

PROPUESTAS PARA EL FUTURO DE LOS GOBIERNOS LOCALES. CRÓNICA DE UNA SUPERACIÓN

Borja Verea Fraiz

Subdirector general de Régimen Jurídico Local
Dirección General de Administración Local
Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia

"Nadie mejor que los individuos de una población conocen sus necesidades, sus recursos, los medios de aumentar sus bienes y de disminuir sus calamidades"
Alberto Lista, Revista de Madrid (1837)

Resumen: *Es una constante en el debate de la gestión pública preguntarnos sobre la necesidad de continuar con el sistema actual municipal o si este debe sufrir una profunda reforma. Se propondrán una serie de avances en la Administración Local que van desde ajustes puntuales en su financiación para conseguir una mayor eficiencia hasta un tratamiento más objetivo y profesional para con los empleados públicos locales, todo partiendo de una perspectiva histórica que intenta justificar la necesidad y posibilidad de evolución progresiva de los gobiernos locales.*

Palabras clave: *Gobiernos locales, propuestas, federalismo fiscal, impuestos, empleados públicos, gasto público, mejora, evolución histórica.*

Abstract: *It is a constant debate in the public administration asking us on the need to continue with the current municipal system or whether it should undergo a thorough reform. It will propose a series of improvements to local governments ranging from one-off adjustments in funding for greater efficiency, to a more objective and professional with local civil servants, all from a historical perspective that attempts to justify the need and possibility of a gradual evolution of local governments.*

Keywords: *Local governments, proposals, fiscal federalism, taxation, civil servants, public expenditure, improvement, historical evolution*

Índice: *1. Servicio público como origen y esencia de los ayuntamientos 1.1. Origen de los servicios públicos locales 1.2. Las especialidades de los servicios públicos locales hoy en día 2. Propuestas de superación del sistema actual 2.1. En materia de financiación 2.1.1. Dignificación de las competencias municipales 2.1.2. Una nueva cultura en la financiación local 2.1.3. Algunos ajustes en los impuestos locales existentes 2.2 En el campo de la función pública local 2.3. Un mayor control del gasto público local 3. Bibliografía.*

1. EL SERVICIO PÚBLICO COMO ORIGEN Y ESENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

Al igual que en el comienzo del trabajo premiado de Juan Francisco Parra Muñoz¹ podemos parafrasear a Ortega y Gasset en una de sus más famosas afirmaciones – “Castilla hizo a España y Castilla la deshizo”– y modular la misma para decir que si el servicio público está en el corazón de los ayuntamientos, en la esencia de su aparición, la problemática de los servicios públicos locales es sin duda la que está generando hoy en día los efectos más devastadores en los mismos. No es demasiado novedoso decir que la estructura constitucional, legislativa y financiera del campo local está consiguiendo unas constantes ineficiencias que someten a los ayuntamientos y diputaciones a la crítica constante y a la concepción de estas administraciones como una molestia o contrapunto del que debe ser el futuro de la gerencia pública.

A lo largo de este artículo intentaremos proponer una serie de modulaciones concretas en los diferentes ámbitos gerenciales en los que tiene potestades la Administración Local; ajustes que no exigen una reformulación traumática del sistema, sino que son de aplicación sencilla y casi inmediata y que entendemos pueden corregir algunos de los desajustes detectados tanto por la doctrina como por los operadores jurídicos.

1.1. ORIGEN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Pero, como decíamos, la historia y origen de los ayuntamientos están íntimamente ligados a la historia de la organización natural de familias para la solución conjunta de una serie de intereses y la prestación conjunta de unos servicios. Así, y como origen de esta naturaleza pública podemos remontarnos al año 218 a.C. cuando desembarca en Ampurias la ciudad romana que tendrá su continuidad decadente² en el municipio visigodo³ hasta llegar a la época medieval cuando la idea de ayuntamiento hunde sus raíces en el imaginario común y se articula como el principal referente no ya de sometimiento legítimo a un poder, sino como nido de las futuras libertades. Así, la propia Ley 7/1985, de 2 abril, de bases del régimen local (LBRL) en su preámbulo establece, con palabras difícilmente mejorables: “... *Es menester recordar la anterior exclusividad de la vida agraria, controlada por entero por sectores relaciones de servidumbre. En ese contexto señorial, el renacimiento de las ciudades y su organización en*

¹ PARRA MUÑOZ, JUAN FRANCISCO. “El Servicio Público Local, ¿una categoría a extinguir?”, IAAP, Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2006.

² Como de una manera descriptiva narró Salviano de Marsella hacia el año 440 en su tratado *de gubernatione Dei*; lo podemos encontrar en BLAZQUEZ MARTINEZ, JOSÉ MARIA. “El sistema impositivo de la Hispania Romana”; Historia de la Hacienda Española (Épocas Antigua y Medieval), Homenaje al Profesor García de Valdeavellano, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1982 pag. 119 y ss.

³ SÁNCHEZ ALBORNOZ, CLAUDIO. Ruina y extinción del municipio romano en España: e instituciones que lo reemplazan. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1943.

Municipios posibilita el disfrute de libertades hasta entonces inaccesibles; permite redimirse de los malos usos y de la opresión señorial, así como adquirir un estatuto jurídico liberado de las pasadas y pesadas restricciones. No le faltaban motivos al hombre medieval para pregonar que "el aire de la ciudad hace libre". Si el señorío es el arquetipo de la sujeción personal, el Municipio es el reducto de las libertades. A decir verdad los Municipios son enclaves liberadores en medio del océano señorial de payeses, solariegos, etcétera, sometidos a la servidumbre... "

Va a ser curiosamente en Francia, nación conocida por su rechazo a alejar los poderes de París, donde se comience a teorizar sobre las libertades municipales y donde aparecerá el término *Pouvoir Municipal*, adelantado ya en aquella idea de la "Memoire sur les municipalités" que el fisiócrata Turgot⁴ presentó al Rey Luis XVI en 1775. Turgot proponía ya la administración de los intereses particulares de los pueblos por sus propios habitantes, participando, claro, del racionalismo iusnaturalista de la época e incorporando ya una ruptura del Antiguo Régimen. Se reconocían como una libertad natural los pueblos, los lugares y las parroquias formados por la asociación espontánea de individuos y familias: a los vecinos de cada pueblo habría de corresponderle la administración de sus asuntos propios⁵. Su proyección práctica sería inmediata el 4 de agosto de 1789 en la Asamblea Nacional que abolía los privilegios de provincias, villas y señoríos y poco más tarde dotaba al país de una nueva organización local. El Decreto de 22 de diciembre de 1789 generalizaba la institución municipal a todo lugar en el que existiera una asociación o comunidad espontánea de vecinos. Aquí en España, fue también en agosto, pero 21 años más tarde, cuando el Decreto de 6 de agosto de 1811, norma anterior a la Constitución de Cádiz de 1812, va a archivar el final del sistema feudal, por lo menos formalmente. Esta Constitución va a significar en lo que respecta a los municipios cambios fundamentales, que se expondrán clara y muy brevemente en el Título VI de la Constitución bajo el título "Gobierno en las provincias y pueblos." Aquí se estaban poniendo los pilares básicos del municipalismo

⁴ Sobre el *Pouvoir Municipal* y el origen francés de la autonomía local SANCHEZ MORÓN, MIGUEL "La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional", Civitas Ediciones S.L., Monografías Civitas, Madrid, 1990, pag. 37 y siguientes; y GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", incluido en *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1981.

⁵ El nacimiento de la autonomía local que llegará a nuestros días trufada y mejorada por las tesis Burmeister en Alemania, y sin duda por la teoría de la "garantía institucional" de Carl Schmitt que recepcionaría en nuestro país Parejo Alfonso y posteriormente la famosísima STC de 2 Febrero de 1981; vemos que en esencia y literalidad no escapa mucho de estos primeros brotes de autonomía local en su origen francés. Así el artículo 2 de la LBRL regula que "... la legislación...deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y a las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses" y el propio artículo 137 de la CE consagra que los Municipios y Provincias disfrutaban de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

actual al tiempo que sirvió como una base fundamental sobre la que se sostuvieron los textos positivos posteriores del sistema local. Estas referencias constitucionales hechas en Cádiz al ámbito local pueden ser resumidas en dos ideas fundamentales: por una parte, que sobre la vida local está la vida nacional (la cual tiene unas necesidades generales no localizables en los municipios) y por otra parte está la evidencia de la decadencia medieval que se contrapone ante el discurso de la necesidad de cierta forma de descentralización⁶.

Si desde Francia se articulaban las bases teóricas del municipalismo moderno, sin duda fueron los *pilgrims* recién llegados a América en el siglo XVII los que pusieron en práctica con todas sus consecuencias las potencialidades de las libertades municipales, configurando lo más cerca que la cultura occidental moderna estuvo de las ciudades-estado griegas. La fundación de Nueva Inglaterra fue sin duda una novedosa experiencia que no tiene parangón en la historia de Occidente. Cuando hablamos de colonias, como es el caso, estos "colonos" solían ser personas sin educación y sin recursos; todo lo contrario que los emigrantes que llegaron a Plymouth que si bien pertenecían al llamado puritanismo, eran todos ellos miembros que dejaban en el Reino Unido una posición social estimable y medios de vida muy seguros; hombres con una educación selecta que marcharon al Nuevo Mundo a la búsqueda de una perfección intelectual. Perseguían lo que Tocqueville llamó el "triunfo de una idea". Se constituyeron a partir de 1620 pequeñas ciudades, grupos sociales que ya tenían en sus constituciones los principios generales sobre los que se basarán posteriormente las modernas cartas magnas, generando además un ejemplo práctico de que los ayuntamientos son una realidad natural de todas las sociedades: "el municipio es la única asociación tan identificada con la naturaleza que allá donde hay hombres reunidos se forma espontáneamente un municipio"⁷.

