notablemente compleja. Los elementos susceptibles de imposición se agrupan en tres ámbitos: la riqueza o patrimonio, la renta y la circulación de los bienes.

Pues bien, los tres ámbitos citados ya están sometidos a impuestos varios (sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, sobre la Renta de las Personas Físicas y de Sociedades, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos documentados, sobre el Valor Añadido, etc.) Hasta tal punto esto es así que en la actualidad existen notables supuestos de doble imposición. Así el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas o el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los terrenos de Naturaleza Urbana gravan manifestaciones concretas de renta o patrimonio. De tal modo que la legislación estatal ha intentado reducir el efecto de esta doble imposición mediante normas de integración parcial.

Por otra parte, los restantes tributos posibles (tasas o contribuciones especiales) ya forman parte de las potestades tributarias de los entes locales.

- d) La participación en los tributos de la Comunidad Autónoma. Esta es una opción constitucionalmente prevista de forma imperativa (artículo 142 CE), que la Ley de Administración local de Galicia recoge y ampara (art. 331.2 y 333.c), pero que ninguno de los preceptos vigentes concreta y cuya materialización en el tiempo no se determina.

En cualquier caso se hace necesario precisar primero qué tributos de la Comunidad Autónoma se incluirán entre los susceptibles de participación local (los propios, los cedidos por el Estado, los recargos autonómicos sobre tributos estatales, la participación autonómica en los tributos del Estado). Debe indicarse después, qué parte de esos tributos se destinará a la participación local. Y debe añadirse, finalmente, que los tributos propios en sentido estricto de la Comunidad Autónoma gallega tienen escasa capacidad

recaudatoria, aunque por su naturaleza, carácter y forma de gestión, la participación local parece más que justificada en algunos casos (nos estamos refiriendo al canon de saneamiento y al Impuesto sobre la contaminación atmosférica).

- e) Las subvenciones, estableciendo un registro de las subvenciones y ayudas a las entidades locales.

Las subvenciones corrientes y de capital que perciben las Entidades locales gallegas han alcanzado un volumen relevante, sin embargo están huérfanas de normativa específica que contemple su posible carácter (finalista o incondicionado), los criterios para su otorgamiento (publicidad, concurrencia, igualdad, no discriminación), los criterios objetivos para su cuantificación singular (situación objetiva de los solicitantes en infraestructuras, en recursos, en su situación económico-financiera, etc.). Regulación de las subvenciones que debería alcanzar a las otorgadas por la Comunidad Autónoma, a las concedidas por las Diputaciones Provinciales y a las que pueden otorgar las demás entidades locales.

- f) El producto de las operaciones de crédito. Aún cuando la tutela financiera de las Entidades locales gallegas le está encomendada a la Comunidad Autónoma hay que recordar inmediatamente que la Ley estatal de las Haciendas locales regula exhaustivamente el crédito local apelando a una competencia que la Constitución le otorga en diferentes apartados del artículos 149.1 de su texto.

- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus Competencias y demás prestaciones de derecho público. Recursos ya contemplados en el artículos 2.1. g) de la Ley estatal tantas veces citada que no plantean ninguna posibilidad nueva a las Entidades locales y que es prácticamente irrelevante desde la perspectiva de su capacidad financiera.

Como se puede comprobar se citan todos los recursos que establece el artículo 2 de la Ley de Haciendas locales, con las siguientes variaciones:

- No se citan expresamente los precios públicos, que podríamos entender incluidos entre "las demás prestaciones de derecho público".
- No se mencionan los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales.

-Al igual que el artículo 2 citado se omite la referencia a otros ingresos locales tradicionales que cita la Ley Reguladora de las Haciendas locales en otros apartados (la prestación personal y la de transportes), que constituyen un recuerdo histórico más que una realidad presente.

La Ley de Administración local de Galicia recoge menciones expresas de interés para la Hacienda de las Entidades locales en otros preceptos distintos de los que constituyen su título VIII. Sin ánimo de exhaustividad, podemos destacar los siguientes:

-Los expedientes de fusión o incorporación de municipios pueden ser iniciados de oficio por la Xunta de Galicia cuando se acredite la insuficiencia de recursos para atender los servicios mínimos municipales (art. 19 y 21). En los de segregación debe acreditarse la suficiencia de tales recursos para idéntico fin (art. 25 y 29)

- En materia de organización local, se cita la Comisión Especial de cuentas (a la que se refieren también la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y el artículo 193 de la Ley Reguladoras de las Haciendas locales) en los artículos 59, 66, 103 y 212, cuyos cometidos se refuerzan significativamente, si bien pueden plantearse, al menos teóricamente, conflictos entre los plazos establecidos en el artículos 193.1 de la LRHL ("Los estados y cuentas de la Entidad local serán rendidos por su Presidente antes del 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan") y las previsiones contenidas en el artículos 212 de la LALG ("La Comisión Especial de Cuentas tendrá que reunirse antes del 1 de junio de cada año"... "las cuentas y documentación complementaria estarán a disposición de los miembros de la Comisión para examen y consulta como mínimo quince días antes de la reunión").

-El artículo 82 establece una prioridad a la cooperación económica de la Xunta y de las Diputaciones Provinciales, encaminada a la prestación homogénea de los servicios mínimos de su competencia.

-El artículos 92 otorga a los municipios turísticos la posibilidad de establecer tributos o recargos específicos, de acuerdo con la legislación de las Haciendas locales.

-Los municipios rurales podrán obtener recursos singulares para obtener la dotación de infraestructuras que les garantice la prestación de los servicios mínimos a los ciudadanos.

-Particular importancia reviste para los municipios la regulación de los Planes Provinciales y de desarrollo comarcal contenida en los artículos 110 a 112 y el artículo 191.i) de la Ley de Administración local de Galicia, que presentan algunas indeterminaciones relevantes que requieren de un adecuado y urgente desarrollo reglamentario:

*Cuáles son las formas de participación de los municipios en los Planes provinciales.

*Qué medios de defensa tienen los municipios y qué consecuencias jurídicas derivan de la no aplicación de criterios objetivos en la distribución de fondos.

*Qué alcance tiene la referencia de los Planes Comarcales para los Planes Provinciales.

*En qué momento, plazo y ante qué órgano de la Xunta deben poner de manifiesto las Diputaciones Provinciales sus Programas de cooperación económica con las Entidades locales. Qué acciones de coordinación se reserva la Xunta, en qué plazo debe ejercerlas, qué consecuencias están asociadas a los posibles incumplimientos.

*Qué alcance tiene la expresión "procurarán" referida a las Diputaciones y al Plan único de sus inversiones

*Qué órgano de la Xunta coordinará dicho Plan único, de existir.

-De conformidad con lo dispuesto en el artículo 114, las Diputaciones Provinciales pueden conceder subvenciones a fondo perdido, otorgar créditos o crear cajas de crédito para facilitar a los ayuntamientos operaciones financieras. Lo que no se concreta es el procedimiento, el órgano competente, los criterios de distribución y cuantificación, los requisitos formales y materiales de su otorgamiento, aplicación y justificación.

-El art. 134 se refiere a los recursos de las Haciendas de las Áreas Metropolitanas con una expresión inicial que identifica Hacienda y recursos, cuando éstos son sólo una parte de aquella. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134.2 de la LRHL son las leyes de las CC.AA. que crean en su territorio áreas metropolitanas las que deben determinar sus recursos de entre los citados en el artículo 133 y en el 134.1.a) de la propia LRHL. La Ley de Administración local de Galicia no cita expresamente las contribuciones especiales ni el posible recargo sobre el IBI, planteando dudas la inclusión de tales conceptos en la expresión genérica "cualquier otra que le corresponda percibir de acuerdo con las leyes".

-El artículo 148 se refiere a los recursos de las Haciendas de las Mancomunidades de municipios para citar los que determina el artículo 135 de la Ley Reguladora de las Haciendas locales y establece una garantía para la realización efectiva de las aportaciones municipales, la retención por la Xunta de la participación en los tributos del Estado.

-El artículo 152 faculta a la Xunta de Galicia para otorgar subvenciones a la constitución de Consorcios locales, sin concretar, una vez más, criterios de otorgamiento o cuantificación.

-El artículo 164 enumera los recursos de las Entidades locales menores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 de la LRHL.

-El artículo 170 prevé la posibilidad de aportaciones de la Xunta de Galicia a favor de los Ayuntamientos en Agrupación Forzosa para el sostenimiento en común de puestos de funcionarios de Administración local con habilitación nacional.

-Los artículos 182 y 183 establecen mecanismos para garantizar formal y materialmente la efectiva nivelación económica de las competencias delegadas por la Xunta de Galicia.

-Finalmente, el artículo 191 atribuye a la Comisión Gallega de Cooperación local importantes cometidos en materia de autonomía y suficiencia financiera de las Entidades locales.

II.3.4.3.- Algunas experiencias normativas en otras Comunidades Autónomas.

*La Comunidad Autónoma Catalana, a través de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, reguló el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña. Experiencia que cuenta, por tanto, con casi 16 años de vigencia y aplicación. Más próxima en el tiempo es la Ley 21/2002, de 5 de julio, que aprueba la séptima modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

*La Comunidad Autónoma de Castilla y León, mediante la Ley 7/1991, de 30 de abril, creó el Fondo de Compensación Regional de Castilla y León, con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro de la Comunidad y la realización interna del principio de solidaridad y a través de la Ley 1/1998, de 4 de junio, ha regulado su régimen local.

*La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, recoge en su Ley de Entidades locales de 14-3-1991, el Fondo Regional de Ayuda Municipal de cuya cuantía global el 50 por 100 no tendrá el carácter de específico y el resto se destinará obligatoriamente a financiar obras de interés municipal. Posteriormente, en la Ley 7/1995, de 21 de diciembre, modificó el régimen de Fondo Regional de Ayuda a Municipios para destinarlo a la cooperación para la prestación de servicios a los ciudadanos, adecuándolo a las circunstancias de los municipios por tramos de población.

*La Comunidad Foral de Navarra dictó la Ley Foral 15/1989, de 13 de noviembre, destinada a reglar la cooperación económica del Gobierno

de Navarra para el saneamiento de las Haciendas locales de la Comunidad Foral. En dicha Ley Foral se determinaron los criterios de evaluación de la situación económico-financiera de cada Entidad local, se concretaron las medidas específicas aplicables a cada situación de las tipificadas y se definieron los compromisos a adoptar por los Entes locales beneficiarios, las medidas de seguimiento de los mismos y las consecuencias asociadas a su posible incumplimiento.

Más recientemente esta Comunidad Autónoma ha aprobado la Ley Foral 24/2002, de 2 de julio, por la que se establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2002 a 2004. En dicha Ley se prevé que el fondo citado se distribuya, básicamente, en dos tramos, uno destinado a transferencias corrientes y otro que tiene por objeto financiar inversiones municipales, cada uno de ellos con criterios de distribución diferenciados.

*La Comunidad Autónoma de Canarias aprobó la Ley 3/1994, de 3 de febrero, de Cooperación al saneamiento y mejora de las Haciendas Municipales de Canarias. En dicha Ley se contempla un Plan cuatrienal de saneamiento y mejora de las Haciendas Municipales Canarias, se crea un Fondo con tal denominación, se definen los indicadores económico-financieros a utilizar, se diseñan los planes de actuación individualizados, se especifican los criterios de reparto del Fondo citado, se establecen los instrumentos de seguimiento, comprobación y control de los Planes de actuación individualizados y se indican las actuaciones en caso de posibles incumplimientos.

*La Comunidad Autónoma de La Rioja ha dictado la Ley 1/1997, de 31 de marzo, de saneamiento de las Haciendas locales de la Comunidad Autónoma de la Rioja. En dicha norma se autoriza al Gobierno de La Rioja para conceder subvenciones a los Ayuntamientos de su ámbito territorial destinadas a refinanciar los préstamos en vigor tanto a medio como a largo plazo concertados con anterioridad al 31 de diciembre de 1996. A través de la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, se ha regulado el Régimen Local de La Rioja.

*La Comunidad Autónoma de Galicia ha aprobado la Ley de Administración Local Galicia 5/1997, de 22 de julio que prevé un Fondo Gallego de Cooperación Local y recoge la participación de los municipios en los tributos de la Comunidad Autónoma. La participación municipal en los tributos de la Comunidad Autónoma de Galicia ya es una realidad, en tanto que se acaba de obtener un acuerdo sobre el Fondo citado en su aplicación al ejercicio 2004.

*La Comunidad Autónoma de Murcia regula su régimen local a través de la Ley 6/1998, de 25 de agosto.

*La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón establece un Fondo Local de Aragón, un Programa de Política Territorial y un Fondo de Cooperación Municipal.