En España la Constitución de Cádiz de 1812 y el posterior Decreto de 1813 supusieron, con adelantos y retrocesos, la entrada jurídica de la nueva administración local alejada de los principios medievales y del Antiguo Régimen. Tras varias normas cambiantes al tiempo que los cambios constantes del siglo diecinueve, se consiguió una estabilidad normativa con la *Ley Orgánica Municipal y Provincial de 1877* que estuvo vigente casi cuarenta y siete años, aunque sufrió más de veinte intentos de reforma. Así, cuando el 23 de diciembre el abogado del Estado Calvo Sotelo fue nombrado Director General de Administración Local ya se puso en marcha el estudio de la reforma

⁶ GARCIA TREVIANO, J.A. "Las Haciendas Locales y el Estado en el momento presente"; Revista de Hacienda Local, vol. I, número 1 Enero -Abril, 1971, pag 26.

⁷ Para todo lo referido al nacimiento de Nueva Inglaterra se recomienda a TOCQUEVILLE, ALEXIS "La Democracia en América", Alianza Editorial, Madrid, 2005, pag.66 y siguientes y MORTON, NATHANIEL New England,s Memorial.

local que ultimó en el conocido como Estatuto Municipal de marzo de 1924. Ya vimos como desde el nacimiento teórico del municipalismo moderno, así como desde el nacimiento práctico del mismo con la llegada a Plymouth, giraba la insobornable idea de libertad para la gestión de los intereses comunes; esto es, que la idea de ayuntamiento no dejó nunca de ser la unión de un grupo de familias más o menos numeroso que trata de gestionar en común una serie de intereses que afectan a la totalidad localizada, y por lo tanto dar una mejor respuesta a este encargo, a esta tutela, a esta gerencia. Esta idea constante no se va a proyectar en el *Estatuto Municipal de Primo de Rivera de 8 de marzo de 1924*, que solo va a utilizar expresiones como "servicios municipales obligatorios" y "deberes mínimos de los Ayuntamientos". La lista de estos artículos comprende aquellas actividades que tanto desde la doctrina como desde la jurisprudencia de la época, e incluso antes, venían desarrollando las administraciones locales⁸ y que poco variaron desde el artículo I sobre los deberes de los ayuntamientos de la *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de junio de 1813* hasta el artículo 26 de la LBRL. La republicana *Ley Municipal de 1935* siguió sin definir el concepto de servicio público aunque sí enumeraba las características que debe reunir esta categoría, concretamente en su artículo 131, que viene a repetir en su conceptualización las mismas que exigía el Estatuto Municipal para la municipalización de un servicio; esto es, que tenga carácter general, que sea de primera necesidad, que pueda prestarse predominantemente dentro del término municipal y que redunde en beneficio directo o indirecto de una parte considerable de los habitantes del Municipio. En la misma línea continúa la legislación de régimen local posterior a la Guerra Civil, que en el artículo 156 establece de manera tauto-

⁸ Curiosamente un análisis de estos servicios públicos enumerados en las diferentes leyes de administración local desde 1813 hasta la vigente LBRL nos muestra que en estos doscientos años poco debieron evolucionar las necesidades de los vecinos ya que prácticamente están los mismos servicios repetidos en todas las normas. Analicemos por ejemplo las enumeradas en el artículo 201 del Estatuto Municipal que casi no se diferencian del actual artículo 26 de la Ley 7/1985, lo que es una muestra de la poca capacidad de adaptación de nuestros legisladores, así dicho precepto dispone:

- a) *El suministro y vigilancia de agua potable*
- b) *La evacuación de las aguas negras y residuales en condiciones higiénicas*
- c) *Inspección y mejora higiénica de las viviendas con prohibición de habitar las insalubres.*
- d) *Policía sanitaria de las vías públicas, cuadras, establos, mataderos, mercados, centros de reunión, lavaderos y cementerios.*
- y) *La supresión de aguas estancadas y charcas y acondicionamiento de estercoleros.*
- f) ...
- g) *La inspección y examen de alimentos y bebidas, especialmente el pan, las carnes y la leche.*
- h) *La higiene de las escuelas*
- i) *La habilitación de locales que sirvan para enfermería de epidemiados.*

lógica⁹ que "son servicios municipales cuantos tiendan a la consecución de los fines señalados como de competencia municipal...", artículo que continuando con la falta de imaginación de nuestros legisladores en el campo local se va a repetir en el actual artículo 85 de la LBRL: "son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias".

1.2. LAS ESPECIALIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES HOY EN DÍA

El concepto de servicio público, y aun más, de servicio público local es especialmente complejo, y no solo porque no aparezca correctamente definido en los textos normativos, sino también desde el punto de vista doctrinal. Una de las nociones más aceptadas es la que vincula el concepto de servicio público con el de titularidad de la Administración prestadora del servicio, por lo tanto la Administración titular se convierte en *dominus* del mismo, lo cual produce el efecto de legitimar a esta Administración para llevar a cabo una gestión monopolística del servicio en cuestión¹⁰. Así consagra la legislación estatal positiva a sus servicios públicos: radiodifusión y televisión, explotación unificada del sistema eléctrico o el transporte público de viajeros regular y permanente de uso general.

Sin embargo, no podemos trasladar lo antedicho a los servicios públicos de esfera municipal, ya que el hecho de calificar una determinada actividad como servicio público local no convierte a los ayuntamientos en titulares de dichas actividades¹¹, pues cómo decíamos, la titularidad dominical sobre un determinado servicio habilita o legitima al *dominus* del mismo a excluir de su prestación a la iniciativa personal o incluso la iniciativa que pretendan llevar a cabo otras administraciones; y esto no sucede respecto de los servicios públicos municipales. En ellos, cuando hablamos de titularidad municipal estamos hablando de la titularidad sobre la competencia que ostenta el municipio en relación con esos servicios y no de la titularidad sobre el servicio. Como establece Fernández González, en el terreno local existe una distinción clara entre los servicios de titularidad municipal y los servicios públicos municipales, respecto de los primeros, que son los servicios esenciales recogidos en el artículo 86.3 de la LBRL el municipio puede manifestar su titularidad mediante un ejercicio monopolístico de los mismos, con exclusión de la iniciativa de cualquier otro sujeto. En lo que respecta a los servicios públicos municipales, el municipio no puede considerarse automáticamente

⁹ PARRA MUÑOZ, JUAN FRANCISCO. "El Servicio Público Local, ¿una categoría a extinguir?", IAAP, Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2006, pag. 28 y siguientes.

¹⁰ PÉREZ ZÚÑIGA, JOSE MARÍA. "La reforma del régimen legal de las tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales". CEMCI Publicaciones, Granada, 2004, pag. 119 y siguientes.

¹¹ FERNANDEZ GONZALEZ, F.J. "La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman". Civitas, Ayuntamiento de Gijón, 1995, pag. 143 y siguientes

titular o *dominus* del servicio en cuestión y no podrá, en principio, excluir la iniciativa personal en la prestación del mismo.

Concreta estas ideas Parra Muñoz al establecer que el legislador local tuvo siempre la idea de servicio público local muy vinculada a la objetivación de las competencias de los entes locales, estableciendo una noción amplia del concepto en cuanto que abarca todos los ámbitos de actuación locales, actuación que es amplísima y por la que casi cualquier acción municipal tendría soporte competencial según la literalidad del artículo 25 de la LBRL, que actúa a modo de Aleph. Las consecuencias de la identificación en el ámbito local del concepto de servicio público con el de competencia serían que la ley habilita con carácter general a los municipios a prestar cuantos servicios públicos estime oportunos. Esta habilitación universal sólo tiene dos límites: por una parte, que se trate de servicios que entren dentro del ámbito competencial y, por otra, el límite de la finalidad, es decir, servicios que contribuyan a satisfacer las aspiraciones de la comunidad vecinal. En definitiva, se produce una identidad entre servicio público local, competencia local y satisfacción de las aspiraciones de la comunidad concreta. Términos que nos conectan automáticamente con las primeras propuestas de los fisiócratas franceses y los *pilgrims* puritanos de Nueva Inglaterra.

Tenemos, por lo tanto, más de 8.000 ayuntamientos, 315 en Galicia, muy diferentes, pero no solamente con las diferencias naturales o de origen como puede ser la población o la extensión, incluso el PIB local, sino con diferencias incorporadas y derivadas de los servicios públicos que prestan, nunca los mismos y con la misma eficacia, así como la organización o financiación de estos servicios que en casos parecidos pasan de la gratuidad al pago íntegro de los usuarios, de la excelencia en la gestión a la administración decimonónica. En definitiva tenemos ayuntamientos, también aquí en Galicia, bien gestionados y saneados y ayuntamientos casi en quiebra técnica que se mantienen como moribundos a la espera del suero prolongador de la agonía. Esta situación, sin entrar en porcentajes, exige, en todo caso, respuestas de los legisladores para incorporar a la normativa aquellas propuestas que puedan mejorar la ratio.

Las diferencias estructurales entre mejores ayuntamientos y ayuntamientos mal gestionados no son muchas y por lo tanto esas serán las cuestiones sobre las que girarán las propuestas de modificación de la gerencia local, que cómo decía al principio evitará un análisis de reforma global del sistema, y a cambio intentará proyectar pequeños cambios posibilistas a corto plazo. Por tanto, las diferencias afectan normalmente: a la cantidad y calidad de los servicios públicos que se prestan, a la organización interna de su función pública, a su rigor presupuestario o al cumplimiento de la legalidad en los diferentes campos competenciales. Cuestiones todas que pueden unificarse en una pregunta ¿cómo podemos mejorar la prestación de los servicios públicos locales?

2. PROPUESTAS DE SUPERACIÓN DEL SISTEMA ACTUAL

2.1. EN MATERIA DE FINANCIACIÓN

2.1.1. Dignificación de las competencias municipales

A pesar de ser una cuestión constante en los debates doctrinales y en las propuestas que cada pocos años se presentan en materia de financiación local, lo cierto es que el problema no tiene una solución magistral ya que es muy difícil saber cuánto dinero se necesita para mantener a las entidades locales con un mínimo de solvencia financiera. ¿Por qué? Porque no tenemos claro qué es lo que queremos financiar, no sabemos cuántos servicios públicos va a prestar cada ayuntamiento ni con qué calidad, por lo que cualquier análisis se va a enfrentar ya con la realidad; esto es, ayuntamientos que propusieron una carta de servicios por encima de sus posibilidades y por lo tanto requieren una nueva reforma del sistema. Son constantes las quejas de los gobiernos locales haciendo una reiterada alusión a las competencias impropias, es decir, aquellas a las que no están obligados por la legislación vigente pero que sin embargo generan servicios prestados por las entidades locales. No deberían ser un problema este tipo de competencias, en todo caso casi residuales si analizamos la normativa local anteriormente citada que habilita una competencia universal de los ayuntamientos en la prestación de servicios, pues la solución lógica sería la no aplicación de gasto allí donde no se está obligado y donde no haya una emergencia social.

Verdadero problema sí que lo generan aquellas competencias que estando establecidas en la normativa, generalmente en las normativas autonómicas, no pueden ser prestadas por los ayuntamientos porque fueron incorporadas a la legislación sin una correcta valoración técnica y cuantificación del coste que supondría, y por lo tanto, de la cantidad de dinero que se debería de traspasar a las administraciones con estas nuevas obligaciones.

Una primera propuesta sería la necesidad de dignificar las obligaciones que se les asignan a los ayuntamientos, ya que muchas veces sólo deben pasar el filtro de la Comisión Galega de Cooperación Local¹² y quedan después ya a la legitimación de la mayoría simple de los parlamentos autonómicos. No hay un control presupuestario de lo que pueden suponer determinadas competencias en las arcas municipales, control que sí deben pasar siempre los aumentos de gasto que suponen los nuevos servicios autonómicos o estatales a través de los preceptivos informes de las Consejerías de Hacienda y servicios de intervenciones por los que pasa obligatoriamente toda nueva normativa. Las entidades locales se encuentran con la norma publicada y vigente en el

¹² Todas las Comunidades Autónomas tienen un órgano semejante, en Galicia se regula en los artículos 15 a 17 de la Ley 5/1997 de 22 de julio de Administración Local de Galicia.

diario correspondiente y el deber de prestar el nuevo servicio, pero con el mismo presupuesto de ingresos que el año anterior¹³. Por lo tanto la dignificación de los nuevos deberes municipales puede conseguirse a través de diversos mecanismos. En primer lugar, y por supuesto, que la exigencia de responsabilidades a los ayuntamientos sea siempre a través de Ley (no por normas reglamentarias ni por Órdenes) y que los nuevos Estatutos de Autonomía opten por una lista de los deberes municipales¹⁴ y posterior bloqueo de los mismos exigiendo para su modificación una mayoría cualificada y, en todo caso, un estudio del coste que supondrán en las entidades locales el ejercicio de tales competencias. En los procesos de creación de estas normas debería exigirse que la memoria económica preceptiva en la tramitación de la nueva ley llevara siempre incorporada la cantidad que los presupuestos autonómicos deberán prever para la financiación de estas responsabilidades por los entes locales. Otra manera de actuar supondría la creación de normas técnicamente impecables pero de muy difícil aplicación práctica.

Por otra parte, no cabe duda que también influye en esta situación de ayuntamientos sobredimensionados, sin financiación, las respuestas que estos dan automáticamente ante demandas de los ciudadanos por la prestación de servicios cada vez más sofisticados. Y es evidente, en palabras de Suárez Pandiello¹⁵ "que las mayores demandas de nuevos servicios propios de procesos de modernización y democratización de nuestra sociedad pivotan sobre la administración más próxima al ciudadano, esto es, la administración local". Este problema, como adelantábamos, no puede ser resuelto por las haciendas autonómicas y estatales, ya que responden a una decisión exclusiva de la administración local y por lo tanto deberá articular los mecanismos para financiar estas nuevas necesidades vecinales.

¹³ Este problema que puede quedar como una problemática teórica tiene repercusiones prácticas de importantes consecuencias en sectores muy importantes. Así, por ejemplo, en el campo de la prevención de incendios forestales la Ley 3/2007 de Prevención y Defensa contra los Incendios Forestales de Galicia, dispuso una serie de deberes a los ayuntamientos como son la ejecución forzosa y subsidiaria en la gestión de la biomasa y la no presencia de determinadas especies arbóreas alrededor de los 100 metros de los núcleos poblacionales, edificaciones, urbanizaciones, basureros, campings e instalaciones recreativas; y en el caso de zonas de alto riesgo de incendio forestal la limpieza 50 metros alrededor de las edificaciones residenciales, comerciales, industriales y de servicios, instalaciones agrícolas, ganaderas y forestales, y todas las urbanizaciones, edificaciones e instalaciones. Estos deberes están en los artículos 21 y 23 de la citada ley y suponen unos costes burocráticos y materiales importantes en los ayuntamientos que no son compensados por la administración autonómica.

¹⁴ Esta parece que es la línea que sigue la Ley 2/2007 de 19 de marzo de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía en sus artículos 92 y 93, y en la Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía en sus artículos 8 y siguientes.

¹⁵ SUÁREZ PANDIELLO, JAVIER. "Cómo abordar la reforma de la financiación local" Informe sobre financiación local. Balance y propuesta de reforma. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2010. Pag.16.

Por lo tanto, el problema competencial de la administración local, previo al de la financiación, exige por una parte la dignificación de las competencias municipales a través de su enumeración y bloqueo, y sobre todo, mediante la obligación de las Administraciones con capacidad legislativa de acompañar siempre los proyectos de Ley con su correspondiente memoria económica dedicada a la financiación de las entidades locales.

Como consecuencia también de lo anteriormente dicho, surge la problemática que genera la dificultad de configurar de una manera uniforme las necesidades de gasto de los ayuntamientos, derivado principalmente del camino irrepitable que sigue cada entidad local debido a la falta de una normativa clara en materia competencial y organizativa, acompañada además de una falta de controles e inspecciones más allá de los consejos y reparos de los funcionarios con habilitación de carácter estatal que no tienen efectos prácticos de mejora. Al ser muy difícil dibujar un análisis de costes uniformes sobre la necesidad de gasto, junto con la variabilidad competencial de cada gobierno local, los avances teóricos de modificación siempre quedarán incompletos. Como analizaremos en el campo de la función pública local, urge un estudio minucioso sobre "el ayuntamiento" que queremos; con una muy clara delimitación de sus necesidades de gasto, de su organización interna, de sus posibilidades presupuestarias y de la concreción de sus deberes ineludibles a través de normas imperativas de general cumplimiento.

2.1.2. Una nueva cultura en la financiación local

Afrontar la financiación de las entidades locales nos exigía antes tomar una serie de decisiones que corresponden únicamente al diseñador de las subhaciendas contributivas, esto es, a aquellas que únicamente tienen como misión la prestación de servicios y no otros objetivos. ¿Cómo queremos que se financien los servicios públicos locales?¹⁶ O incluso, ¿cuál es el nivel de gobierno óptimo para proveer un servicio, en términos macroeconómicos¹⁷? Decíamos al inicio de este artículo que las propuestas de cambio serían en todo caso posibilistas, sin embargo no podemos evitar proponer también estas preguntas de reformulación del sistema. La máxima eficiencia en la prestación de los servicios públicos se consigue con la aplicación a los mismos del

¹⁶ VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSÉ. "Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos. Estudio de su naturaleza y régimen jurídico". Fundación de Estudios de Regulación. Editorial Comares. Granada 2000. Página 15-16.

¹⁷ No es el objetivo de este artículo una propuesta de reformulación total de la territorialización española. Avanzan muchos esta necesidad, entre ellos CADAVAL SAMPEDRO, MARÍA y CARAMÉS VIETEZ, LUIS. "Os municipios galegos: entre o minifundismo e a ineficacia". USC-Xunta de Galicia. 2007. En su página 119 establecen "o tamaño territorial municipal non se corresponde coas áreas de atracción dos bens públicos locais ofrecidos por cada entidade, nin alberga a totalidade das zonas de uso".

principio de beneficio que permite establecer el nivel más eficaz de *outputs* que exige una comunidad; teoría proyectada en los principios básicos del federalismo fiscal y ampliamente estudiada. El federalismo en su concepción política se mueve en diferentes parámetros al concepto económico que tiene como objetivo que distintos grupos de personas que viven en comunidades distintas puedan expresar sus diferentes preferencias por la cantidad y calidad de los servicios públicos, lo que inevitablemente lleva a diferencias en los niveles de tributación y en los servicios prestados. Todas estas comunidades competirían entre sí para ofrecer mejores servicios con menos carga tributaria.

Es verdad que estas haciendas locales con elasticidad pura sólo existen en la teoría y que, en realidad, los factores de distorsión son muchos y variados. La cuestión es preguntarnos si la aplicación del principio de beneficio en la financiación de los servicios locales resuelve mejor que otros los tres problemas fundamentales de cualquier finanza pública¹⁸: la asignación y utilización eficiente de recursos, la distribución de la renta y la estabilización.

No parece lógico que los presupuestos locales deban centrarse en la estabilización del sistema (control de precios, empleo...), ya que no se mostrarían efectivos. Así por ejemplo, y en una exageración, si las haciendas locales tuvieran competencia en la política monetaria ante una necesidad puntual abusarían de la creación de dinero y no en el aumento de la carga tributaria para tratar de evitar así la fuga a las comunidades próximas, tampoco sería eficaz un intento de estabilización a través de la emisión de deuda pública ya que su reducido tamaño nos haría inevitablemente hablar de "deuda externa" y, por lo tanto, de transferencias para "fuera" y descapitalización.

¿Y sobre la distribución de la renta? ¿La gente no trasladaría su residencia si a pocos kilómetros las retenciones sobre la renta fueran la mitad que dónde tenemos nuestra vivienda habitual? El flujo de personas en esta situación sería constante y distorsionaría las decisiones políticas redistributivas.

Parece que la verdadera eficacia se puede encontrar en una asignación eficiente de los ingresos, (cómo y cuánto podemos gastar en bienes públicos¹⁹). Somos conscientes de que estamos hablando de bienes o servicios que agotan sus beneficios en la comunidad, en el área geográfica de la hacienda tomada en cuenta (recogida de basura, transporte urbano, seguridad, educación, salud, control urbanístico...). Por tanto, si las haciendas centrales tienen como misión la estabilización del sistema y la redistribución de la renta, las haciendas locales deben centrar sus potencialidades en conseguir

¹⁸ Esto ya en Xornal de Galicia el día 22 de marzo de 2009 bajo el título "Más allá del federalismo fiscal".