II.B).- Los títulos competenciales del Estado y la autonomía de los Entes Locales.

La Constitución Española de 1978 establece un Estado compuesto y complejo, según la expresión utilizada por el propio Tribunal Constitucional (STC 13/1992).

Es por ello que el texto constitucional contiene numerosos principios que se refieren a las relaciones políticas, jurídicas y financieras entre los distintos niveles territoriales que han de ser respetados por todos los poderes públicos.

Sobre tales principios la jurisprudencia constitucional ha precisado que tienen carácter eminentemente normativo, gozan de la misma fuerza derogatoria del resto de la Constitución y su infracción directa por el legislador es motivo suficiente para fundamentar un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad (STC 25/814, 80/1982, 8/1983, 116/1997). Debe añadirse inmediatamente que una de las características de los principios recogidos en la Constitución es la necesidad de su ponderación conjunta por cuanto, en ocasiones, pueden resultar aparentemente contradictorios (unidad-autonomía, territorialidad-solidaridad, etc.).

Así pues, puede afirmarse que la autonomía financiera constitucionalmente consagrada no es ilimitada y frente a pronunciamientos del Tribunal Constitucional en favor de ella (STC 176/1997, 150/1990, 135/1992, 237/1992, 19/1998, 289/2000) existen otros que invocan la necesaria coordinación con la Hacienda estatal y las potestades que en aras del principio de unidad le atribuye al Estado el artículo 149.1 de la propia Constitución.

De este modo la idea de unidad del orden económico cuya preservación y garantía corresponde al Estado constituye no una limitación sino un límite a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales.

"El punto de arranque de estos límites es la idea, expuesta por primera vez en la STC 1/1982, de la Constitución económica, no ya en el sentido de una opción constitucional a favor de la economía de mercado, expuesta aunque en términos bastante amplios en la STC 37/1998, de 16 de noviembre, sino en el de unicidad del orden económico estatal; en términos más precisos, la citada sentencia dice que "esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más intensa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial. La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores". De forma consecuente nuestra Constitución mantiene bajo competencia exclusiva del Estado materia tales como el régimen aduanero y arancelario, comercio exterior (art. 149.1.10), el sistema monetario (art. 149.1.11), la coordinación de la planificación general de la actividad

económica (art- 149.1.13) y sobre la Hacienda General y Deuda del Estado (149.1.14). A lo que hay que añadir principios como el de solidaridad, igualdad o unidad de mercado de los artículos 38, 139, 149.1.1, 156.1 ó 158.2" (*Fabio Pascua Mateo. Comentarios sobre los Proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria. Aspectos formales y materiales. La Ley nº 5.323*)

Diversas sentencias del Tribunal Constitucional reconocen que la autonomía financiera de las Entidades Locales tiene límites en el orden presupuestario y financiero:

-La emisión de Deuda Pública por las Comunidades autónomas requiere de la autorización por el Estado de acuerdo con el artículo 14 de la LOFCA. Esta autorización estatal previa del endeudamiento autonómico es una limitación admitida por la STC 11/1984.

-La sentencia 190/2000 señala que "el Estado está legitimado para adoptar medidas de ordenación y coordinación económica para el conjunto del territorio nacional, incidiendo incluso en sectores atribuidos a la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña, siempre naturalmente, que la relevancia de las medidas adoptadas la justifiquen y no se produzca un vaciamiento de las competencias autonómicas".

-El derecho de las Comunidades Autónomas a "elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos" no impide la remisión periódica de informes de gastos realizados con la financiación estatal para que éste pueda verificar su aplicación (STC 237/1992).

-La fijación de un tipo de interés de demora uniforme para todo el Estado no es contrario a la autonomía financiera de las CC.AA. (STC 14/1986).

-El Estado puede fijar límites de los gastos salariales del personal al servicio de las Administraciones Públicas. "La imposición de tales límites constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público" que "resulta constitucionalmente justificada en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario" (SSTC. 63/1986, 96/1990, 237/1992, 171/1996, 103/1997, 62/2001).

-Las Comunidades Autónomas pueden tener capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus prioridades pero esa capacidad debe ejercerse necesariamente bajo el principio de coordinación con la Hacienda estatal (STC 193/2000).

-La regulación jurídica del Patrimonio Municipal del suelo contenida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo también fue objeto de análisis por el altoTribunal (STC 31/1997) que mantiene la vigencia de los artículos 276.1 y 276.2) y 280.1 del TRLS de 1992 y declara inconstitucionales el resto de las disposiciones reguladores del Patrimonio Municipal del Suelo que atribuye en su regulación a las Comunidades Autónomas. El artículo 276.1 del TRLS establece que la finalidad del Patrimonio Municipal del suelo es la de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento. El artículo 280.1 determina que los bienes del Patrimonio Municipal del suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas protegidas y otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento vigente.

Por lo que se refiere al ámbito de la autonomía financiera de las Entidades Locales pueden indicarse sintéticamente cuatro cuestiones:

- 1.- Al Estado y a las Comunidades Autónomas les corresponde dictar aquellas leyes que requieran las actuaciones de los Entes Locales sujetas al principio de reserva de Ley (establecimiento y ordenación de los elementos esenciales de los ingresos tributarios).
- 2.- Las medidas de disciplina presupuestaria contenidas en el Proyecto de LGEP (autorización previa para operaciones de crédito y limitaciones al endeudamiento y al déficit presupuestario) ya están pacíficamente contempladas en la Ley Reguladoras de las Haciendas Locales vigente y han sido ratificadas por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones: la sentencia 4/81 del TC señala que el límite al endeudamiento local por el Estado no es contrario a la autonomía local y la STC 57/83 reitera que los controles estatal y autonómico sobre el endeudamiento local se justifican por las consecuencias que en el conjunto de la economía y del equilibrio financiero pudieran generarse de una desordenada apelación al crédito y de un endeudamiento local excesivo.
- 3.- Las STC 179/85, 96/90 y 237/92 convalidan la competencia del Estado para ejercer las potestades que le atribuye el artículo 149.1.14 de la Constitución e incidir en la autonomía presupuestaria de los Entes Locales.
- 4.- Las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía ciertas competencias sobre las Entidades Locales (la tutela financiera de las EE.LL, por ejemplo) que el legislador estatal

no puede desconocer aunque actúe como legislador básico (STC 179/85, 214/89, 96/90 y 237/92).

El objetivo de un Espacio Económico Europeo, la prohibición de determinados límites o limitaciones a la libre circulación de personas, bienes y servicios o capitales en todo su territorio y el establecimiento de políticas económicas, monetarias o fiscales comunes en el ámbito de los países de la Unión Económica y Monetaria es algo consustancial a los Tratados y al "Derecho derivado" de la Unión Europea.

En particular, los objetivos de estabilidad presupuestaria contenidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en la medida en que están materializados en los Reglamentos 1466 y 1467/97, ya son de aplicación directa en el Estado español y vinculan a éste y a sus autoridades regionales y locales

II.C).- El principio de equilibrio presupuestario en los Entes Locales.

El objetivo del equilibrio en las finanzas locales está consagrado en todas sus manifestaciones en el régimen jurídico de éstas, constituido fundamentalmente por la Ley reguladora de las Haciendas Locales y por el Real decreto 500/1990 por el que se desarrolla el capítulo I de su título VI.

Así, el equilibrio formal inicial del Presupuesto de la Entidad, de sus Organismos Autónomos y de las Sociedades Mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a la Entidad Local se exige en el artículo 146.4 de la LRHL al establecer que "cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberán aprobarse sin déficit inicial".

Exigencia ésta del equilibrio formal inicial del presupuesto que aparece reforzada en el artículo 152.2 del texto legal citado al incluir entre los motivos de impugnación del presupuesto la relativa a la nivelación presupuestaria ("por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de éstos respecto de las necesidades para las que estén previstos"). Más aún, el artículo 152.2 de la citada LRHL determina que "el Tribunal de Cuentas deberá informar previamente a la resolución del recurso cuando la impugnación afecte o se refiere a la nivelación presupuestaria".

El mantenimiento del equilibrio formal del presupuesto durante su ejecución viene requerida por distintos preceptos de la normativa local citada:

- "No podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar" (art. 154.5 LRHL).

- "Los ordenadores de gastos y de pagos, en todo caso, y los interventores de las Entidades locales, cuando no adviertan por escrito la improcedencia serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente (art. 169, 197.2 y 200.2 LRHL).

- En los expedientes de modificaciones de créditos deberá especificarse el medio o recurso que ha de financiar el aumento que se propone (art. 158 a 163 LRHL y art. 16 R.D. 500/90).

- Con una proyección material y práctica más depurada, el artículo 154.6 de la LRHL condiciona la disponibilidad de los créditos financiados con ayudas, subvenciones, donaciones o cesiones de recursos por terceros o con operaciones de crédito a largo plazo a la existencia de documentos fehacientes que acrediten los compromisos firmes de aportación o la autorización necesaria para obtener el crédito. Idéntico requerimiento se contiene en el artículo 54.6 de la LRHL, lo que ilustra la preocupación del legislador por vincular la realización efectiva del crédito a la ejecución del gasto financiado con este recurso.

- Por otra parte, el artículo 34.2 de la LRHL determina que "el acuerdo relativo a la realización de una obra o al establecimiento o ampliación de un servicio que debe costearse mediante contribuciones especiales no podrá ejecutarse hasta que se haya aprobado la ordenación concreta de éstas".

También existen preceptos destinados a garantizar los equilibrios parciales de los presupuestos locales:

- "Los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales" (art. 5 LRHL.)

- La apelación al crédito a largo plazo por las Entidades Locales sólo puede tener por finalidad la financiación de sus inversiones o la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes (art. 50 LRHL.), con la única excepción contemplada en el artículo 158.5 de la propia LRHL para modificaciones de créditos destinadas a atender gastos corrientes declarados expresamente necesarios y urgentes.

En último término, el artículo 174 de la LRHL está destinado a asegurar el equilibrio del presupuesto liquidado, al imponer las actuaciones a adoptar por las Entidades Locales ante un Remanente de Tesorería negativo. Como es sabido, la Disposición Transitoria cuarta de la Ley 22/1993, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la protección por desempleo, permitía al Pleno Corporativo adoptar, ante situaciones de Remanente de Tesorería negativos, una opción alternativa mediante la adopción de las medidas en ella contempladas. Más recientemente, la Ley 13/1996, de MFAOS, prorrogó los efectos de la norma antes citada por un nuevo periodo de cuatro años, que finalizó el 31 de diciembre del año 2000.

Asimismo deben reseñarse las condiciones y limitaciones a la apelación al crédito que vinculan a las Entidades Locales, recogidos en los artículos 49 a 56 de la reiteradamente invocada Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Así pues, la exigencia de equilibrio en la formación, aprobación, ejecución y liquidación de los presupuestos locales está recogida en la legislación vigente, con el alcance citado y con la eficacia práctica de todos conocida.

Al propio tiempo las limitaciones a la apelación al crédito por las Entidades Locales ha ido modulándose para adaptarse a la circunstancia evidente de que éste es prácticamente el único recurso financiero disponible por las Entidades Locales para la financiación de sus inversiones, sobre el que pueden actuar de forma relativamente autónoma y a corto plazo. La obtención de ayudas o subvenciones (autonómicas, estatales o europeas) o la realización de esas inversiones por otras Administraciones Públicas requieren de decisiones ajenas, no siempre regladas, y de plazos de decisión dilatados en el tiempo.

Una consideración adicional sobre el equilibrio financiero de los Entes Locales procede de las nuevas exigencias contenidas en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, tiene carácter básico en todo su contenido excepto en lo dispuesto en el Capítulo Segundo de su Título II, que está destinado exclusivamente al Sector Público Estatal, y prevé su entrada en vigor el 1 de enero de 2002, para ser aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de esa fecha.

Por su contenido este texto Legislativo puede ser objeto de distintas consideraciones de orden jurídico y de carácter económico-financiero, algunas de las cuales se exponen a continuación.

Una primera consideración es la relativa a la de si eran necesarios dos leyes singulares, que a su vez implican otras modificaciones anunciadas en su propio texto, o si hubiera sido más adecuado tramitar desde el inicio la modificación puntual de las normas financieras sustantivas, es decir, modificar la

Ley General Presupuestaria en lo que atañe al Estado, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en lo referido a las Comunidades Autónomas de régimen común y la Ley reguladora de las Haciendas Locales en lo que afecta a los Entes Locales. Este mismo debate se planteó con ocasión de la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías del contribuyente, que pudiera haberse incorporado a la Ley General Tributaria.

Parece que en ambos casos ha prevalecido el efecto "anuncio" de una norma singular frente al criterio más integrador y sistemático de la modificación de las normas a las que afecta.