¹⁹ ALVAREZ RENDUELES, JOSE RAMÓN. "La Teoría de los Bienes Públicos en la Hacienda Pública Moderna". Revista de Hacienda Pública Española, número 23, 1973; página 41.

una asignación eficiente de los recursos dedicados a la prestación de servicios²⁰; conseguir mejores servicios más baratos, y la única manera es a través de la implementación del principio de beneficio en estas prestaciones públicas.

Pero esto nos conduce nuevamente a la pregunta del comienzo, sabemos que una hacienda pequeña y contributiva debe utilizar el principio de beneficio para conseguir mayores cuotas de eficacia en sus servicios públicos, pero: ¿cuál es el nivel ideal de gobierno/hacienda para prestar un servicio público?

La realidad actual evita que podamos entender que los gobiernos y las haciendas se dedicaran únicamente a sus bienes y servicios perfectamente delimitados; no funciona así la sociedad hoy en día donde las comunicaciones inmediatas, los medios de transporte, la información en red y la globalidad de las actividades supondrá que cualquier servicio público prestado en algún lugar delimitado tenga influencia en el resto de las comunidades, un servicio que incluso hace unos años era un bien público territorializado hoy influye en la totalidad del sistema. Las administraciones públicas están respondiendo a este fenómeno a través de las prestaciones multinivel, pero esto no tiene su proyección en el sistema impositivo, y mucho menos, en la financiación de las entidades locales.

Por lo tanto la modificación que se podría incorporar a las normativas autonómicas, y por supuesto, a la normativa básica en materia de financiación local es la participación de todos los ayuntamientos en la recaudación del IRPF abonado por sus residentes y del IVA generado por el consumo en su territorio como una manera inaplazable de generar elasticidad en la financiación local y flexibilizar la rígida imposición patrimonial actual; esto permitiría a los ayuntamientos participar en la dinámica general de la economía manteniendo además la estabilidad ya automatizada que los tributos obligatorios actuales; sin olvidar, que si bien la generalización de esta participación a todos los ayuntamientos puede aparentemente suponer una pérdida de corresponsabilidad fiscal²¹ esta se ve compensada por un fuerte ánimo de la suficiencia financiera en los mismos.

Ya desde la normativa estatal se establece en los artículos 111 y siguientes de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales una cesión en la recaudación estatal de los impuestos el IRPF, IVA y los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco. Esta cesión, si bien abre el camino

²⁰ OATES, WALLACE E. "Federalismo Fiscal". Colección Nuevo Urbanismo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1977; página 55 y siguientes

²¹ GARCÍA MARTÍNEZ, ANDRÉS. "La participación en el IVA como recurso de la hacienda municipal en Alemania". Cuadernos de Derecho Local número 18, Octubre, 2008. Fundación Democracia y Gobierno Local., pag. 124.

propuesto, solo afecta a los ayuntamientos capitales de provincia y Comunidad Autónoma y a todos aquellos con población de derecho superior a los 75.000 habitantes. La posibilidad de mejora antes adelantada supondría que las Comunidades Autónomas también estableciesen una transferencia territorializada según la recaudación que cada ayuntamiento tuviese en su territorio, individualizando así las dinámicas de ingresos de cada ayuntamiento y mejorando por lo tanto los Fondos de Cooperación Local que se incrementan en bloque vinculados a diferentes criterios de evolución.

Una manera poco ensayada por las Administraciones Autonómicas sería a través de la configuración de recargos a los que habilita el artículo 12.1 de la LOFCA sobre impuestos estatales (como por ejemplo sobre el IRPF) y aplicar una afectación²² de estos ingresos extraordinarios a la financiación de las entidades locales²³. Esta propuesta debe contar con un importante consenso ya que es un incremento directo del esfuerzo fiscal del contribuyente que además no va a tener un retorno directo como en los supuestos en los que está presente el principio de beneficio. Mi opinión es que es un mecanismo de financiación de las arcas municipales que no puede ser rechazado y debe estar presente cuando se articule una modificación más amplia de las haciendas locales.

Además de la necesidad de incorporar al sistema impositivo local esa estructura territorializada de los impuestos más flexibles, no debemos abandonar la pregunta fundamental en este apartado que es cómo hacer servicios públicos más baratos y mejores. Sabemos que la teoría económica es clara en lo que respecta a la eficiencia cuando establece que la aplicación de parámetros de mercado en la prestación pública supone conseguir mayores niveles de rentabilidad. Cuando estamos ante servicios con posibilidad de dividir el beneficio que generan, esto es, actividades públicas que benefician de modo particular a los sujetos pasivos, la mejor forma de financiarlos es cobrándole el coste íntegro del servicio al usuario²⁴. Vimos anteriormente como las haciendas locales no pueden tener esa finalidad redistributiva ni tener intenciones estabilizadoras del sistema, y el pago del servicio por el usuario *“permitiría aproximar las tasas y precios públicos a los que se fijarían en el sector privado, de suerte que la oferta se acomodaría a la demanda y además es equitativo en la medida en que no desplazamos la carga fiscal a aquellos que no disfrutaban de los servicios”*. En

²² RAMOS PRIETO, JESÚS. “La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas”. Series de Gobierno Local, 10. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2010, Pag 242.

²³ Fue la Comunidad Autónoma de Madrid a través de su Ley 15/1984 de 19 de diciembre del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid la que activó este sistema y fue objeto de un profundo rechazo social aunque su legalidad fue avalada por la STC 150/1990 .

²⁴ SUÁREZ PANDIELLO, JAVIER. “Cómo abordar la reforma de la financiación local” Informe sobre financiación local. Balance y propuesta de reforma. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2010. Pag.31.

definitiva, debemos extender el principio de beneficio en la prestación de los servicios públicos locales, que son en su mayoría perfectamente divisibles y permiten ajustar este abono del gasto.

Del análisis de las liquidaciones de los presupuestos municipales gallegos tenemos que destacar que hay dos servicios que junto con el capítulo I destinado al personal devoran la mayor parte de los ingresos municipales: el alumbrado público y la recogida de basura y limpieza viaria. Justo el alumbrado público y la limpieza viaria aparecen recogidos en el artículo 21 del RD Ley 2/2004, 5 de marzo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales como servicios donde la norma prohíbe expresamente la aplicación de tasas y por lo tanto la aplicación en los mismos de criterios de beneficio en busca de rentabilidad. Se ve en estos casos (especialmente en el del alumbrado público) con especial crudeza los efectos de la financiación de servicios locales vía presupuestos y sin repercusión del precio sobre los usuarios encargados de pagarlo; la inexistencia de mecanismos de control de la cantidad y calidad de servicio que necesitan los vecinos, en definitiva deja a las entidades locales a merced de las propuestas de las empresas suministradoras. No tiene mucho sentido con el estado de la tecnología actual seguir manteniendo el alumbrado público como un bien público local puro con imposibilidad de repercutir el precio sobre los vecinos que deberían decidir la cantidad, calidad y las inversiones necesarias de eficiencia energética en los alumbrados públicos municipales. Poder aplicar criterios de rentabilidad en el coste de la iluminación de nuestras calles y plazas es una necesidad para las arcas municipales, y posibilidades las hay siempre vinculadas a la creación de tributos relacionados con el principio de beneficio (tasas o impuestos).

El otro servicio que más recursos consume es la recogida de basura y traslado para su tratamiento y eliminación. Este servicio sí puede financiarse a través de tasas; sin embargo la autonomía local habilita a diferentes sistemas de financiación del mismo, a diferentes sistemas de gestión que van desde la prestación por funcionarios municipales hasta la contratación de empresas especializadas, reflejo directo de la diversidad municipal y de la imposibilidad de soluciones unívocas. Sin embargo, en esta propuesta y apuesta por evitar *free-riders* y por la utilización generalizada del principio de beneficio sería importante establecer unas reglas imperativas de que los servicios más importantes se financiaran a través de los usuarios, e imponer controles e inspección sobre las tasas establecidas, así como la corrección en el cálculo de las mismas a través de la comprobación del informe técnico-económico preceptivo del artículo 25 de la Ley de Haciendas Locales (que es el que decide el coste del servicio que se presta). El análisis de las Ordenanzas Fiscales actuales proyecta situaciones curiosas como la variabilidad de precios a pagar en ayuntamientos semejantes o la no necesidad incluso de cobrar algunos servicios, lo que genera la complicidad y aplauso inicial del vecino

pero acaba sin duda en el desequilibrio presupuestario.

En definitiva, tenemos que profundizar por una parte en la extensión de la participación de los ayuntamientos en la recaudación del IRPF y del IVA, bien a través de propuestas estatales o bien por decisiones autonómicas en su parte de impuestos cedidos²⁵ para conseguir una mayor flexibilidad en las haciendas locales, además de apuntalar la suficiencia financiera, sin olvidar el acercamiento que esto supondría de los gobiernos locales a la realidad económica de cada momento y proyectando esta administración multinivel también en el ámbito contributivo.

Además, se debería profundizar en las bondades que el principio de beneficio genera al obtener rentabilidad en la prestación de los servicios locales y por lo tanto extender la necesidad de copago en todos los deberes locales, si bien sin abandonar el principio de capacidad económica que debe estar siempre presente en el sistema hacendístico local por exigencia constitucional. La hacienda local tiene que estar sólo dirigida a conseguir que los servicios que presta sean mejores y más eficientes y olvidar cualquier tentación redistributiva y bonificadora cuya responsabilidad corresponde a las haciendas centrales.

2.1.3. Algunos ajustes en los impuestos locales existentes

Como estuvimos viendo no conviene a las haciendas más pequeñas separarse del principio de beneficio en su configuración de los ingresos ya que son muy sensibles en términos locacionales a los diferentes tratamientos fiscales, lo que supone que un mayor alejamiento del principio de beneficio y un mayor acercamiento al principio de capacidad económica supondría sin duda un alto coste en términos, por ejemplo, poblacionales o de competitividad. Así la tensión entre principio de capacidad o principio de beneficio deberá tener en cuenta siempre estos parámetros, especialmente en las haciendas locales tan sensibles y con una movilidad indiscutible.