Un segundo tipo de consideraciones se refiere al contenido del objetivo esencial atribuido a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria:

-Por un lado por la posible ambigüedad de la referencia a "la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento" (art.1 de LGEP). Como se ha indicado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento es el resultado de una Resolución del Consejo Europeo, sin valor normativo, que se concretó en dos Reglamentos, de eficacia directa, que no utilizan esta denominación. Parece más adecuado referirse a los Reglamentos en los que aquel Pacto se concreta.

-Por otro lado no se concretan las circunstancias excepcionales que pueden dar lugar a déficits considerados excesivos, ni se especifica el límite de tales déficits limitándose a prohibir inicialmente cualquier desequilibrio presupuestario. Los Reglamentos en que se materializa el Pacto de Estabilidad y Crecimiento consideran un "déficit excesivo" aquél que excede del 3 por 100 del PIB y establecen las circunstancias excepcionales en las que un "déficit excesivo" no dará lugar a sanciones. La Ley sólo contempla como estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el SEC.

-Para facilitar criterios homogéneos en la medición del objetivo de estabilidad, el artículo 3.2 y el artículo 10 de la LGEP establece que dicha medición "será realizada de acuerdo con las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales". Esta expresión resulta imprecisa por cuanto el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales está constituido por los Reglamentos citados y por un conjunto de prácticas y documentos elaborados por grupos de expertos que se comprenden en ocasiones en Manuales o Instrucciones Técnicas

y que están sujetos a modificaciones consensuadas en su interpretación y aplicación.

-Finalmente, el plazo para la corrección de situaciones excepcionales de déficits presupuestarios se establece en el "medio plazo" (art. 7.3 y 22 del Proyecto de LGEP) o en los tres ejercicios presupuestarios siguientes (art. 14.1, 17 y 23.2 del proyecto de LGEP). Sin embargo, el artículo 3.4 del Reglamento 1467/97 establece que la corrección del déficit excesivo se hará en el año siguiente a la identificación de dicho déficit, salvo que concurren circunstancias excepcionales debidamente motivadas.

Otra consideración adicional la requiere la redacción del artículo 6.2 de la LGEP al establecer que "Las disposiciones legales o reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria". El último inciso subrayado resulta notablemente impreciso y puede suponer un motivo de inseguridad jurídica para quienes se relacionan con las Administraciones Públicas en los actos de ejecución del gasto público.

Una consideración general más viene motivada por el artículo 11 de la Ley comentada, por cuanto no concreta los criterios de imputación de responsabilidades a quienes incumplan el objetivo asignado de estabilidad y sólo las prevé para aquellos incumplimientos que concurren con el incumplimiento conjunto de España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Es decir, no se prevén responsabilidades aisladas si no se da la premisa del incumplimiento conjunto ante la Unión Europea, ni se contemplan circunstancias atenuantes o eximentes de tal responsabilidad cuando resulte exigible por esta coincidencia. O, por decirlo de otro modo, una Comunidad Autónoma o un Ayuntamiento puede incumplir reiteradamente los objetivos de estabilidad presupuestaria asignados, sin que le depare ninguna consecuencia práctica siempre que ese incumplimiento no coincida con el incumplimiento de España ante la Unión Europea y ello a pesar de los "indeseables efectos" de sus "déficits"; sin embargo, otra Comunidad Autónoma o Ayuntamiento que ocasionalmente incumpla los objetivos de estabilidad presupuestaria asignados puede encontrarse con que ese incumplimiento coincide con el general de España y, en consecuencia, sea sancionado por la Unión Europea conforme las responsabilidades que se le imputen. Tampoco se establecen "a priori" posibles circunstancias atenuantes o eximentes de la responsabilidad sancionable.

En todo caso, es posible que la detección de los incumplimientos y la aplicación de las sanciones cause un quebranto económico a la Hacienda de la Administración correspondiente, razón por la cual debiera tomarse en consideración la responsabilidad imputable a quienes con sus acciones u omisiones propiciaron aquel incumplimiento responsable. De otro modo sólo pagarán las consecuencias finales del incumplimiento sancionable y de la sanción misma los ciudadanos a los que vaya destinada la acción de la Administración territorial implicada.

También debe significarse que la enumeración de los Entes que integran el sector público y que constituyen el ámbito subjetivo de su aplicación plantea las consideraciones que siguen:

-No se adapta a la terminología contenida en otras normas de carácter general: Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, Ley de organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, legislación local.

-Incluye "los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado" que debiera ser objeto de una adecuada concreción pues, en otro caso, otorgaría a las leyes de Presupuestos Generales del Estado la capacidad de resolver esta indeterminación con criterios coyunturales.

-Se refiere, asimismo, al "resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales...". Para evitar confusiones sería conveniente aclarar el término "dependientes": participación mayoritaria, capacidad de decisión en sus órganos de gobierno, etc.

Una última consideración genérica la sugiere la abundante referencia a principios de orden económico-financiero y presupuestario que contiene el proyecto comentado. Esta referencia parece más apropiada para normas constitucionales que contienen valores y principios inspiradores del ordenamiento jurídico subordinado, pero sólo debiera utilizarse en las normas con rango de ley cuando no vaya acompañada su enumeración de la delimitación de los conceptos jurídicos en que se concretan y materializan, pues, de no ser así, tendrán un mero carácter declarativo, solemne o programático que, en el peor de los casos, puede generar situaciones de inseguridad jurídica.

Resultan de aplicación a las Entidades Locales: el Título I (ámbito de aplicación de la ley y principios generales), el Capítulo primero del Título II (Disposiciones comunes del Equilibrio Presupuestario del Sector Público), el Capítulo tercero de este mismo Título II (Equilibrio Presupuestario de las Entidades Locales), la Disposición Adicional Única (por la que se modifican los artículos 54 y 146 de la LRHL), la Disposición Derogatoria (que utiliza el fórmula

genérica tan habitual como criticada de que "quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que se contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente ley) y las Disposiciones Finales Segunda, Cuarta y Sexta (esta última de entrada en vigor de la ley).

Así, las Entidades Locales ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad definido para ellas por el Gobierno, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas. Nada se dice, sin embargo, de cómo se asignará ese objetivo global de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales a cada una de ellas individualmente, ni de los criterios a utilizar para tal distribución particular.

El Ministerio de Hacienda podrá recabar la información que permita medir el grado de realización del objetivo que a cada Entidad Local corresponda alcanzar, con arreglo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Al propio tiempo el Ministerio citado mantendrá una central de información de carácter público sobre el crédito vivo asumido por las Entidades Locales, con la colaboración de las Entidades Financieras, y del Banco de España y de otras Administraciones Públicas, Esta previsión es reproducción casi literal de la contenida en el artículo 56 de la LRHL. El artículo 22 de la LGEP se dedica a la "concrección de las situaciones de desequilibrio", en los siguientes términos: "las Entidades Locales que no hayan alcanzado el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 19 de la presente ley vendrán obligados a elaborar, en el plazo de los tres meses siguientes a la aprobación (¿?) o liquidación del Presupuesto en situación de desequilibrio (¿?) un plan económico-financiero a medio plazo para la corrección. Este plan será sometido a la aprobación del Pleno de la Corporación".

La redacción citada plantea dos cuestiones igualmente relevantes:

- 1ª.- ¿Puede admitirse la aprobación de un Presupuesto local con desequilibrio presupuestario?. Tal posibilidad no es admisible en la actual redacción del artículo 146.4 de la LRHL. Una interpretación sistemática de este precepto en el contexto de la LGEP nos lleva a considerar que el desequilibrio presupuestario inicial en términos del objetivo de estabilidad es compatible con el equilibrio formal inicial del presupuesto local impuesto por la LRHL. Tal situación deriva del distinto alcance conceptual de uno y otro desequilibrio. La LGEP se refiere al equilibrio o superávit computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el SECNR, lo que puede ser computado por dos vías alternativas:

- públicas.
- (3+4).
- a) Una, utilizada formalmente en términos de contabilidad pública, que se define por la comparación de las siguientes magnitudes:
- 1.-Derechos reconocidos no financieros.
 - 2.-Obligaciones reconocidas no financieras (entre las que se incluyen los intereses y comisiones del endeudamiento público).
 - 3.-Superávit presupuestario no financiero (1-2).
 - 4.- Ajustes:
 - 4.1 Enajenación de acciones de empresas
 - 4.2 Intereses efectivos.
 - 4.3 Plusvalías Banco de España.
 - 4.4 Otros ajustes.
 - 5.-Necesidad (-) o capacidad (+) de financiación

- b) Otra, más coloquial, que se traduce en la comparación anual entre el importe de los ingresos por operaciones financieras (capítulo VIII + capítulo IX) y las cantidades destinadas a atender los gastos financieros del ejercicio (capítulo VIII+ capítulo IX).

Es evidente que un desequilibrio en los términos descritos por la LGEP implica la apelación a recursos financieros para paliar ya que, en todo caso, debe asegurarse el equilibrio formal exigido por la LRHL.

Pero si esto es así debiera aclararse convenientemente en el proyecto comentado y no contribuir a la confusión con el término "desequilibrio" utilizado en el artículo 22.1. citado.

- 2ª.- La estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales requiere del equilibrio presupuestario, ¿no del superávit, en su caso?. Recuérdese que el artículo 3.2 del proyecto define la estabilidad presupuestaria como "la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y regionales".

El apartado 2 del artículo 22 comentado continua indicando que el plan económico-financiero aprobado por el Pleno de la Corporación debe remitirse al Ministerio de Hacienda y a las Comunidades Autónomas. Nada se dice sobre su

posible corrección o adecuación por el Ministerio o por la Comunidad Autónoma por lo que debe entenderse que se remite a los efectos de mera información.

El artículo 23 de la LGEP se refiere a las operaciones de crédito y deuda de las Entidades Locales aunque la verdadera regulación de éstas se contiene en la Disposición Adicional Única, al determinar la nueva redacción del apartado 7 del artículo 54 de la LRHL. Los términos de esta nueva redacción son tan amplios que parecen incorporar una excepción motivada al principio de estabilidad presupuestaria, tal y como se desprende de esta nueva redacción y del artículo 23.2 del texto comentado. Lo que supone una atemperación de sus consecuencias para los Entes Locales y el reconocimiento implícito de varias circunstancias relevantes:

- 1.-La apelación al crédito constituye un elemento de especial relevancia para la financiación de las inversiones de los Entes Locales, habida cuenta las limitaciones evidentes de sus restantes recursos propios.
- 2.-No toda operación de crédito debe ser proscrita. Las inversiones que reportan rentabilidades económicas y/o sociales mayores que las de su coste financiero deben considerarse viables jurídica y económicamente, tanto para la empresa privada como para los Entes Locales.
- 3.-En ocasiones la financiación mediante operaciones de crédito es la única forma que permite asumir la financiación local de Proyectos de Inversión financiados, asimismo por otras Administraciones Públicas y, especialmente, por la Unión Europea. Sería lamentable tener que renunciar a un gran Proyecto de Inversión cuyo mayor porcentaje de coste es asumido por Fondos Europeos porque una pequeña proporción del mismo haya de ser asumida por una Entidad Local sin recursos propios suficientes para abordarla. Situación ésta que me permite sugerir que las AA.PP supramunicipales asuman prioritariamente esta financiación local de Proyectos cofinanciados por la Unión Europea como una forma de fomentar el que los Entes Locales procuren ésta. Debe significarse, por último, que la redacción indicada es el resultado de una modificación del texto original incluida por vía de enmienda en el trámite del Congreso de los Diputados.

Los Entes de derecho público del artículo 2.2 de la LGEP (que incluye entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles dependientes de las Entidades Locales) que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad vendrán obligadas a presentar un informe

de gestión y un plan de saneamiento a medio plazo cuyo contenido, plazo y procedimiento serán objeto de desarrollo reglamentario. Ningún plazo determina el proyecto para el desarrollo reglamentario citado, lo que resulta trascendente por cuanto son ya numerosos los incumplimientos de desarrollos reglamentarios anunciados para los Entes locales (la adecuación del Reglamento de Servicios, requerida por la propia Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, el desarrollo reglamentario de la ley de Haciendas Locales en materia de operaciones de crédito y deuda, de control y fiscalización o de la Tesorería de los Entes Locales son ejemplos notorios de los incumplimientos citados). En este apartado, y para quien suscribe estas reflexiones de urgencia, se suscitan dudas sobre la situación específica de los consorcios ante la LEGP.

III.- ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES.