Pero nos vamos a centrar ahora en las materias impositivas de los impuestos municipales obligatorios ya que parece claro que no es aplicable una transposición literal de la teoría de los bienes públicos²⁶. Estos bienes se caracterizan por dos aspectos

²⁵ Aunque parece que el artículo 39.2 de la RD Ley 2/2004, 5 de marzo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales imposibilitaría esta posibilidad esto no es aceptado por RAMOS PRIETO, JESÚS que establece que “este precepto resulta hoy anacrónico, ya que cuando fue redactado los impuestos cedidos eran exacciones reguladas en su totalidad por el Estado que no obstante delegaba el ejercicio de bastantes de las competencias de aplicación – gestión, recaudación e inspección – y revisión en vía administrativa; pero este mecanismo de financiación durante los últimos años los acercó paulatinamente a la idea de “tributos comunes o compartidos” en “La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas”. Claves del gobierno local. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2010.

²⁶ En el artículo de VALLE SÁNCHEZ, VICTORIO. “Una nota sobre la caracterización de los bienes públicos”. Revista de Hacienda Pública Española, número 23, 1973; página 21; se recoge la definición

fundamentales: la no competencia en su consumo y la no aplicabilidad del principio de exclusión²⁷.

La primera característica significa que es indiferente el número de personas que consuman ese bien o servicio puesto que el consumo de uno no perjudica, afecta o influye en el mismo consumo por otro²⁸. Pero estos bienes públicos puros, en el caso de existir, tienen una determinada proyección geográfica y esta será fundamental en cuanto a la decisión de a qué nivel de la administración financiera corresponderá en su caso la suministración (el gasto) de este²⁹. Esta característica se reconoce como la indivisibilidad de los bienes públicos ya que una vez construido el bien o una vez que se decide crear el servicio se produce una oferta conjunta en la que cualquier unidad de ese bien puede hacerse disponible para todos los individuos³⁰.

La otra característica de los bienes públicos es la no aplicabilidad del principio de exclusión. En los bienes personales o de mercado, determinados servicios alcanzan un determinado precio lo que influye a la hora de excluir a aquellos que no estén dispuestos a pagar el precio que corresponda. El principio de exclusión es la clave de arco del sistema de mercado, ya que obliga a cada sujeto a revelar sus preferencias y determinar así el valor de cada bien. Pues en los bienes públicos nos encontramos que esta exclusión debería de ser imposible por variadas razones. Como por ejemplo causas físicas: la simple pertenencia a un grupo y a un determinado territorio implica el disfrute del bien (como por ejemplo la protección del medio, el orden público, etc.). También hay imposibilidades técnicas: sí habría posibilidad física pero el desarrollo de las tecnologías no permite realizar ese proceso de exclusión y dación de preferencias que determinarían el coste de un servicio³¹. Otra causa de la imposibilidad de aplicación del principio de exclusión es la llamada inaplicabilidad estricta, que es la acepción más correcta desde el punto de vista teórico, y son bienes en los que es imposible realizar curvas de oferta y demanda y funcionan a través de una suerte de decisión del tipo "todo o nada" sin posibilidad de ajuste cantidad-precio-coste.

Aplicando estas características sobre los servicios municipales es evidente que la

de Samuelson de bien público: "el consumo de tales bienes por un individuo no se sustrae del consumo realizado por cualquier otro individuo de estos mismos bienes".

²⁷ GARCÍA VILLAREJO, AVELINO y SALINAS SÁNCHEZ, JAVIER. Manual de Hacienda Pública General de España. Tecnos, 1985, Madrid, páginas 123 y siguientes.

²⁸ El mejor ejemplo es el de un faro que ayuda a los pescadores a entrar en puerto, que lo utilicen muchos o pocos no influye en el servicio una vez construido.

²⁹ Siguiendo con el ejemplo del faro parece razonable que si solo se benefician unos pescadores concretos de una zona determinada, procedan estos a su mantenimiento.

³⁰ VALLE SÁNCHEZ, VICTORIO. "Una nota sobre la caracterización de los bienes públicos". Revista de Hacienda Pública Española, número 23, 1973; página 23.

³¹ El ejemplo habitual en este supuesto es la utilización de una vía pública por un peatón.

mayoría de estos no cumplen ninguna de las características que acabamos de enumerar, que algunos cumplen la indivisibilidad y que otros cumplen la no aplicabilidad del principio de exclusión. No encontramos bienes públicos locales puros (como vimos por ejemplo con el alumbrado público) que necesiten ser financiados a través de un impuesto general y trufado completamente por el principio de capacidad económica.

Lo que sí parece más evidente es que en el caso de no existir el encorsetamiento establecido por el artículo 31 de la CE no debería haber problema actualmente para establecer una financiación de los servicios mínimos municipales a través del copago mediante un sistema de tasas o precios públicos o personales que además facilitarían un avance en la asignación de recursos³² al permitir conocer las preferencias de los usuarios.

Esta apuesta por el copago de los servicios públicos, que lleva consigo una exaltación del principio de beneficio y también del principio de equivalencia, también permitiría reducir el número de los consumidores libres de cargas o *free-riders* como los denomina la doctrina anglosajona. Estos servicios una vez creados y financiados sin tener en cuenta el principio de beneficio favorecen por igual tanto a aquellos consumidores que cooperan en su financiación como a aquellos que no lo hacen. Como decíamos, no se produce así en nuestro sistema, que tocado transversalmente por el principio de capacidad, establece en el ámbito local un sistema de impuestos que serán dentro de los tributos locales el producto fundamental de sus ingresos.

Así, y después de todo lo expuesto, del análisis de los hechos imposables de los impuestos locales se demuestra que la selección de estos, además de la tradición, lleva implícita una fuerte presencia del principio de beneficio (no como una figura que faculta a contribuir en función del beneficio que se obtiene) sino como una suerte de elemento que permite seleccionar los hechos imposables de un sistema básicamente orientado a prestar servicios³³. Así la vinculación del ciudadano con el municipio es imprescindible, y esta a su vez con el hecho imponible seleccionado, ya que ambos ponen de manifiesto una determinada provocación de costes y por lo tanto la necesidad de sufragárselos a los habitantes geográficamente localizados.

En definitiva, los principios constitucionales impiden que la cantidad de coste provocada por cada sujeto sea abonada por el propio sujeto. Así se articulan los impuestos locales que en todo caso no pueden evitar estar completamente viciados por el principio de beneficio. Estos impuestos por lo tanto están íntimamente relacionados con la cuota que paga el particular y el beneficio que obtiene por la actividad suministradora

³² ÁLVAREZ RENDUELES, JOSÉ RAMÓN. “La Teoría de los Bienes Públicos en la Hacienda Pública Moderna”. Revista de Hacienda Pública Española, número 23, 1973; página 41.

³³ GARCÍA NOVOA, CÉSAR. “Aproximaciones al objeto de imposición en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica”. Tributos Locales, número 83, septiembre 2008, página 14.

de servicios: así poseer un bien inmueble, realizar una actividad empresarial o profesional y la titularidad de vehículos se presumen hechos que generan unos costes o una intensidad de utilización de los bienes y servicios públicos municipales. Podemos decir que estos impuestos tienen por lo tanto "cuerpo de impuesto pero alma de tasa".

Este aspecto peculiar de la imposición municipal justifica de alguna manera la duplicidad de hechos impositivos con figuras autonómicas y estatales, ya que su fundamento como impuestos con causa de tasa reduce de alguna manera las deficiencias evidentes desde el punto de vista de justicia tributaria. No olvidemos que la diferencia principal entre el impuesto y la tasa es que aquel no es consecuencia de una especial actividad de la administración ni constituye una compensación por las prestaciones realizadas, lo que no es de todo cierto según esta concepción de la imposición local, y habilita así una justificación a la duplicidad impositiva.

La pregunta de por qué estas materias impositivas son las escogidas por el legislador para configurar los impuestos obligatorios y servir al principio de capacidad económica no parece tener otra respuesta que la mera discrecionalidad³⁴. Así poder disecionar por qué unas actividades municipales sí se pueden financiar íntegramente o parcialmente a través de tasas y otras son financiadas transversalmente por impuestos no nos lleva a respuestas científicas; aunque algún autor establece que la razón no es otra que la diferente naturaleza del bien protegido³⁵, cuestión en todo caso discutible. Por lo tanto la situación que nos encontramos es un sistema tributario local formado por impuestos fundamentados en el principio de beneficio, y tasas y contribuciones especiales que por su propia naturaleza se fundan en ese mismo principio.

¿Por qué estos tributos en la Ley de Haciendas Locales y no otros? En la propia Exposición de Motivos de la Ley 39/1988 se insinuaba una reserva de materia impositiva a las Haciendas Locales y se decía que a partir de esta "se crearon las figuras impositivas idóneas para el mejor y más racional aprovechamiento de esa materia imponible". Es discutible esta visión de la tributación local como un espacio reservado y exclusivo a las figuras impositivas locales y más parece una normativa heredera de una fuerte tradición. Un acercamiento a los impuestos locales no puede sino devolvernos un conjunto de tributos que recaen sobre materias impositivas ya grabadas por el Estado y nos revela un sistema de prestaciones patrimoniales obligatorias duplicadas y un dudoso estado desde el punto de vista de la justicia tributaria y de aplicación del

³⁴ VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSÉ. Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos. Estudio de su naturaleza y régimen jurídico. Fundación de Estudios de Regulación. Editorial Comares. Granada 2000. Página 11

³⁵ PEREZ ZÚÑIGA, JOSÉ MARÍA. "La reforma del régimen de la tasas y precios públicos locales (Una aproximación al problema de la financiación de las Corporaciones Locales). *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados* número 15, 2005. Pag 2524. Tomo 2.

principio constitucional de la capacidad económica³⁶. El legislador en 1988 a la hora de escoger materias impondibles no profundizó en nuevas posibilidades sino que mantuvo la misma línea argumental que en los sistemas anteriores con simples aspectos de reordenación y modernización del ya existente.

Respecto de los impuestos municipales es destacable su especial incidencia sobre los bienes inmuebles. La explicación del gran peso de la fiscalidad inmobiliaria en la Hacienda Local estaría, entre otros motivos, en que los bienes inmuebles constituyen una manifestación inequívoca e inmediata de riqueza, y por lo tanto, son susceptibles de generar ingresos continuos y estables, en palabras de Sánchez Galiana³⁷. Además, los tributos que gravitan sobre los bienes inmuebles satisfacen las exigencias del principio de beneficio pues son los propietarios llamados a soportarlos los directos beneficiarios de una buena parte de los servicios municipales³⁸.