La realidad local española es múltiple y variada y viene determinada por diversos factores tales como la historia singular de sus entidades, el territorio sobre el que se proyectan, las formas peculiares de asentamiento de su población, determinados indicadores socioeconómicos y la organización político-administrativa que las define y en la que se enmarcan.

A la descripción somera de esa realidad múltiple y diversa se dedica el presente epígrafe.

III.1) Escasa participación del sector local en el gasto público total.

Una característica que ilustra la importancia económica del sector público local en el conjunto del gasto público español y, por tanto, su trascendencia para el equilibrio presupuestario del conjunto de las Administraciones públicas, es la de su escasa significación relativa.

Esta afirmación puede sustentarse a través de dos elementos de referencia:

- La evolución del gasto público por administraciones territoriales, sin tener en cuenta el gasto de la seguridad social.

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR ADMINISTRACIONES			
AÑO	ADMINISTRACIÓN CENTRAL	COMUNIDADES AUTÓNOMAS	ENTIDADES LOCALES
1.985	73,15	14,12	12,73
1.990	65,78	20,21	14,01
1.991	64,78	21,51	13,71
1.992	64,27	22,35	13,38
1.993	64,18	22,76	13,05
1.994	64,53	23,14	12,33
1.995	65,01	23,12	11,87
1.996	62,58	24,73	12,68
1.997	61,1	25,93	12,98
1997 (Galicia)	51,5	37	11,5

Como se puede comprobar, el Estado ha perdido presencia en el conjunto del gasto público. Las Comunidades Autónomas han sido las principales beneficiarias de este proceso descentralizador. El aumento de la participación de los Entes locales en el Gasto Público total es poco significativo. Estas afirmaciones adquieren mayor énfasis si se tiene en cuenta que el proceso de transferencia de competencias estatales a las Comunidades Autónomas continúa y continuará incrementando significativamente su capacidad de gasto . Baste

recordar que las Comunidades Autónomas llamadas de "vía lenta" sólo recientemente (1-1-2002) han asumido competencias tan relevantes desde la perspectiva del gasto como la Educación o la Sanidad; así, puede resultar ilustrativa la situación de Galicia, como autonomía que tiene las competencias citadas con anterioridad. En algunas comunidades Autónomas la escasa participación local en el conjunto del gasto público resulta particularmente ilustrativa de cuál es la materialización efectiva de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera de las Haciendas Locales.

La comparación de estos datos con el contexto internacional puede efectuarse a través de la información que seguidamente se expone:

PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN EL CONJUNTO DEL SECTOR PÚBLICO (PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL CONSOLIDADO)			
	C	E	L
Australia (1998)	50,2	43,7	6,1
Austria (1999)	67,7	16	16,3
Canadá (1997)	41,1	40,7	18,2
EE.II. (1998)	52,6	22,1	25,4
RFA (1998)	65,2	20,2	14,6
Suiza)1998)	51,4	27,6	20,9
Países federales	54,7	28,4	16,9
Dinamarca)1999)	43,6	-	56,4
Finlandia (1998)	60,9	-	39,1
Francia (1997)	81,7		18,3
Italia (1999)	73	-	27
Holanda (1997)	73,9	-	26,1
Noruega (1998)	61,5	-	38,5
Reino Unido (1999)	74,3	-	25,7
Suecia (1999)	61,9	-	33,6
Países unitarios	66,4	-	33,6
España (1998)	62,7	-	12,9

Nota: C: gobierno central, E: gobiernos estatales, L: gobiernos locales.
Fuente: International Monetary Fund. y otros, citada por Antoni Castells (1)

GASTO LOCAL ANUAL POR HABITANTE EN EUROS	
Total 16 países	2.248
Portugal	431
España	740
Bélgica	1.261
Alemania	1.707
Irlanda	1.992
Francia	2.072
austria	2.198
Luxemburgo	2.357
Reino Unido	2.446
Italia	2.610
Holanda	2.696

Suiza	3.814
Finlandia	4.218
Suecia	5.230
Noruega	6.800
Dinamarca	9.580
Fuente: Antonio Giménez Montero (2)	

La evidente elocuencia de las cifras requiere de un comentario previo: sólo alcanza su verdadero significado la comparación de los gastos relativos de cada nivel territorial si se ponen en relación con las competencias atribuidas a cada uno de ellos en los diferentes países. Así conviene recordar que en Dinamarca los gobiernos locales ejercen funciones de gestión en materia de educación y sanidad, por ejemplo.

III.2).- Heterogeneidad de los municipios españoles.

Una primera aproximación a las peculiaridades de los municipios españoles requiere poner de manifiesto su heterogeneidad. Circunstancia que se puede apreciar de la simple constatación de sus niveles de población, lo que representa un indicador indirecto de sus capacidades relativas de gestión y de las posibilidades de financiación de los servicios y competencias que le están encomendados.

El cuadro que se recoge a continuación es ilustrativo al respecto.

MUNICIPIOS ESPAÑOLES POR TRAMOS DE POBLACIÓN				
Tramos de población	Número de Ayuntamientos	%	Habitantes	%
Menos de 5.000 habitantes	6.951	86'1	6.461.174	16'2
De 5.001 a 10.000 habit.	530	6'6	3.634.402	9'1
De 10.001 a 20.000 habit.	313	3'9	4.297.107	10'8
De 20.001 a 50.000 habit.	173	2'1	5.010.693	12'6
De 50.001 a 500.000 habit.	105	1'3	13.065.609	32'7
De 500.001 a 1.000.000 habit.	4	-	2.590.137	6'5
Más de 1.000.000 habit	2	-	4.828.018	12'1
TOTAL	8.078	100%	39.887.140	100%

Como resultaría fácil comprobar estas cifras son muy dispares cuando se concretan particularmente para cada comunidad Autónoma. Cada Comunidad Autónoma presenta, además, formas peculiares de asentamiento de la población, así en Galicia 315 ayuntamientos integraban 31.894 entidades singulares de población, en el año 1991. Circunstancias todas ellas que inciden directamente en los presupuestos locales: reducen la capacidad de determinados tributos locales (IBI, IAE...) y aumentan el coste de prestación de los servicios municipales básicos (suministro de agua, alcantarillado, alumbrado público...).

DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS Y DE LA POBLACIÓN DE DERECHO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidad Autónoma	Nº de municipios	Población de derecho
Andalucía	769	7.314.644
Aragón	729	1.205.663
Asturias (Principado de)	78	1.117.370
Baleares (Islas)	67	787.984
Canarias	87	1.631.498
Cantabria	102	541.885
Castilla y León	2.247	2.584.407
Castilla-La Mancha	915	1.730.717
Cataluña	944	6.226.869
Comunidad Valenciana	541	4.028.774
Extremadura	382	1.100.538
Galicia	315	2.825.020
Madrid (Comunidad de)	179	5.181.659
Murcia (Región de)	45	1.109.977
Navarra (Com. foral de)	272	536.192
País Vasco	250	2.130.783
Rioja (La)	174	268.206
Ceuta	1	73.142
Melilla	1	64.727
ESPAÑA	8.098	40.460.055

Fuente: INE, citado por Luis Caramés Vieitez (3)

Si nos detenemos en el análisis más detallado de los municipios con menos de 5.000 habitantes los resultados son todavía más elocuentes.

MUNICIPIOS ESPAÑOLES CON MENOS DE 5.000 HABITANTES.		
<i>(Álvarez Corbacho: La agonía del municipalismo gallego)</i>		
Tramos de población	Número de Ayuntamientos	%
Menos de 1.000 habitantes	4.964	61'4
De 1.001 a 2.000 habit.	1.021	12'6
De 2.001 a 5.000 habit.	966	12
TOTAL	6.951	86%

La situación descrita lleva al profesor Álvarez Corbacho a efectuar las siguientes consideraciones:

"Como el municipio necesita equilibrar su jurisdicción territorial con población suficiente para alcanzar sentido económico, se puede aventurar que la situación española es bastante grave. Los desequilibrios entre

población y territorio registrados en las distintas comunidades Autónomas provocan importantes problemas de capacidad financiera municipal, imposibilitando, incluso, la mera provisión de servicios obligatorios".

"Además de la variable poblacional, la estructura económica y otras características locales juegan también papeles fundamentales en la suficiencia financiera municipal. Como es sabido, existen bastantes diferencias entre un municipio rural y otros caracterizados por importantes actividades industriales, comerciales o turísticas. También difieren sustancialmente los municipios con población concentrada o diseminada. Los municipios de montaña, los que poseen un notable patrimonio histórico-artístico o aquellos situados en el límite de las grandes urbes, tienen igualmente problemas singulares y características diferenciales", así como los interiores y los costeros, los insulares o los periféricos.

Finaliza el profesor Alvarez Corbacho su comentario señalando que a su juicio *"Son las Comunidades Autónomas, sobre todo aquéllas que tienen competencias estatutarias en materia de régimen local, las administraciones que deberían protagonizar políticas correctoras. Participando activamente en la ordenación del territorio y en el planeamiento urbanístico, favoreciendo las economías de escala en la provisión de servicios públicos locales, estableciendo bases mínimas de población, incentivando la fusión voluntaria de municipios, priorizando las subvenciones condicionadas a los esfuerzos tributarios municipales".*

Aún cuando la normativa local vigente contempla la posibilidad de regímenes municipales especiales, lo cierto es que tal previsión no ha sido adecuadamente desarrollada, particularmente con lo que se refiere a la definición de fuentes de financiación adaptadas a cada situación singular con entidad relevante. Hecho este reconocido en el informe del Ministerio de las Administraciones Públicas a la Comisión de Administración Local del Senado sobre grandes ciudades y en el que se anuncia una regulación específica para ayuntamientos con población superior a 500.000 habitantes.

III.2.)- Pluralidad de entes locales.

El legislador estatal y autonómico ha ido definiendo una pluralidad de entes locales de muy variada índole:

-Entidades territoriales básicas: municipio, provincia e isla.

-Otras Entidades locales no básicas: Entidades locales menores, Comarcas y otras entidades que agrupen varios municipios, las Áreas metropolitanas y las Mancomunidades de

municipios y otras que reconozcan o constituyan las Comunidades Autónomas (parroquias rurales...).

La amplia gama de Entidades Locales prevista y la multiplicidad de órganos de gobierno y de aparatos administrativos que las mismas requieren producen diferentes efectos distorsionadores:

- Dificultades de articulación eficaz en las relaciones interadministrativas.
- Numerosos costes indirectos de gestión de servicios y de ejercicio de competencias.
- Confusión de ámbitos de actuación y dilución de responsabilidades.
- Complejidad de los instrumentos financieros.
- Problemas de identificación ciudadana del órgano responsable de la prestación de servicio.

Las distorsiones enunciadas se incrementan si a las Entidades locales citadas le añadimos los aparatos administrativos que integran la organización periférica de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas y las de la Administración Institucional de una y otras.

Como simple anécdota puedo indicar que al analizar una comarca "natural" de la provincia de La Coruña constituida por varios Ayuntamientos, se pudo constatar que en uno de ellos está situado el Hospital comarcal, en otro el Juzgado de primera Instancia, en otro la oficina del INEM, en otro diferente la oficina de recaudación provincial... Lo que implica que el ciudadano debe adaptarse diariamente a esta estructura de servicios con notables costes derivados de la falta de diseño organizativo.

De igual modo, para la prestación de determinados servicios locales con otros ayuntamientos limítrofes un Ayuntamiento gallego ha constituido una Mancomunidad, para el fomento de la cultura musical ha promovido la creación de un Consorcio con otras Entidades, tiene prevista la constitución de otro Consorcio para el servicio de extinción de incendios y ha de constituir un Área Metropolitana, forma parte de una comarca con sus respectiva Fundación comarcal y es destinatario de servicios con diferentes ámbitos territoriales de influencia como los Grupos Municipales de Intervención Rápida.

En definitiva, esta situación ha supuesto que con distintas formulaciones (intensificación de la coordinación, cooperación y colaboración interadministrativa, simplificación y racionalización de las Administraciones públicas, Administración única u otras), desde diferentes ámbitos (políticos, académicos, de organizaciones profesionales y de ciudadanos) se haya abogado por una articulación eficaz de la organización territorial del Estado, que debe ser concebido como una federación de organizaciones encaminadas a la prestación de servicios públicos en condiciones de eficacia y eficiencia económica y social. Lo que sitúa en primera línea de los objetivos estratégicos su idónea arquitectura estructural y competencial. Es el parecer de quien suscribe estas líneas que debiera establecerse un único ámbito territorial de referencia para la prestación de servicios supramunicipales, cualquiera que sea su denominación: provincia, comarca, área metropolitana, consorcio, u otros y debiera limitarse en este sentido la asociación municipal para la prestación de servicios supramunicipales a ese único ámbito territorial, salvo que razones muy cualificadas de orden práctico justifiquen ámbitos territoriales diferenciados para algún servicio concreto y singular.

Diferentes países han adoptado estrategias de agrupación de los Entes Locales con diferentes resultados:

REAGRUPAMIENTO DE MUNICIPIOS				
País	año de la reforma	nº de municipios antes de la reforma	nº de municipios después de la reforma	disminución (en porcentaje)
Alemania	1968-1970	14.338	8.414	41
Bélgica	1.975	2.359	596	75
Dinamarca	1.967	1.387	277	80
Francia	1.971	37.708	36.394	3
Holanda	1.951	1.010	775	23
Reino Unido	1974-1975	1549 distritos	522	66

Fuente: Les collectivités décentralisées de L'Union Européenne, La Documentation Française. Luis Caramés Vieitez (3)

III.3.) Indeterminación de las competencias locales.

La normativa vigente, estatal o autonómica, no ha conseguido una delimitación precisa de las competencias de los distintos niveles administrativos y de los diferentes entes locales. De tal forma que podemos encontrar en nuestro ordenamiento múltiples supuestos de competencias concurrentes, compartidas, o yuxtapuestas.

Pero la realidad es más compleja todavía y, así, en la práctica los Entes locales desarrollan múltiples servicios impropios, por razones diversas. En unos casos por causas históricas (hospitales, institutos, sanatorios psiquiátricos), en otras por la sensibilidad municipal a las

necesidades de sus ciudadanos, tan próximos a ellos (seguridad ciudadana, protección civil, incendios forestales o urbanos, servicios sociales, guarderías, cultura o deportes) y, en otros, por transferencias indirectas de servicios de otras Administraciones públicas. Tales transferencias indirectas tienen lugar cuando la Comunidad Autónoma o el Estado "regalan" a un pequeño Ayuntamiento una ambulancia, un vehículo de extinción de incendios o una piscina climatizada. De este modo aparentemente altruista el Ayuntamiento asume una competencia que no le corresponde, una responsabilidad ajena y unos costes de mantenimiento para los que no tiene financiación. También existen ocasiones en las que los propios Ayuntamientos asumen voluntariamente servicios por razones de competencia territorial o de oportunidad política (recintos feriales, auditorios, orquestas sinfónicas...) o por omisiones o limitaciones en la prestación de servicios de la competencia de otras Administraciones Públicas (incremento de las dotaciones de la policía local para atender a cuestiones de seguridad ciudadana, implantación de guarderías infantiles, asistencia a los inmigrantes, conservatorios de música, educación de adultos, atención a drogodependientes, etc.)

Al propio tiempo, hay que reconocerlo, existen servicios típicamente municipales de titularidad, gestión y financiación autonómica (polideportivos, servicios de información al consumidor o asistencia social) o estatal.

Un recentísimo estudio de la Diputación de Barcelona ilustra las consecuencias financieras de la prestación municipal y provincial de "servicios impropios", de la competencia de otras Administraciones públicas (en particular de la Administración Autonómica):

-La Diputación de Barcelona y los ayuntamientos de la provincia, excluido el de su capital, destinan 130.000 millones de pesetas (el 30 por 100 de su presupuesto) a prestar servicios que son de la competencia de otras Administraciones Públicas.

-Según el estudio citado, en los Ayuntamientos con población comprendida entre 5001 y 20.000 habitantes el porcentaje del presupuesto municipal dedicado a la prestación de servicios no obligatorios alcanza el 46%.

-El estudio incluye también la Diputación como Administración que trabaja para los Ayuntamientos y que debe dedicar el 21 por 100 de su presupuesto a la prestación de servicios que corresponden a la Comunidad Autónoma.

Se hace necesario, pues, una reordenación de los servicios de competencia local y una equilibrada asignación de los recursos financieros necesarios para prestarlos en condiciones de eficiencia y calidad.

Hay que añadir a lo expuesto que son frecuentes las leyes, sectoriales, estatales o autonómicas que atribuyen cometidos, tareas y competencias a los Entes Locales que no cuantifican y que suponen costes económico-financieros para los Entes Locales implicados (oficinas de información al consumidor, de turismo, servicios sociales, etc.). Lo que requiere de la aplicación del principio de lealtad institucional en términos tales que, como ya se ha indicado en un apartado anterior, cuando el legislador estatal o autonómico atribuya un nuevo cometido a los Entes Locales, cuantifiquen el coste de su prestación y provean la financiación correspondiente.

III.4.) Insuficiencia financiera.

Ya se ha dicho y repetido, que las Haciendas locales españolas están sometidas a permanentes tensiones entre los recursos disponibles y sus crecientes necesidades financieras. Un repaso a la normativa estatal o autonómica reciente evidencia esta realidad: leyes de saneamiento financiero, de saneamiento y mejora, de medidas extraordinarias de financiación de las Haciendas locales, están presentes en la reciente crónica financiera local española.

El origen de las crecientes necesidades financieras de los Entes locales puede encontrarse en las mayores competencias ejercidas sobre las nominalmente atribuidas y en las cuantiosas inversiones realizadas en el periodo 1979-1998 que han supuesto no solo mayor endeudamiento, con su correspondiente carga financiera anual (por amortizaciones y cuotas de intereses) sino, además, un incremento significativo del gasto corriente. No en vano se suele afirmar que las inversiones de hoy son gasto corriente de mañana: El polideportivo o la piscina climatizada actuales, reportarán salarios de limpiadoras, monitores,..., gastos de mantenimiento, etc.

Las limitaciones de los recursos disponibles se constatan analizando éstos:

1.-Los ingresos tributarios (fiscalidad municipal propia) ha alcanzado un techo psicológico que dificulta extraordinariamente la viabilidad política de su incremento.

2.-La apelación al endeudamiento como recurso financiero (fiscalidad futura) encuentra dificultades de índole jurídica y económica motivadas por circunstancias estructurales y

coyunturales. En este último apartado hay que situar los objetivos de la convergencia europea.

Hay que añadir, inmediatamente, la sensible reducción del apartado de intereses de los préstamos vivos por la acusada disminución de los tipos de interés del mercado financiero, que ha motivado operaciones evidentes de renegociación de la deuda local. Por cierto, y de pasada ha de aludirse a la deficiente definición jurídica de la anualidad teórica de amortización contenida en la redacción actual de la Ley Reguladora de las Haciendas locales por cuanto hace abstracción de la duración de la operación financiera, de tal forma que una simple ampliación del periodo de amortización permite reducir substancialmente tal parámetro.

En todo caso, "la deuda pública local" no supera el 4% del PIB, lo que da una idea de su escasa significación macroeconómica. Es su desigual distribución por Entidades Locales la que hace que en alguna de ellas su carga financiera (por intereses y amortizaciones) le resulte singularmente gravosa.

3.-Las transferencias corrientes y de capital (fiscalidad ajena) plantean diferentes limitaciones, a excepción de la participación en los tributos del Estado:

- *Su carácter finalista.
- *Las restricciones presupuestarias de las Administraciones Públicas otorgantes.
- *Su carácter no recurrente.

La importancia relativa de las distintas fuentes de ingresos de las entidades locales y su evolución reciente se ilustra en el cuadro que sigue

*INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES
(Porcentaje de los ingresos totales liquidados)*

	1.990	1.992	1.994	1.996	1.998
Impuestos	26,1	28,5	29,8	32,1	32,2
Tasas	15,1	16,6	16,4	16,6	16,4
Transferencias	32,4	36	34,2	36	36,3
Del Estado	-	23,6	21,4	23,2	21,3
De otros gobiernos	-	12,4	12,8	12,8	9,2
Endeudamiento	21,3	14,3	14,9	10,5	5,9
Otros (*)	5,1	4,6	4,7	4,8	9,2
Total	100	100	100	100	100

Nota: (*) Incluye ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales y variación de activos financieros.
Fuente: Liquidación de los Presupuestos de las Entidades Locales (1998)., Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos), Ministerio de Hacienda, 2001. Antoni Castells (1)

La situación descrita nos permite afirmar, con carácter general, que las inversiones nuevas en infraestructuras, equipamientos y servicios se llevan a cabo en el nivel municipal a través de dos cauces relevantes:

-La solicitud de inversiones directas de las Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares, de las Comunidades Autónomas o del Estado.

-La obtención de subvenciones de las Administraciones supramunicipales.

Es por ello por lo que resulta particularmente importante proponer la regulación de ambos instrumentos mediante normas con rango de Ley que aseguren su asignación objetiva sobre la base de indicadores relevantes adecuadamente ponderados (encuesta de infraestructuras y equipamiento local, esfuerzo fiscal, índice de endeudamiento, población, núcleos o entidades de población, renta municipal, etc.), con el fin de evitar arbitrariedades no deseables basadas en factores de carácter subjetivo.

La información financiera disponible finaliza en el ejercicio 1998, fecha a partir de la cual entró en vigor la actual Ley reguladora de las Haciendas Locales y desde la que podrá evaluarse la incidencia efectiva de este cambio normativo en la estructura de ingresos locales.

En el cuadro siguiente se puede comparar la estructura de ingresos de las Haciendas Locales de España con la de otros países, pudiendo obtenerse muy distintas consideraciones según el país que se tome como referencia comparativa.

ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS EN DISTINTOS PAÍSES (Porcentaje de los ingresos no financieros)						
	INGRESOS IMPOSITIVOS			Total	TASAS	TRANSFERENCIAS
	Sobre la renta	Sobre la propiedad	Sobre la actividad económica			
Australia (1995)	-	43,1	-	43,1	29,2	16,1
Canadá (1993)	...	33	0,5	38,8	12,8	45,9
Dinamarca (1995)	43,8	3	0,1	46,9	7,1	43,1
EE.UU. (1994)	1,9	31,1	7,7	41,1	12,6	38,3
Francia (1995)	43,8	17,7	36,4
Holanda (1995)	...	3,9	0,4	10,3	7,4	70,2
Italia (1994)	...	20	0,3	30	18	46
Reino Unido(1995)	-	10,7	-	10,8	66	72,8
RFA (1991)	29,9	3,9	0,4	34,2	31,8	27,5
Suecia (1994)	69	-	-	69	4,2	19,4
Suiza (1993)	41	6,6	0,2	47,8	25,2	18,5
España (1998)	-	23,5	6,9	35,7	18,1	40,2

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook, FMI; para España, Antoni Castells (1).

<i>IMPUESTOS Y TRIBUTOS LOCALES ANUALES PER CÁPITA, EN EUROS</i>		
	Impuestos	Tributos
Total países	861,24	675,23
Irlanda	42,83	n.d.
Portugal	133,76	146,51
Reino Unido	333,76	n.d.
Holanda	375,17	n.d.
España	380,89	439,37
Bélgica	483,84	598,19
Alemania	687,81	935,87
Luxemburgo	898,31	1.540,58
Italia	953,94	n.d.
Francia	999,39	1.265,39
Austria	1.259,16	1.694,14
Suiza	1.803,17	2.818,02
Finlandia	2.302,61	n.d.
Noruega	2.861,12	3.767,2
Suecia	3.833,11	n.d.
Dinamarca	4.925,11	5.493,32
Fuente: Antonio Giménez Montero (2)		

Por último, para evaluar el endeudamiento global de los Entes Locales españoles es preciso tomar en consideración la información contenida en el cuadro que sigue, que pone de manifiesto su disminución progresiva (por las limitaciones legales sobre el endeudamiento local, básicamente) y su escasa relevancia macroeconómica (inferior a la participación de los Entes Locales en el gasto público total o en las inversiones de las Administraciones Públicas).

<i>DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS</i>			
	2000		VARIACIÓN 1991-2000 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/Habitante	Porcentaje sobre PIB	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Administración Central	1.310.342	51	5,72
Comunidades autónomas	160.949	6,3	12,29

Corporaciones locales	79.366	3,1	-0,94
-Ayuntamientos	58.482		0,42
-Grandes ciudades	90.346		-1,85
<i>Fuente: Banco de España. Nuria Bosch (4)</i>			

III.5.) Disfuncionalidad normativa.

Según mi particular criterio se evidencian en la legislación vigente algunas disfuncionalidades, es decir, no se recogen adecuadamente determinadas situaciones de hecho, lo que produce consecuencias de variada índole. A título de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad pueden citarse las siguientes:

*La no evaluación de los costes que para los Entes locales implican los servicios y competencias que le atribuyen las normas estatales o autonómicas suponen un gasto adicional sin la correlativa asignación financiera (servicios sociales, consumo, etc.)