El paradigma de estos impuestos es sin duda el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Se criticó siempre su escasa flexibilidad y su carácter regresivo, y la mayor parte de la doctrina apuesta por la adaptación del valor catastral que configura su base imponible (Art. 65 RD Ley 2/2004, 5 de marzo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) por su proyección a las realidades de mercado³⁹; un valor de referencia representativo del comportamiento del mercado inmobiliario. También sería conveniente minimizar el uso de beneficios fiscales para ampliar así sus posibilidades recaudatorias (volviendo a la idea de no configurar la financiación local con aspiraciones redistributivas). Otro aspecto olvidado hasta el día de hoy es el desarrollo reglamentario del término vivienda desocupada que habilitaría a los ayuntamientos a establecer un recargo del 50% (art. 72.4 in fine RD Ley 2/2004, 5 de marzo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) a esas viviendas con el impacto extrafiscal que tendría en estos momentos de crisis; no tiene sentido que la posibilidad legal del artículo no fuera aún ejecutada. Especialmente interesante me parece la idea de Suárez Pandiello en el IBI rústico *“el IBI de los inmuebles rústicos se encuentra desde hace un cuarto de siglo en una situación de estancamiento que es preciso superar habida cuenta el incremento de la calidad de vida en el sector agrario vinculado en gran medida al esfuerzo financiero realizado*

³⁶ HERRERA MOLINA, PEDRO M. Capacidad económica y sistema fiscal. Análisis del ordenamiento español a la luz del sistema alemán. Monografías Jurídicas. Marcial Pons. 1998. Barcelona. Páginas 515-533.

³⁷ SÁNCHEZ GALIANA, JOSÉ ANTONIO. “La necesaria reforma tributaria de las haciendas locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal”. Quincena Fiscal Aranzadi. Num. 9/2010. Editorial Aranzadi SA. Pamplona. 2010.

³⁸ SIMÓN ACOSTA, E. “Los impuestos sobre la riqueza inmobiliaria”. Informes sobre el Proyecto de Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. 1988, pag. 39 y ss.

³⁹ No tiene la misma opinión SÁNCHEZ GALIANA, JOSÉ ANTONIO en “La necesaria reforma tributaria de la haciendas locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal”

por los entes locales en el mayor acopio de servicios públicos en cantidad y calidad. Defendemos que este gravamen debe reconsiderarse y vincularse a las inversiones y gastos realizados por los municipios en el rural". Imaginemos las consecuencias de una medida así en los ayuntamientos gallegos, mayoritariamente rurales. Por último, algún otro autor establecía alguna solución valiente y que comparto, que dotaría al IBI de una flexibilidad de la que carece y que evitaría muchas otras modificaciones. Trátese de liberar los márgenes del tipo de gravamen⁴⁰ y que este sea casi libre para los ayuntamientos; o por lo menos que tenga menos trabas evitando esa tutela por la legislación estatal. Estos tipos de gravámenes podrían estar sujetos a criterios idóneos que evitarían la total discrecionalidad de los ayuntamientos⁴¹. Y por supuesto esta misma idea es aplicable al resto de impuestos locales.

El impuesto municipal más criticado, y más hoy en día, es el Impuesto Sobre Actividades Económicas. Aunque el impuesto, y especialmente desde 2002 cuando se extendieron las exenciones a todas las personas físicas⁴² y a las personas jurídicas cuya cifra de negocio no había superado el millón de € está en mínimos recaudatorios y con poca influencia en los presupuestos locales de la mayoría de los ayuntamientos. El impuesto no responde a su nombre, ya que a la vista del ámbito subjetivo y objetivo debería llamarse "Impuesto sobre Ciertas Actividades Económicas de las Grandes Compañías"⁴³. Es unánime la doctrina en que solamente cabe o su desaparición o su reajuste en condiciones más asumibles de eficiencia y equidad. Y es aquí donde podemos poner en conexión la propuesta de hacer partícipes a todos los ayuntamientos en la recaudación estatal y autonómica del IRPF y del IVA, actuación que debería ir acompañada en todo caso con la desaparición del IAE e ir así acomodando los diferentes hechos imposables.

Como analizamos en apartados anteriores de la fiscalidad municipal, los impuestos locales tienen además de su potente componente histórico una finalidad de hacienda contributiva, esto es, encaminada a financiar los servicios municipales y a costear los gastos derivados de la utilización de estos servicios, en una proyección del principio de

⁴⁰ En esta línea de profundizar en la flexibilidad del sistema financiero local también VALENZUELA VILLARUBIA, ISIDRO. "El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma". Instituto Andaluz de Administración Pública. Premios Blas Infante 2005. Sevilla. 2005. Pag. 213

⁴¹ CHECA GONZÁLEZ, CLEMENTE. "Las últimas reformas sobre el IBI y en materia catastral". Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma. Serie claves del gobierno local, 4. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona. 2005. Pag, 249.

⁴² Exención que desde un punto de vista teórico tiene mucha lógica, ver LOPEZ ESPADAFOR, CARLOS MARÍA. "La necesaria reforma del impuesto sobre actividades económicas: su articulación como recurso de la haciendas locales y su coordinación dentro del sistema tributario español". Documentos. Instituto de Estudios Fiscales. Doc 15/06.2006, pag.27.

⁴³ POVEDA BLANCO, FRANCISCO. "El nuevo impuesto sobre actividades económicas. Comentarios y análisis práctico". Deusto. Bilbao.2003

beneficio. Así, dentro de este esquema, el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica como tributo que graba los vehículos sería consecuencia de la necesidad de financiar los accesos rodados municipales y las vías de comunicación interna de las entidades locales así como su mantenimiento. Siguiendo esta lógica jurídica lo importante por lo tanto sería no ya el titular del vehículo, ni siquiera su potencial usuario; sino el lugar donde habitualmente el vehículo genera un consumo de vías de comunicación municipales. El ayuntamiento que va a recibir el líquido de la recaudación de este tributo va a ser aquel que sea el del domicilio legal del titular administrativo del vehículo, esto es, lo que conste en el DNI o se justifique con algún otro documento legal como un certificado de empadronamiento. Es evidente que esto no garantiza que el municipio que sufra las consecuencias de la utilización de sus vías por vehículos vaya a recibir toda la recaudación de estos ya que justo la naturaleza ontológica del vehículo es el movimiento y un vehículo puede estar "consumiendo" carreteras de un municipio al que no le abonará el impuesto ya que su titular tiene su domicilio legal en otro lugar. Un análisis de los requisitos que exige la Dirección General de Tráfico para proceder a un cambio de domicilio en el permiso de circulación de un vehículo establece que se exija sólo como documentación justificante bien el DNI, el certificado de empadronamiento, la tarjeta censal, etc. Si no hay cambio de municipio será suficiente con un recibo de agua, luz, gas, etc. Entiendo que la característica del lugar de utilización física del vehículo es más importante desde la perspectiva del federalismo fiscal municipal que su titular o el domicilio de su titular y que en el estado de la tecnología actual no debería ser especialmente difícil tener perfectamente localizados consumos de vías de comunicación que lleva a cabo cada vehículo y realizar así una repartición de la carga impositiva más equilibrada, lo que permitiría además evitar las astucias de derivar el impuesto a municipios con menor carga impositiva con una modificación de domicilio o de cambio de titular fraudulenta y muy sencilla desde el punto de vista administrativo y tributario pero con una importante desviación de flujos recaudatorios. Además la visión clásica del vehículo como objeto que gasta y destroza carreteras está hoy superada y las pérdidas para el municipio que soporta la circulación de estos va más allá de una simple reposición de infraestructura y afecta a otros ámbitos como el medio, el espacio, el ruido o la calidad de vida de sus vecinos.

Hay otra posibilidad que permite la normativa básica estatal en la Disposición Adicional Primera del RD Ley 2/2004 de 5 de marzo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; y es que la administración autonómica establezca y exija un impuesto sobre la materia imponible grabada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica; el ejercicio de esta potestad establecerá las compensaciones a favor de los municipios mediante subvenciones incondicionadas o participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, ya que se suprimirían los Impuestos sobre Vehículos de Tracción

Mecánica de cada ayuntamiento. Las ventajas de esta posibilidad son claras desde un punto de vista de gestión del impuesto y aplicación del uso territorializado del vehículo. Además puede permitir abrir el hecho imponible a criterios más profundos de corte medioambiental vinculados a la contaminación del vehículo. Otro beneficio de esta posibilidad es que permitirá articular mejores estrategias de la fiscalidad del automóvil al ser impuestos cedidos en las Comunidades Autónomas el Impuesto de Hidrocarburos, parte del IVA y el Impuesto de Matriculación. Esta posibilidad además no generaría ningún desgaste en la suficiencia financiera ya que los ayuntamientos no podrán nunca percibir menos de lo que percibían ni suponer una merma en las posibilidades de crecimiento futuro por dicho impuesto.