*La insuficiente regulación de las distintas formas de prestación de los servicios públicos locales que en la legislación estatal solo se enumeran. Esta regulación minimalista no ha sido paliada por las Comunidades Autónomas y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales no la evita por cuanto planean notables dudas sobre la vigencia de sus preceptos a la luz del derecho europeo, la Constitución o la Ley de Contratos de las Administraciones públicas. Cuarenta y seis años de vigencia no pasan en balde y surgen interrogantes como si es posible la municipalización o provincialización en régimen de monopolio, sobre cuál es el régimen jurídico del arrendamiento de servicios y sobre otras cuestiones igualmente relevantes.

*La falta de un diseño territorial preciso, de un ámbito competencial claro, y de unos órganos de gobierno locales con auténtica capacidad de gestión, de unos funcionarios directivos profesionalizados y especializados, evaluados y retribuidos en función del desempleo, constituyen otras tantas disfunciones reales.

*La falta de desarrollo normativo del presupuesto por objetivos en el ámbito local, de la contabilidad analítica, de las funciones de control y fiscalización y de la Tesorería, previstas en la Ley Reguladora de las Haciendas locales, no permite realizar controles de eficacia y de eficiencia ni conocer directamente desde la contabilidad pública local el coste y rendimiento de los servicios prestados, a pesar de la voluminosa información requerida en los estados y cuentas anuales establecidos por la normativa contable local.

*La actual regulación de la participación en los tributos del Estado y el inexistente desarrollo de la participación en los tributos en algunas Comunidades Autónomas o de los Fondos de Cooperación y Solidaridad Autonómicos, plantean dificultades objetivas para encontrar instrumentos eficaces al servicio de los principios constitucionales de suficiencia financiera, solidaridad interterritorial o autonomía.

*Los impuestos locales previstos en la normativa vigente plantean supuestos de doble imposición con tributos estatales propios o cedidos.

*La problemática asociada a la recaudación de los ingresos públicos locales debe ser resuelta para evitar los desfases existentes entre los derechos previstos en el Presupuesto local, los liquidados y los recaudados.

*La cooperación económica canalizada a través de Convenios interadministrativos o de transferencias corrientes o de capital debe ser adecuadamente regulada y objetivada, fomentando la prestación de servicios mancomunados u otras formas de gestión compartida (consorcios, sociedades mixtas, etc.)

*La participación de los Entes locales en las instituciones y en los fondos europeos debe ser regulada en normas apropiadas.

*La legislación reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido debería tomar en consideración las particularidades de los Entes locales que, aunque aparecen como consumidores finales en el mismo, en realidad son meros intermediarios con el consumidor final auténtico que es el usuario de sus servicios, habitualmente realizados sin contraprestación (bienes de uso o servicio público general y común: carreteras, plazas, bibliotecas).

*Las formalidades exigidas para la refinanciación de los préstamos vivos con otros con menores tipos de interés o la definición legal de la "anualidad teórica de amortización" que disminuye por la simple ampliación de los plazos de amortización, constituyen disfuncionalidades normativas evidentes, con trascendentes consecuencias prácticas.

*El Estado debiera cuantificar y compensar a las Entidades Locales los beneficios fiscales de tributos locales recogidos en leyes estatales.

III.6.) Limitación de medios.

Los Ayuntamientos de reducida capacidad financiera, la mayoría de los existentes, se encuentra con limitados recursos materiales y personales para afrontar los requerimientos cotidianos de gestión.

La informatización integral de la gestión municipal, la provisión de todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios con Habilitación de carácter nacional y la asistencia técnica, jurídica y económica de las Diputaciones Provinciales, Cabildos o Consejos Insulares o Comunidades Autónomas Uniprovinciales, resultan imprescindible para que todos los Ayuntamientos dispongan de adecuados servicios:

- *De asistencia jurídica y defensa en juicio.
- *De asesoramiento urbanístico y redacción de Planes de ordenación o Proyectos técnicos de ejecución de obras.
- *De información y documentación y tramitación de iniciativas ante los Fondos Europeos.
- *De apoyo para la planificación y programación plurianual de su actividad.
- *De gestión, inspección y recaudación de sus ingresos públicos.
- *De cooperación económica y técnica para impulsar proyectos de desarrollo económico local.
- *De información y formación para la prestación compartida de servicios complejos.
- *De supervisión de proyectos técnicos municipales que requieran preceptivamente de tal supervisión con arreglo a la normativa de contratos de las Administraciones Públicas.

En el cuadro que sigue se pone de manifiesto la estructura por funciones del gasto local

ESTRUCTURA POR FUNCIONES DEL GASTO LOCAL													
	Servicios generales	Seguridad ciudadana	Educación	Sanidad	Seguridad y bienestar social	Vivienda y urbanismo	Cultura, Deportes y fiestas	Energía	Agric. y pesca	Industria	Transp. y comunicac.	Otros servic. económicos.	Gstos. no clasificados
Alemania	7,36	3,43	13,02	14,47	24,6	15,26	5,7	0,12	0,64	0	5,96	4,12	5,32
Dinamarca	3,91	0,34	12,4	16,22	57,5	0,97	2,92	0	0	0,11	2,7	2,19	0,74
Francia	10,61	2,29	19,65	2,29	17,67	24,11	7,68	4,22	0	0	3,64	0	7,85
Holanda	9,41	3,36	17,93	2,56	22,61	19,98	5,83	0,47	0,03	0,46	6,73	0	10,62
Irlanda	2,3	1,81	11,25	45,43	5,21	14,85	2,01	3,82	0,22	0	11,25	0,73	1,11
Luxemburgo	12,01	2,92	16,06	0,57	4,24	19,58	12,04	11,01	2,19	0	15,17	0,56	3,66
Noruega	5,57	0,88	23,07	31,6	17,45	6,72	4,41	0	0	0	4,47	0,77	5,06
Reino Unido	3,95	12,29	28,7	0	32,55	5,42	3,05	0	0,14	0,02	4,86	1,01	8,01
Suiza	8,71	4,65	23,23	18,06	14,19	8,68	5,34	0,26	1,17	0	7,13	0,72	7,87
España	12,87	7,06	4,19	2,65	4,91	22,73	10,02	0,03	0,91	0,33	11,14	2,39	20,77
Total 10	7,17	5,18	18,69	8,82	25,92	13,32	5,3	0,9	0,32	0,06	5,38	1,77	7,19

Fuente: Antonio Giménez Montero (2)

III.7.) Cultura administrativa.

Los Ayuntamientos con limitados recursos disponibles (financieros, materiales o personales) deben llevar a cabo una adaptación de las formas tradicionales de actuar:

- *Desterrar el presupuesto incrementalista.
- *Procurar la definición de objetivos estratégicos, operativos y tácticos.
- *Planificar y programar sus actividades con carácter plurianual.
- *Orientar su actuación a la eficacia, y la calidad en la prestación de los servicios.
- *Gestionar el desarrollo endógeno local.
- *Buscar fórmulas de cooperación con otras Administraciones Públicas y con la iniciativa privada para la prestación de servicios a los ciudadanos.
- *Gestionar adecuadamente las posibilidades de los Instrumentos Financieros de origen europeo.
- *Adecuar la selección y formación de su personal (incluidos los electos) a sus característica y necesidades, orientando su gestión a la evaluación de desempleo.
- *Incorporar decididamente los avances informáticos a la gestión municipal.

III.8.) Escasa participación de los Entes locales en las decisiones europeas, estatales y autonómicas que les afectan.

Ya se ha destacado la importancia de las decisiones que se adoptan en las Instituciones europeas, estatales y autonómicas para los Entes locales.

También se ha significado la reducida presencia local en los foros de decisión adecuados.

En consecuencia, es obligado concluir la necesidad de aumentar esa participación tanto por razones jurídicas (lo requiera la Constitución, la Carta Europea de Autonomía local, el Tratado de la Unión Europea, la normativa de los Fondos Europeos, la Ley Reguladora de las Bases del régimen local...), como políticas (las entidades locales gestionan intereses, servicios y competencias inmediatas a los ciudadanos que inciden directamente en su calidad de vida), o económicas (la dificultad de incrementar sus ingresos tributarios y de acudir al endeudamiento sólo puede paliarse con el acceso a los Fondos Europeos si no se quiere incurrir en profundos desequilibrios regionales y en injustificadas desigualdades sociales).

Cuatro argumentos adicionales pueden esgrimirse para sustentar la afirmación efectuada:

- La mayor participación local en la gestión de Fondos Europeos permitiría mayor agilidad en su gestión, aseguraría su idónea adaptación a las necesidades a que van destinados y permitirían acercar a los ciudadanos la realidad palpable de Europa, más allá de las grandes declaraciones políticas o institucionales.
- En el futuro la dotación económica de los Fondos Europeos será igualmente relevante para España, tanto por su importe previsible como por el ámbito territorial al que se refiere (la mayoría de las Comunidades Autónomas españolas siguen entre las incluidas en el objetivo 1 de los Fondos Estructurales).
- La próxima incorporación de nuevos países a la Unión Europea supondrá, lógicamente, un incremento en la competencia territorial por su obtención.
- Como ya se apuntó, la mayor presencia de las Entidades locales en la futura programación de los fondos europeos llevaría aparejado un incremento notable de la capacidad nacional de gestión, lo que dotaría a ésta de mayor rapidez, eficacia y eficiencia en su aplicación, circunstancias relevantes económica y socialmente pero, también, desde el punto de vista de estrategia nacional por cuanto la reglamentación de los fondos prevé reservar un 10 por 100 de su dotación para primar la gestión de los países miembros que acrediten unos mejores niveles de realización de los fondos obtenidos con anterioridad.

En todo caso debe tomarse en consideración que los instrumentos financieros de la política regional europea canalizan enormes recursos económicos a través de los Fondos Estructurales (FEDER, FEOGA, FIE, IFOP), del Fondo de Cohesión y del Banco Europeo de Inversiones.

El Fondo de Cohesión nace, precisamente, junto con los objetivos de estabilidad presupuestaria definidos como criterios de convergencia en Maastrich. El razonamiento y justificación de su implantación viene a ser, en términos coloquiales, del siguiente tenor: si los países con menos dotación de infraestructuras (de sanidad, de carreteras, de ferrocarriles u otros) renuncian a financiar éstas con déficit o endeudamiento en aras de la convergencia nominal propuesta, la financiación de tales infraestructuras, necesarias para la indispensable convergencia real, se realizará por los restantes países de la Unión Europea a través del Fondo de Cohesión.

Así pues, si el Fondo de Cohesión, del que se benefician España, Grecia, Portugal e Irlanda, tiene por objeto premiar a los países con menos dotación de infraestructura y menor nivel de renta que cumplan los objetivos de estabilidad, también parece justificado proponer que los recursos de este Fondo se canalicen crecientemente hacia las Entidades locales que cumplan idénticos requisitos: menor nivel de renta, necesidad objetiva de infraestructuras locales y cumplimiento de los objetivos de disciplina presupuestaria.

III.9.) Rasgos peculiares de las Haciendas Locales en cada Comunidad Autónoma.

A las características comunes de las Haciendas Locales españolas expuestas hay que añadir un conjunto significativo de rasgos peculiares de las Haciendas Locales en cada Comunidad Autónoma. Así, en Galicia pueden destacarse las características que seguidamente se enumeran:

1.- Un primer rasgo característico lo constituye la dispersión de la población en el territorio. Situación que se ilustra a través de la siguiente información sobre entidades singulares de población (que equivalen, en el conjunto de Galicia, a la totalidad de las existentes en el estado español).

	Número de entidades singulares						En núcleos de población			En diseminado		
	Ciudades	Vilas	Aldeas	Caseríos	Otras	Total	viv.fam. e alox.	familias	población de feito	Viv.fam. e alox.	familias	población de feito
A Coruña	5	38	9.587	624	1.124	11.378	336.993	259.170	933.510	47.743	38.689	149.905
Lugo	4	34	9.451	663	27	10.179	62.517	44.707	151.503	84.115	67.658	247.682
Ourense	1	34	1.485	277	22.446	4.403	141.034	104.262	349.923	23.530	18.286	61.416
Pontevedra	3	34	934	347	4.976	6.294	170.056	126.559	477.341	114.357	95.984	382.556
Galicia	13	140	21.457	1.911	8.373	31.894	710.600	534.698	1.912.277	269.745	220.617	841.559

Esta dispersión poblacional implica, al menos, dos consecuencias relevantes para las Haciendas Locales: la disminución de la base imponible de determinados tributos locales y el incremento de los costes de infraestructuras, equipamientos y prestación de servicios de competencia municipal.

2.- Una segunda característica diferencial con los municipios del resto de España viene determinada por el menor peso relativo de los presupuestos municipales gallegos. Lo que el profesor Álvarez Corbacho denomina "raquitismo orzamentario", se ilustra en el cuadro siguiente, donde se puede comprobar que en 1995 los Presupuestos municipales de Galicia alcanzaron tan sólo el 65'3% de la media nacional.

GASTOS MUNICIPAIS. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CC.AA.	1.990		1.992		1.993		1.994		1.995	
	Ptas./hab.	Índice	Ptas./hab.	Índice	Ptas./hab.	Índice	Ptas./hab.	Índice	Ptas./hab.	Índice
Andalucía	55.438,8	94,7	67.070,5	91,4	69.507,0	90	71.877,8	90,8	72.665,9	90,6
Aragón	72.939,7	124,6	90.063,1	122,7	89.601,8	116,1	104.416,7	131,9	102.660,9	128
Asturias	39.832,5	68	54.895,1	74,8	61.142,7	79,2	62.930,2	79,5	63.670,5	79,4
Baleares	79.905,3	136,5	94.027,2	128,1	87.840,0	113,8	78.963,3	99,8	81.077,5	101,1
Canarias	70.239,7	120	79.887,0	108,9	80.799,5	104,7	82.567,3	104,3	80.050,4	99,8
Cantabria	60.642,4	103,6	77.154,1	105,2	79.014,0	102,3	81.613,2	102,5	87.334,6	106,9

Castela e León	46.805,7	79,9	64.171,7	87,5	67.902,3	88	69.882,7	88,3	71.697,1	89,4
Castela A Mancha	43.936,0	75	61.169,9	83,4	66.583,2	88,8	72.836,3	92	74.186,6	92,4
Cataluña	73.951,5	126,3	88.029,5	120	96.919,6	128,1	98.279,1	124,2	101.448,2	126,5
C.Valenciana	27.037,3	97,4	74.919,1	102,1	72.218,5	93,5	73.544,1	92,9	75.240,2	93,8
Extremadura	38.917,7	66,5	56.940,4	77,6	61.338,5	79,5	63.713,5,	80,5	70.211,7	87,5
Madrid	60.503,7	103,3	70.902,4	96,6	76.296,3	98,8	80.429,0	101,6	82.027,4	102,3
Murcia	48.103,9	82,2	64.028,9	87,3	67.8178,1	87,9	66.421,9	83,9	55.890,3	69,7
Navarra	63.235,5	106	87.866,8	119,8	97.009,5	125,7	101.816,0	128,6	99.775,4	124,4
Pais Vasco	81.198,2	136,7	99.296,3	135,3	97.844,6	126,7	99.597,8	125,8	101.363,2	126,4
A Rioxax	66.267,9	113,2	80.462,5	109,7	81.299,0	105,3	85.603,9	106,1	94.590,2	117,9
Galicia	32.372,4	55,3	48.723,7	66,4	53.618,7	69,5	54.543,3	68,9	52.384,1	65,3
España	58.553,4	100	73.373,2	100	77.203,4	100	79.153,2	100	80.207,3	100

3.- Una tercera característica peculiar viene dada por el carácter dual de las Haciendas Locales gallegas. A través de esta afirmación quieren ponerse de manifiesto las diferencias existentes entre los parámetros financieros de los Ayuntamientos menores de 50.000.-habitantes y los de mayor población. Circunstancia que puede apreciarse en las cifras que se recogen en el cuadro que se inserta a continuación:

INGRESOS/GASTOS DOS CONCELLOS GALEGOS. % SOBRE TOTAL NACIONAL
(En ptas. por habitante)

Ano	Menor 5.000	5.001 20.000	20.001 50.000	50.001 100.000	100.001 500.000	Total
Ingresos						
1.990	37,23	49,49	49,83	79,12	77,64	55,23
1.991	45,83	59,4	56,92	81,7	79,26	90,72
1.992	52,48	60,37	56,57	85,36	86,22	66,31
1.993	52,49	64,31	57,21	89,25	93,17	69,1
1.994	51,16	63,62	64,65	92,93	86,24	68,54
1.995	52,31	63,74	59,4	86,32	79,26	65,03
Gastos						
1.990	37,31	49,58	49,88	79,16	77,77	55,29
1.991	45,91	59,5	56,57	81,74	79,42	60,75
1.992	52,58	60,51	56,31	85,73	86,58	66,41
1.993	52,43	64,6	57,66	89,57	94,05	69,45
1.994	51,31	63,98	65,23	93,26	86,98	68,91
1.995	52,15	63,92	60,05	86,23	80,5	65,31

Fonte: Dirección General Análisis Económico-Territorial

IV.- PROPUESTAS PARA UNA ESTRATEGIA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Afirmaba Karl Popper que las organizaciones, al igual que las especies, están sometidas a un principio de selección natural tal que sobreviven no las más fuertes sino aquéllas que acreditan mayor capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes.

Las Entidades locales deben afrontar muy diferentes retos: su adecuada articulación con las restantes Administraciones Públicas, la limitación de sus recursos, la indefinición de sus competencias, la competencia territorial por la localización de actividades productivas, el fomento de iniciativas de empleo, la planificación y programación de sus acciones a medio plazo, adaptarse a las nuevas condiciones de la Unión Económica y Monetaria, compatibilizar lo global con lo local.

Sólo adaptándose a las circunstancias cambiantes que impone una dinámica histórica en constante aceleración pueden cumplir eficazmente su compromiso social con los ciudadanos.

A renglón seguido expondré, con más apasionamiento que orden, claridad e inspiración, algunas propuestas concretas para la consideración y análisis de todos ustedes, que espero sea benevolente:

1.- Parece no sólo conveniente sino incluso necesario analizar con sentido crítico la actual organización territorial del Estado. El nacimiento de nuevos ámbitos administrativos (Comunidades Autónomas, Comarcas...) requiere simplificar y racionalizar el actual mapa administrativo local español en aras de la economía, la eficacia y la eficiencia económica y social. Entre tanto, han de llevarse a cabo las actuaciones necesarias para reforzar los mecanismos de colaboración, coordinación y cooperación interadministrativa para que el aparato administrativo en su conjunto funcione con idoneidad.

El principio de autonomía requiere que los Entes Locales tengan el elenco de competencias propias que requiera la gestión de sus intereses respectivos y que participen en las decisiones de los restantes Entes territoriales que les afecten.

El principio de suficiencia debe coadyuvar al de autonomía, desde la perspectiva financiera, de tal modo que el legislador estatal o autonómico al atribuir funciones y cometidos a las Entidades locales evalúe el coste de su gestión eficaz y prevea los mecanismos adecuados para su financiación idónea y, al propio tiempo, los Entes locales al decidir la prestación de nuevos servicios deben proceder de igual modo.

El principio de solidaridad exige la garantía de infraestructuras locales básicas mínimas y de un nivel medio en la prestación de los servicios locales esenciales, lo que requiere de asignaciones estatales y autonómicas equilibradoras, de naturaleza corriente y de capital.

El principio de corresponsabilidad fiscal, no recogido en las normas locales pero de amplia referencia en la normativa financiera autonómica reciente, requiere del compromiso de los Entes locales de procurarse la financiación

precisa para sus decisiones de gasto discrecionales y de la valoración del esfuerzo fiscal en la asignación de recursos por los restantes Entes territoriales.

Ahora bien, la adecuada ponderación de los principios citados requiere de su valoración conjunta y de la necesaria coherencia en su formulación: cada nivel competencial atribuido por el legislador requiere de una capacidad de gestión adecuada y de unos recursos financieros suficientes. En consecuencia, se hace preciso segmentar los Entes locales según su capacidad efectiva de gestión a la hora de determinar sus competencias y sus recursos. De nada servirá a la autonomía local atribuir competencias nominales a Entes que no tengan una base poblacional que les asegure unos recursos personales y financieros suficientes para una gestión eficaz de aquéllas.

Por ello en aras de la solidaridad interterritorial y para garantizar que todos los ciudadanos tienen los mismos servicios en todo el territorio nacional la actuación de los Entes territoriales supramunicipales debiera garantizar la prestación de todos los servicios locales esenciales mediante los mecanismos financieros idóneos, mediante el fomento del asociacionismo local o mediante la prestación de los servicios supramunicipales que algunos Entes locales de su ámbito territorial no puedan gestionar.

Para potenciar la autonomía local se requeriría, en primer lugar, atribuir a los Entes locales una población mínima que permitiera la adecuada gestión y financiación de las competencias que se le encomienden.

2.- También resulta necesaria la clarificación del elenco competencial de los Entes locales, lo que requiere diversas actuaciones más fáciles de exponer que de materializar:

La concreción de las competencias de las distintas Administraciones territoriales, atendiendo a sus peculiaridades relevantes y a su capacidad efectiva de gestión.

- La transferencia a la Administración Autonómica y estatal de los servicios que actualmente prestan Ayuntamientos y Diputaciones, y que no son propios de este ámbito.
- La residencia en sede local de los servicios que se prestan en su territorio y que siendo de su competencia son titularidad de otra Administración Pública.
- La asignación adecuada de los recursos financieros que requiere la prestación de los servicios que prestan los Entes Locales por no hacerlo las Administración titulares de la competencia, en aplicación de un principio de subsidiariedad tácito.
- Asimismo, parece conveniente modificar el criterio de la población para determinar los servicios mínimos obligatorios, el régimen

contable aplicable o la clasificación a efectos de provisión de los puestos de trabajo de Funcionarios con Habilitación Nacional, y sustituirlo por otro basado en el volumen de Presupuesto o en una combinación de ambos. Resulta más expresivo de la capacidad económica del Ente Local y de su complejidad administrativa el presupuesto que la población.

-Debe reiterarse, una vez más, la necesidad de que toda norma estatal o autonómica que atribuya competencias o funciones concretas a las Entidades Locales evalúe su coste y determine sus fuentes de financiación.

3.- En la tarea normativa parece aconsejable solicitar la modificación de los preceptos que regulan los siguientes aspectos:

-La asignación de las subvenciones y la determinación de las inversiones públicas estatales y autonómicas, para asegurar su distribución territorial y su otorgamiento con arreglo a criterios objetivos predeterminados.

-El régimen de las Haciendas locales para obtener nuevos criterios de distribución de la participación municipal en los tributos del Estado, que tomen en consideración factores como la dotación de infraestructuras, la dispersión de la población, el nivel medio de los servicios municipales obligatorios, la necesaria solidaridad, la insularidad u otros que tengan relevancia objetiva en el coste de los servicios prestados. No tiene justificación técnica alguna la utilización de criterios tan dispares para fijar la participación de las Comunidades Autónomas y de los Entes locales en los tributos del Estado.

-Es más, la participación de los Entes Locales en los Tributos del Estado debiera tener dos tramos:

-Uno destinado a financiar los gastos corrientes de los servicios locales esables por la normativa estatal, local o sectorial, que aseguren un nivel mínimo de prestación en todo el Estado.

-Otro orientado a financiar nuevas inversiones que garantice el equilibrio y la solidaridad interterritorial y procure una dotación media de infraestructuras locales básicas.

- También es preciso modificar los tributos de titularidad local y estatal para evitar la doble imposición de determinados hechos imposables o, cuando menos, para asegurar su adecuada integración. Resulta un ejemplo a tomar como referencia el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

- También debe procurarse la materialización efectiva de la participación de los Entes locales en los tributos de las Comunidades Autónomas constitucionalmente prevista. Regulación que debería otorgar a esta participación carácter incondicionado para avanzar en la autonomía y suficiencia de los Entes locales y permitir, así, financiar las aportaciones municipales a planes de inversión europeos, estatales, autonómicos o de otro carácter.

-El régimen jurídico y económico-financiero de las distintas formas de prestación de los servicios públicos locales y el fomento de las Mancomunidades, Agrupaciones u otras formas asociativas para la prestación de servicios comunes, son necesidades normativas impuestas por la realidad circundante.

-También se hace necesario el desarrollo reglamentario de la Ley Reguladora de las Haciendas locales: Tesorería, control y fiscalización. Asegurando, eso sí, mayor autonomía a los Entes Locales y otorgando mayor publicidad a sus actos y acuerdos relevantes (Bases de Ejecución del Presupuesto).

-La adecuación del Sistema de Información contable de la Administración local (SICAL) que permita el control de los objetivos programados y la determinación directa del coste y rendimiento de los servicios prestados, y que adapte la complejidad contable a las necesidades de información de cada Entidad en función de su presupuesto anual.

-La participación de los Entes locales en el diseño y ejecución de la Política Regional Europea, en las instituciones españolas llamadas a configurar la posición de España ante la Unión Europea y en las instituciones europeas directamente.

-El reconocimiento efectivo de las diferencias entre los distintos tipos de Ayuntamientos (Capitales de Provincia, rurales, turísticos, industriales, Áreas Metropolitanas...) a efectos de concretar el régimen singular de sus competencias y las peculiaridades de sus fuentes de financiación.