2.2. EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL

Uno de los principales problemas de la función pública local es posiblemente la fragmentación de su normativa, con fallos de estructuración. Estamos ante una regulación superpuesta que va desde la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que aún mantiene algunos artículos vigentes de la conocida Ley 30/1984 o que hasta necesita suplirse en ocasiones con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado o el Real Decreto 364/1995, del 10 de marzo, por lo que se aprueba la Legislación General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado; también de aplicación obligatoria a todos los ayuntamientos es la legislación que establece los programas y requisitos mínimos para el acceso a la función pública local; RD 896/1991. La normativa autonómica gallega también es aplicable a las entidades locales gallegas al incluirse en el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Función Pública de Galicia en su artículo 3.2. Y por supuesto la normativa administrativa específica de régimen local que afecta a los empleados públicos locales, esto es, los artículos vigentes de la LBRL, el RD Legislativo 781/1986 de 18 de abril por lo que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Por lo tanto es evidente que una primera propuesta debe ir encaminada a la simplificación del ámbito normativo; responsabilidad que en este caso es compartida entre el legislador estatal y el legislador autonómico. Por ello, misión importante es una nueva articulación de la cascada reglamentaria de la función pública local, en la que debemos destacar una nueva decisión que debe tomar el legislador como hasta donde quiere llegar en la organización administrativa municipal. Un desajuste básico hoy en día en los ayuntamientos, y por supuesto en los gallegos, es la falta de una estructura burocrática más o menos uniforme que pueda servir ya no de molde, sino de límite

ante posibles errores de gestión que generan problemas de difícil solución. Un acercamiento a los cuadros de personal de los municipios gallegos, especialmente en los de población media y los más pequeños, nos muestra una estructura funcionarial dispersa y sin ningún tipo de parámetro que pueda validar la eficiencia de la misma. Varios ayuntamientos de población semejante, extensión parecida y similares presupuestos pueden tener un cuadro de personal en sus servicios básicos completamente diferente, los funcionarios que desarrollan las funciones básicas presentan entre ayuntamientos diferencias tanto cuantitativas como cualitativas, podemos encontrarnos que en estos ayuntamientos haya funcionarios de la Escala de Administración General, subescala Técnica (A1) y en otros no tengamos ninguno pero sí un exceso de la subescala de auxiliar. Esto además genera unas consecuencias inmediatas en el capítulo I de los presupuestos locales. El establecimiento de una configuración nuclear en la burocracia de la Administración Local sería muy interesante desde un punto de vista de la ordenación y profesionalización de los funcionarios locales, configuraciones de cuadros de personal según los habitantes, presupuestos y con un margen lo suficientemente amplio que permita ajustar las necesidades concretas de cada ayuntamiento pero también lo suficientemente lógico que evite situaciones ineficaces. La normativa habilita perfectamente para tomar estas decisiones de mínimos en las organizaciones locales y no afectaría al punto central de la autonomía local. La decisión de un gobierno municipal de optar por crear plazas de funcionarios cuando estas no son necesarias tiene consecuencias de casi imposible solución en las más de 8.000 entidades locales que salpican el Estado y por lo tanto es un error tentador y de efectos de evolución progresiva. La creación de cada plaza de funcionario debe ajustarse a parámetros muy estrictos de control financiero a largo plazo. En la misma línea de falta de cierta limitación en la función pública local y que *"los funcionarios representan poco más de la quinta parte de todo el personal al servicio de la Administración Local"*⁴⁴; por lo tanto el resto es personal laboral. Casi el 75% de los empleados públicos locales en España son personal laboral; una muestra más de lo defectuoso del sistema y de la necesidad de su corrección. Es necesaria una vuelta al modelo estatutario de la función pública. En esta línea la figura jurisprudencial del personal laboral indefinido no fijo, trasladada ya a normativa, presenta en los ayuntamientos gallegos un problema casi endémico puesto que a través de procesos selectivos (en el mejor de los casos) para la contratación de personal laboral por obra o servicio determinado (laboral temporal) se están creando en los presupuestos gastos estructurales derivados de las sentencias de la jurisdicción laboral que exigen la creación de la plaza en el cuadro de personal

⁴⁴ LOPEZ PELLICER, JOSÉ ANTONIO. El régimen de la función pública local ante la anunciada reforma de la administración local y en anteproyecto de ley básica de esta. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. n.º7. Quincena del 15 al 29 de abril. Editorial La Ley. 2006

y en el presupuesto municipal y la posterior convocatoria de la misma con carácter permanente. Así, un error en la gestión por los gobernantes locales supone un gasto permanente a los vecinos y a las arcas municipales, además de implicar una ineficiencia en la gestión. Una solución para este problema sería la reducción al máximo en las posibilidades de contratar personal laboral temporal, sustituyendo estas necesidades puntuales de empleados públicos por la figura ya establecida en el artículo 10 del EBEP de funcionarios interinos para ejecución de programas de carácter temporal y que no tienen esa problemática de generar gasto público estructural permanente en el caso de extenderse en el tiempo por un error o dejación de los gobernantes locales.

Es cierto que las últimas Leyes de Presupuestos Generales establecen unos límites al crecimiento del capítulo I de todo el sector público, disposiciones derivadas de la situación coyuntural que tenemos y que en ningún caso soluciona el problema de fondo. Esta regulación de limitación y ordenación de los cuadros de personal de las corporaciones locales, por lo menos en lo que respecta a los servicios básicos administrativos, es ya una cautela que tiene nuestra normativa en su artículo 169.1 del RD Legislativo 781/1986 de 18 de abril por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local: *"La Administración del Estado fijará los criterios de población, clasificación de la Secretaría respectiva y demás que sirvan para la determinación de las Corporaciones en que puedan existir puestos de trabajo a desempeñar por funcionarios de cada una de las Subescalas de la Escala de Administración General"*. Además de esto el problema no es normalmente la masa salarial global sino muchas veces los salarios de cada funcionario que son tremendamente diferentes entre los ayuntamientos para puestos de igual categoría y nivel, jugando con el complemento específico y produciendo desajustes e ineficacias; la intervención de márgenes debería extenderse también hacia una unificación de salarios entre las administraciones locales con características parecidas.

Otro problema conocido en el campo de la función pública local son las deficiencias que genera una Administración de cercanía en los procesos de selección de su propio personal, especialmente en aquellos ayuntamientos más pequeños. Una solución que se debería estudiar es el alejamiento del proceso selectivo lo más posible del órgano decisorio que requiere ese personal, para garantizar la objetividad e imparcialidad. Si bien, según la normativa básica actual, los tribunales de selección ya sólo pueden estar formados por personal técnico capacitado, no es menos cierto que la opción continua por el concurso-oposición supone una apariencia generalizada de falta de igualdad de oportunidades entre los aspirantes a la función pública. Una solución que mejoraría esta apariencia de objetividad y por lo tanto dignificaría a los empleados públicos locales sería que los procesos selectivos se realizaran a través de un encargo

de gestión por la Escuela Gallega de Administración Pública⁴⁵ o que fuera necesario en todo caso pasar un curso selectivo en la misma que garantizase los conocimientos mínimos en toda la administración local gallega y por lo tanto una profesionalización mínima obligatoria en todos los funcionarios locales. Así se hace ya, por ejemplo, con los Policías Locales.

Por último, una función pública dignificada con algunas de estas propuestas tiene que concluir con una mayor responsabilidad de la misma, y por lo tanto con mayores posibilidades de los funcionarios locales de controlar y fiscalizar las acciones políticas para conseguir su ajuste a la legalidad. Como dice Cuadrado Zuloaga⁴⁶ los políticos necesitan del concurso de los funcionarios públicos como gestores públicos, empleados públicos que conozcan el amplio panorama de posibilidades que ofrece la ciencia administrativa como eficaz garantía de una adecuada ejecución de las líneas programadas. La ayuda de los funcionarios más expertos y capacitados es imprescindible para llevar adelante la política de los gobernantes con arreglo a criterios de buena Administración. No parece conveniente extender el modelo introducido por la Ley 57/2003 de modernización de la Administración Local que solamente consiguió duplicar puestos aislando al Secretario y otorgando muchas de sus funciones a otros funcionarios. Incrementar el gasto burocrático duplicando puestos tiene mucho menos sentido en ayuntamientos de menor tamaño donde los funcionarios con habilitaciones de carácter estatal deben conjugar las funciones de gestores-directivos al tiempo que de fiscalizadores de la legalidad. Esta función de control de la legalidad debe ser potenciada en la nueva regulación concediéndole unas mayores consecuencias administrativas a los controles internos de los ayuntamientos, ya que se está viendo la falta de eficacia de las depuraciones contencioso-administrativas y contables por los órganos externos. Parece más interesante aprovechar esta figura de honda tradición en nuestros ayuntamientos que experimentar controles administrativos vía autorizaciones por parte de las administraciones autonómicas y estatales sobre los actos locales, posibilidad habilitada por la jurisprudencia constitucional y que ya se hace en algunos sectores como el patrimonial. Poner en valor la figura de estos funcionarios es una garantía para el ciudadano.

⁴⁵ La normativa catalana establece esta previsión en su artículo 286.4 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por lo que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña: "Si lo acuerda el pleno de la corporación local, la selección de su personal puede encomendarse a la Generalitat, mediante la Escuela de Administración Pública de Cataluña. En este caso, la Generalitat aprueba las bases y hace la convocatoria y el proceso de selección, en el marco de lo que establece el apartado 3."

⁴⁶ CUADRADO ZULOAGA, DANIEL. Progresiva desprofesionalización de la Administración Pública. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. nº7. Quincena del 1 al 15 de junio. Editorial La Ley. 2009.

2.3. UN MAYOR CONTROL DEL GASTO PÚBLICO LOCAL

El instrumento financiero fundamental en las entidades locales gallegas es el presupuesto. Los problemas de tesorería que tienen la mayoría de los ayuntamientos gallegos tienen su origen en una mala planificación presupuestaria por una parte y en una defectuosa ejecución del mismo por otra. La mala planificación genera unos presupuestos que no se ajustan a la realidad y con unos ingresos por encima de los que serán, ya no recaudados, sino ni tan siquiera reconocidos y por lo tanto la posibilidad de gastar más allá de lo posible. Además, en muchas de las administraciones locales no se sigue un procedimiento administrativo de reconocimiento del gasto, especialmente en los gastos menores, lo que supone la prestación de servicios y la suministración de productos sin conocer previamente la existencia del crédito necesario. Estas circunstancias, ampliadas por otras, generan que sea necesario acudir a la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito como figura habitual para aplicar al presupuesto todas las facturas atrasadas; procedimiento que tiene en la normativa un carácter excepcional y que es utilizado como un ciclo diabólico y en ocasiones supone consumir una parte importante del crédito corriente. A esto podemos añadir que la falta de personal capacitado y organizado por criterios estrictamente administrativos para ayudar en sus funciones a los Interventores está generando que la fiabilidad de los datos contables pueda no ser en la mayoría de las ocasiones lo rigurosa que debería y por lo tanto oscureciendo aun más las soluciones⁴⁷. No cabe duda que aquí las Diputaciones Provinciales tienen una carencia ya que debería ser obligatoria en todas ellas unas Unidades de apoyo contable y presupuestario que pudieran actuar con carácter inmediato en cualquier ayuntamiento que lo solicitara y tener al tiempo una contabilidad integrada provincial, lo que generaría una cantidad de datos e indicadores que mejorarían la gestión económica financiera local además de permitir aprovechar mejor los recursos.