-Adaptar la normativa reguladora del IVA a las peculiaridades de los entes locales, como consumidores finales peculiares.

-Garantizar la compensación de los beneficios fiscales otorgados en tributos locales por las leyes estatales y permitir en la

realidad práctica la compensación de deudas de las Entidades Locales con los ingresos que éstas tengan que percibir.

-Establecer tributos de naturaleza ecológica para garantizar que "quien contamina paga" y no obtiene beneficios de una actividad lícita pero contaminante, y atribuir la titularidad de los llamados tributos "verdes" a los Entes Locales, pues los directamente afectados por los efectos contaminantes son los Entes Locales donde se realizan las actividades que los originan.

4.- Los enormes recursos canalizados a través de los Fondos Europeos y la relevancia de las decisiones adoptadas en Europa para los intereses que los Entes locales representan parecen aconsejar que lleven a cabo, además, actuaciones como las siguientes:

-Solicitar su presencia en la conferencia sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y con el COREPER.

-Reivindicar su participación activa en la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional.

-Obtener información relevante de la Unión Europea a través de las oficinas de representación autonómica en Bruselas, mediante la creación de servicios provinciales o Insulares de información y documentación.

-Solicitar de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares apoyo técnico para la gestión y seguimiento de proyectos susceptibles de financiación europea y la cooperación financiera necesaria para su viabilidad económica.

-Garantizar una cuota de participación municipal en el total de recursos de origen europeo asignados al Estado o a la Comunidad Autónoma, en particular en el Fondo de Cohesión.

-Adaptar su gestión cotidiana a las posibilidades que la Unión Europea ofrece mediante la programación plurianual de sus actividades, la reflexión previa a su ejecución de cuáles de ellas son susceptibles de financiación europea y la asociación con otras Entidades Locales limítrofes para lograr los umbrales de población requeridos para el acceso a determinados recursos financieros de origen europeo o con Entes Locales de otras regiones o con otras personas jurídicas, públicas o privadas.(Euroregiones, Eje Atlántico, partenariado...)

-También parece oportuno sugerir que se modifiquen aquellas normas que establecen limitaciones poblacionales al acceso a recursos europeos y que se creen algunas específicas de las pequeñas ciudades (que no pueden acceder a URBAN ni a LEADER).

5.- Desde la perspectiva local pudiera resultar oportuno plantear las siguientes reflexiones:

-La incorporación de la planificación estratégica del territorio como una forma singular de detectar y maximizar las potencialidades de crecimiento económico y de competir en la captación de inversores y en la localización de actividades productivas. Los redactores del informe conocido como "Europa 2.000" felicitan al Ayuntamiento de Barcelona por su Plan Estratégico Barcelona 2.000. Además las ciudades que han experimentado un desarrollo más significativo (Singapur, Cleveland, Seattle, Frankfurt) han utilizado este instrumento de diagnóstico y acción pública.

-La aplicación interna de la Dirección por objetivos.

-La colaboración privada en la realización de obras y en la prestación de servicios locales.

-La utilización de los instrumentos de gestión urbanística como fuentes de financiación municipal o como medio para la obtención de equipamientos comunitarios básicos.

-El acceso a nuevas tecnologías de la información para facilitar la gestión municipal y mejorar su relación con los administrados (información a través de Internet de licitaciones de obras, de proyectos técnicos, pago de tributos a través de tele tienda, bases de datos compartidas, información turística, económica u otras, registro de gestión administrativa, etc.). Cualquiera que sea la manifestación de estas innovaciones tenemos la obligación de interiorizar los beneficios que pueden reportar para la gestión pública local.

-La gestión del cambio de la cultura administrativa y la profesionalización de los gestores de los servicios públicos locales: provisión de todos los puntos de trabajo de FHN, elaboración de Planes de Formación del Personal Municipal, evaluación objetiva del desempeño, retribución variable en función de los resultados de la gestión, etc.

-La utilización creciente del patrocinio privado en la financiación de servicios locales, en particular de las Cajas de Ahorro en los servicios sociales con objeto de que materialicen en sede local los recursos que deban dedicar a la obra benéfico-social por mandato de sus normas reguladoras. Múltiples actos lúdicos,

culturales o deportivos, son objeto de la financiación privada a cambio de la oportuna publicidad; las Entidades Locales debieran incorporarse a esta forma de financiación que ya usan Federaciones Deportivas, Radios y Televisiones Públicas y Sociedades estatales o Autonómicas.

-Solicitar de las Diputaciones Provinciales la creación de oficinas de redacción y supervisión de proyectos técnicos municipales que vayan a incluirse en planes provinciales, en proyectos autonómicos, estatales o europeos.

-Acceder a los recursos de Institutos de Desarrollo económico estatales o autonómicos para financiar iniciativas locales de empleo y de desarrollo local.

6.- También desde la perspectiva local, pero en relación con las Haciendas locales veo oportuno plantear las siguientes reflexiones:

-Realizar estudios económico-financieros de los servicios municipales para conocer los costes y rendimientos de todos ellos.

-Analizar con sentido crítico los servicios municipales que se prestan gratuitamente para asegurar que concurren en todos ellos razones sociales que justifiquen tal gratuidad.

-Revisar todas las bases imponibles de los tributos municipales de mayor capacidad recaudatoria.

-Valorar la posibilidad de implantar en mayor medida el impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza Urbana, que el contribuyente debiera poder deducir posteriormente de los tributos estatales.

-Simplificar y racionalizar el sistema tributario municipal: en este apartado tienen cabida actuaciones tales como las siguientes:

* Sustituir aquellas tasas y precios públicos que giran sobre la propiedad inmueble (voladizos, desagüe de canalones...) que tienen escasa capacidad recaudatoria y numerosos costes indirectos (de gestión, elaboración y actualización de padrones fiscales, de recaudación, material y personal recaudador, y de percepción por el ciudadano, elevada presión fiscal psicológica) por un incremento de equivalente capacidad recaudatoria en el tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

* Reemplazar las tasas y precios públicos que gravan directa o indirectamente la actividad económica (escaparates y vitrinas, rótulos,...) y que representan altos costes indirectos de gestión, liquidación y recaudación, por un incremento de capacidad recaudatoria similar en el

coeficiente de incremento o en el índice de situación del impuesto sobre Actividades Económicas.

* Solo con esta actuación podemos conseguir resultados tales como: reducción de los costes de gestión tributaria, simplificación de la actividad tributaria municipal, aumento del esfuerzo fiscal computable para la distribución de la participación municipal en los tributos del Estado y flexibilización de los ingresos tributarios, que se adaptan anualmente por la actualización de los valores catastrales y de las cuotas municipales en las leyes estatales de Presupuestos y de "Acompañamiento", y, además, una mayor justicia en el reparto de la carga tributaria por cuanto los tributos expresados recogen elementos reveladores de la capacidad económica del sujeto pasivo.

-Coordinar la gestión, recaudación e inspección de los impuestos locales con la Administración Tributaria estatal y autonómica.

-Aprobar anualmente, y con la antelación necesaria, un calendario del contribuyente local que permita la coordinación interna de los distintos servicios municipales implicados y la información al contribuyente que le permita cumplir sus obligaciones tributarias sin demoras ni penalidades.

-Respecto de los préstamos vivos de las Entidades locales, y a la vista de la situación actual del mercado financiero, parece oportuno plantear la flexibilización de los criterios legales para autorizar las operaciones de refinanciación que redunden en una menor carga financiera como consecuencia de tipos de interés más reducidos así como la no exigibilidad de comisiones bancarias por cancelación anticipada de los créditos. También debe proponerse, a mi juicio, la modificación del criterio de cálculo de la anualidad teórica de amortización contenida en la actual redacción de la LRHL con objeto de tomar en consideración el plazo de amortización de cada préstamo pues en otro caso bastaría con ampliar tales plazos de amortización para reducir artificialmente la carga financiera a tomar en consideración para obtener la autorización para concertar nuevas operaciones de crédito.

7.- En relación con las Comunidades Autónomas los Entes Locales deben plantearse la pronta concreción de los llamados Pactos Locales Autonómicos y ello con varios objetivos relevantes:

-Reordenar las competencias locales y autonómicas para hacer efectiva la segunda descentralización administrativa en España, primero fue la del Estado en las CCAA, ya es hora de que éstas acepten igual criterio de acercamiento de los servicios a los ciudadanos.

-Adecuación de la organización territorial autonómica interna a las nuevas realidades jurídicas y prácticas que determina el fenómeno de urbanización creciente.

-Fomento y racionalización del asociacionismo local para la prestación de servicios comunes.

-Establecer un principio básico de lealtad institucional en virtud del cual las leyes o los actos autonómicos que creen servicios de competencia municipal establezcan los mecanismos de financiación que se le atribuyen (oficinas de información al consumidor, servicios sociales de base, registro o ventanilla única, etc.).

-Crear Fondos Autonómicos de cooperación local, para asegurar la solidaridad en el ámbito territorial autonómico.

-Lograr el saneamiento financiero de las Entidades Locales para que puedan afrontar los retos y limitaciones que impondrá la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

-Regular los Planes Provinciales o Insulares de cooperación a las obras y servicios municipales, para racionalizar su aprobación, financiación y ejecución y para asegurar su idónea distribución territorial.

-Impulsar la actividad de las Sociedades de Desarrollo Comarcal y de las Fundaciones creadas al efecto, en su caso.

8.- La Unión económica y Monetaria (UEM) y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) pueden implicar, según los teóricos de las "áreas monetarias óptimas", dificultades para afrontar los llamados "shocks asimétricos". Se argumenta que los desequilibrios macroeconómicos (desempleo, inflación,...) localizados en un ámbito territorial limitado no serán relevantes para la política monetaria europea, definida desde el Banco Central Europeo y Sistema Europeo de Bancos Centrales, con carácter global, para el conjunto del territorio. Se añade a esta limitación de la Política monetaria, la propia de la política presupuestaria del país miembro por cuanto ésta debe tomar en consideración lo acordado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento si no quiere incurrir en las penalidades previstas en éste.

Se significa, finalmente, que Europa no cuenta con instrumentos estabilizadores suficientemente ágiles en el presupuesto europeo (flexibilidad y adaptación de sus ingresos y gastos a las peculiaridades de la coyuntura económica de cada Estado miembro), que permitan afrontar las situaciones descritas. En este contexto será, pues, particularmente relevante la actuación de los Estados miembros, de las Regiones y, por supuesto, de sus Entes Locales. Porque serán éstos los que deban afrontar las situaciones planteadas. Lo que

requiere de actuaciones coordinadas de Agencias de Desarrollo local que puedan adoptar estrategias adecuadas y promover iniciativas locales de empleo.

Cada vez resulta más evidente que los Entes Locales pueden adoptar decisiones que incidan en la productividad de las empresas que se sitúan en su ámbito territorial (favoreciendo la disponibilidad de activos públicos, infraestructuras comunes, capital financiero, educación, formación, investigación, capital humano) o que supongan ventajas comparativas relevantes a la hora de decidir la localización de inversiones privadas (conectividad, calidad de vida, cohesión económica y social, participación privada en la definición de las estrategias públicas, normativa reguladora, procedimientos burocráticos, tributación local, etc.).

En definitiva, debemos hacer compatible lo local con lo global o ninguno de ellos será. Es así como se explica la necesidad de integración de los Entes Locales en ámbitos supralocales (regiones económicas como el Arco Atlántico), en ámbitos de decisión estatales o supraestatal (Unión Europea...) y es por ello por lo que los poderes públicos dedican sus actuales reflexiones a la globalización económica y a las regiones (cumbre Iberoamericana de Oporto).

A cada ámbito le corresponden unos cometidos necesarios y complementarios que se interrelacionan constantemente. Cuánto más crece un árbol más robustas han de ser sus raíces y de hecho para que aquél crezca, sus raíces deben ser más profundas. Cuanto mayor sea el ámbito espacial de la acción humana (real o virtual, porque viaje en coche o porque navegue por Internet) más necesitada estará de asentar sus identidades básicas y de enraizarse.

Corresponde, así, a los Entes locales ser gestores de lo próximo sin perder la perspectiva de lo que ocurra en las Comunidades autónomas, en el Estado, en Europa,... en el planeta

Cuanto más eficaces sean en su labor mayor solidez tendrán las instituciones supralocales en las que se integren.

El sistema social debe tender, en definitiva, a funcionar como un sistema dinámico adaptativo armónico, parecido al cuerpo humano.

Después de transitar de lo local a lo universal, si no he agotado su paciencia ya, debo concluir esta larga exposición para no hacerlo definitivamente.

Gracias por su tiempo y por su atención.

José Manuel Pardellas Rivera

O Pacto Local: Expectativas e Realidades