Ya relacionado con la evolución de la economía en los últimos años, es cierto que esta generó muchos ingresos puntuales vinculados especialmente al urbanismo, que supusieron la expansión de los gastos corrientes estructurales que ahora en época de recesión se ven amenazados. Me gustaría destacar aquí la reciente Ley de Disciplina Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera aprobada por el Parlamento de Galicia que evitará justo que en épocas expansivas la autonomía presupuestaria pueda volver a generarnos estos gastos estructurales. Sería una medida apropiada la extensión del ámbito de aplicación de esta norma a las entidades locales gallegas; medida que en-

⁴⁷ RODRÍGUEZ CASTAÑO, ANTONIO RAMÓN. "Propuestas para la mejora de la gestión económico-financiera de las corporaciones locales". En el Libro "Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica". Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009.

tiendo perfectamente legal ya que el Estatuto de Autonomía de Galicia establece en su artículo 49 que *"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"* y además el artículo 27.2 del mismo establece que la *"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"*; y, por supuesto, lo establecido en el artículo 30.1: *"fomento y planificación de la actividad económica en Galicia"*. Tradicionalmente, al hablar de los principios rectores de las Haciendas locales, vienen instantáneamente a la cabeza los principios anteriormente citados de autonomía y suficiencia financieras. No obstante, a las Haciendas locales, como parte integrante de la Hacienda Pública española y gallega, le son de aplicación las reglas generales de funcionamiento de la Hacienda General, que presiden las relaciones entre las distintas haciendas del Estado.

En palabras inmejorables de Valenzuela Villarubia⁴⁸, y siguiendo su exposición al respecto, además de los principios de autonomía y suficiencia financiera hay otros principios que también son de aplicación a las entidades locales gallegas, como es sin duda el principio de legalidad, que justo tiene una importante proyección en lo que respecta tanto a los ingresos locales, como al gasto público local, y por supuesto en todo lo que se refiere a la legislación presupuestaria.

Por lo que respecta al gasto público local, las Entidades locales aparecen vinculadas en la gestión de sus gastos por lo dispuesto en el art. 133.4 CE, que obliga a las Administraciones Públicas a contraer obligaciones financieras y a realizar gastos solo en el marco que les permiten las leyes. Este mandato significa que las Entidades Locales deberán prever su gasto (presupuestar), y ejecutarlo, conforme a las normas básicas que determina la Ley de Haciendas Locales, la normativa de desarrollo y la legislación presupuestaria.

Además la doctrina del Tribunal Constitucional en lo que se da en llamar "Hacienda de coordinación" habilita el establecimiento de reglas financieras a las haciendas locales por parte de las haciendas estatal y autonómica. (STC 27/1987 de 27 de febrero⁴⁹).

⁴⁸ VALENZUELA VILLARUBIA, ISIDRO. "Los principios genéricos de las Haciendas locales españolas y su limitación sobre la política fiscal local". El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N^o 20, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Oct. al 14 Nov. 2010, Ref. 2965/2010, pág. 2965, tomo 3, Editorial LA LEY

⁴⁹ De entre todos los pronunciamientos del Alto Tribunal, destacamos la Sentencia 27/1987, del 27

La nueva ley de disciplina presupuestaria plantea grandes novedades para garantizar la sostenibilidad financiera de las finanzas públicas gallegas, por lo que no tendría mucho sentido dejar fuera de esta normativa a las finanzas locales gallegas cuando estas suponen cerca del 20% del total del gasto del sector público gallego. Una de las medidas más importantes de esta ley es el establecimiento de un límite de gasto no financiero autorizado por el Parlamento de Galicia que evitará que ingresos extraordinarios se incorporen a la estructura administrativa a través del gasto corriente, y que significará el destino de estos ingresos extraordinarios para amortizar deuda. La flexibilidad de los tributos locales supuso en el anterior ciclo expansivo que justo estos ingresos extraordinarios generaran un incremento del gasto fijo de los ayuntamientos y diputaciones por lo tanto la entiendo como una medida imprescindible en el ámbito local gallego. El control del incremento del gasto más allá de las previsiones de esta ley también sería interesante pero como decíamos en el apartado anterior, dotar de mayores efectos a los controles internos de los ayuntamientos puede generar una primera barrera de especial importancia ante la constante tentación de presupuestos no ajustados a la realidad.

de febrero, que definió el contenido y límites de lo que se ha venido a denominar «la Hacienda de coordinación», con las siguientes conclusiones:

- Contenido. La coordinación implica una red de relaciones interadministrativas tendente a conseguir la información mutua, la homogeneidad técnica, y la acción conjunta de las Administraciones coordinadas, con el objetivo de alcanzar el interés común, evitando disfuncionalidades.
- Límites. Los límites genéricos de toda acción de coordinación vienen dados por las siguientes pautas:
 - La coordinación no entraña limitación a las competencias de los entes coordinados, sino límite al ejercicio de estas.
 - La coordinación no puede traducirse en la imposición de instrucciones agotadoras para el ente coordinado, de modo que este vea suprimida totalmente su capacidad de influencia o decisión en la acción conjunta. Los medios y técnicas empleados deben respetar la discrecionalidad de los entes coordinados.

En cumplimiento de estas llamadas del intérprete constitucional, la legislación administrativa ideó una serie de técnicas y medios para hacer efectiva la coordinación entre Administraciones Públicas. Estas técnicas son requeridas especialmente en aquellas situaciones en las que se cruzan competencias o funciones de distintos entes, como sucede con el establecimiento del sistema financiero para la Hacienda Pública. Así, la coordinación financiera local se puede alcanzar desde varios estadios (...) Coordinación normativa. Se logra mediante la articulación del trinomio legislación básica/legislación de desarrollo/Ordenanzas y Legislaciones locales, integrando todas ellas el conjunto normativo financiero aplicable a las Entidades locales (el ordenamiento jurídico-financiero local).

3. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ RENDUELES, J. R. (1973): La Teoría de los Bienes Públicos en la Hacienda Pública Moderna. *Revista de Hacienda Pública Española*, 23.
- CADAVAL SAMPEDRO, M. y CARAMÉS VIETEZ, L.. (2007): *Os municipios galegos: entre o minifundismo e a ineficacia*. USC-Xunta de Galicia.
- CHECA GONZÁLEZ, C. (2005): "Las últimas reformas sobre el IBI y en materia catastral". Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma. (Serie claves del gobierno local, 4). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- CUADRADO ZULOAGA, D. (2009): Progresiva desprofesionalización de la Administración Pública. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 7, Quincena del 1 al 15 de junio. Editorial La Ley.
- DE TOCQUEVILLE, A. (2005): *La Democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.J. (1995): *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*. Civitas, Ayuntamiento de Gijón.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981): Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. En *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A. (2008): La participación en el IVA como recurso de la hacienda municipal en Alemania. *Cuadernos de Derecho Local*, 18, Octubre. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- GARCÍA NOVOA, C. (2008): Aproximaciones al objeto de imposición en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. *Tributos Locales*, 83, septiembre.
- GARCÍA TREVIJANO, J.A. (1971): Las Haciendas Locales y el Estado en el momento presente, *Revista de Hacienda Local*, I (1, Enero-Abril), p. 26
- GARCÍA VILLAREJO, A. y SALINAS SÁNCHEZ, J. (1985): *Manual de Hacienda Pública General y de España*. Madrid: Tecnos.
- HERRERA MOLINA, P. M. (1998): *Capacidad económica y sistema fiscal. Análisis del ordenamiento español a la luz del sistema alemán*. Barcelona: Monografías Jurídicas. Marcial Pons.
- LÓPEZ ESPADAFOR, C. M. (2006): *La necesaria reforma del impuesto sobre actividades económicas: su articulación como recurso de las haciendas locales y su coordinación dentro del sistema tributario español*. Documentos. Instituto de Estudios Fiscales. Doc 15/06.
- LÓPEZ PELLICER, J. A. (2006): El régimen de la función pública local ante la anunciada reforma de la administración local y en anteproyecto de ley básica de esta. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. 7, 15 al 29 de abril. Editorial La Ley.
- MORTON, N.: New England,s Memorial.
- OATES, W. E. (1977): *Federalismo Fiscal*. Colección Nuevo Urbanismo. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- PARRA MUÑOZ, J. F. (2006): *El Servicio Público Local, ¿una categoría a extinguir?*, IAAP,

- Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla.
- PÉREZ ZÚÑIGA, J. M. (2004): *La reforma del régimen legal de la tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales*. Granada: CEMCI Publicaciones.
- POVEDA BLANCO, F. (2003): *El nuevo impuesto sobre actividades económicas. Comentaristas y análisis práctico*. Bilbao: Deusto.
- RAMOS PRIETO, J. (2010): La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas. *Claves del gobierno local, 10*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R. (2009): Propuestas para la mejora de la gestión económico-financiera de las corporaciones locales. En el Libro *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, C. (1943): *Ruina y extinción del municipio romano en España: e instituciones que le reemplazan*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- SANCHEZ MORÓN, M. (1990): *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas Ediciones, Monografías Civitas.
- SIMÓN ACOSTA, E. (1988): *Los impuestos sobre la riqueza inmobiliaria*. Informes sobre el Proyecto de Ley reguladora de la Haciendas Locales. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2010): *Cómo abordar la reforma de la financiación local*. Informe sobre financiación local. Balance y propuesta de reforma. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- VALENZUELA VILLARUBIA, I. (2005): *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública. Premios Blas Infante 2005.
- VALENZUELA VILLARUBIA, I. (2010): Los principios genéricos de las Haciendas locales españolas y su limitación sobre la política fiscal local. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 20*, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Oct. al 14 Nov. , Ref. 2965/2010, Editorial LA LEY.
- VALLE SÁNCHEZ, V. (1973): Una nota sobre la caracterización de los bienes públicos. *Revista de Hacienda Pública Española, 23*.
- VILLAR ROJAS, F. J. (2000): *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos. Estudio de su naturaleza y régimen jurídico*. Fundación de Estudios de Regulación. Granada: Editorial Comares.