

24



Número 24 Primer trimestre 2014

Revista Democracia y
Gobierno Local

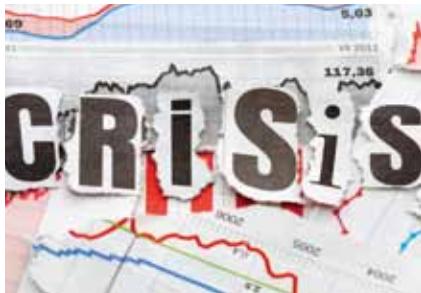


Fundación
Democracia
y Gobierno Local

Financiación local

- **De crisis, perspectivas y Haciendas locales**, por Javier Suárez Pandiello
- **Entrevista a Antonio Germán Beteta Barreda** (Secretario de Estado de Administraciones Públicas): **Retos actuales de la financiación local en España**
- **Debate: Necesidades financieras de su Administración**

Sumario



03	Editorial
04	Tema central De crisis, perspectivas y Haciendas locales
12	Entrevista Retos actuales de la financiación local en España
18	Debate Necesidades financieras de su Administración
24	Se ha publicado en Retos actuales de la financiación del sector público
28	Buenas prácticas Un nuevo modelo de gestión tributaria local: La cooperación interadministrativa
36	Novedades

Fotografía de portada: iStockphoto

La Fundación Democracia y Gobierno Local es una entidad constituida en el año 2002 e integrada por 22 diputaciones, cabildos y consejos insulares, cuyo objetivo es ser un espacio de encuentro y de intercambio de experiencias para promover la mejora de los Gobiernos locales de España. El Patronato de la Fundación está presidido por el presidente de la Diputación de Barcelona e integrado por los presidentes de las diputaciones de A Coruña, Alicante, Badajoz, Girona, Granada, Huesca, Jaén, León, Lleida, Lugo, Málaga, Ourense, Pontevedra, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza; los presidentes de los cabildos de Gran Canaria y Tenerife; el presidente del Consejo Insular de Menorca.

La Revista: Presidenta del Consejo Editorial y directora de la Fundación: María Dolores Batalla i Nogués. **Gerente:** José Luis Moreno Torres. **Coordinación de contenidos:** Antonio Arroyo Gil. **Consejo Editorial:** Amalia Ballesteros, Zaida López, José Antonio Duque, Marina Espinosa, Martín Fernández, Mónica Fulquet, Francisco García, Gema Giménez, Francisco Cacharro, María Hurtado, José Luis Lucas, Gabi Moreno, José Negrón, Susana Orgaz, Silvia Pellicer, Encarna Pérez, Héctor Pérez, Beatriz Soler, Leticia Vilar. **Corrección y revisión de textos:** M.ª Teresa Hernández Gil. **Proyecto gráfico:** Exitdesign. **Maquetación e impresión:** Estilo Estugraf Impresores, S.L. **Edita:** Fundación Democracia y Gobierno Local. **Depósito Legal:** B-17229-2008. **ISSN:** 2013-0333 (papel) / 2013-0341 (digital). **Fundación:** Velázquez, 90, 4.º - 28006 Madrid / Tel. 917 020 414 / revista@gobiernolocal.org



La reforma del régimen local llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de la que dimos cuenta en el número anterior de esta revista, y de cuyo análisis, estudio y aplicación práctica se ha venido ocupando la Fundación Democracia y Gobierno Local, con especial empeño, en los últimos meses, es ya un hecho cierto, que, de manera consecuente y necesaria, exige acometer una revisión, igualmente profunda, del sistema de financiación de nuestros Gobiernos y Administraciones locales.

El nuevo régimen competencial diseñado por esta Ley, en efecto, va a requerir una actualización de la financiación local, vieja demanda del municipalismo español. Dado el marco constitucional y legal vigente a partir de la modificación, en septiembre de 2011, de la Ley Fundamental, y la subsiguiente aprobación, en abril de 2012, de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la referida reforma financiera tendrá que tener siempre presente en su configuración las exigencias de equilibrio presupuestario previstas en ese marco normativo superior.

Parece, además, que en breve el Gobierno del Estado va a acometer también una reforma integral del régimen tributario español, que afectará, como es lógico, no solo a la financiación autonómica, sino también a la local.

Los retos, por tanto, son muchos y de gran calado. Al fin y al cabo, todo sistema de organización territorial del poder se la juega, de manera definitiva, en

el terreno financiero, una vez que la cuestión competencial ha sido resuelta.

Está por ver cómo se desarrollará todo el proceso y cuál será el resultado final, cuya valoración no podrá perder de vista el principio que guía la organización y funcionamiento de nuestros municipios, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares: el principio de autonomía local, constitucionalmente consagrado.

En ese camino, todas las aportaciones cuentan, de ahí que desde la Fundación Democracia y Gobierno Local nos queramos sumar también, a través de este número, a esa tarea común, tratando de aportar ideas para un debate que se antoja largo y complejo, ya que tendrá que hacer frente a cuestiones tales como el grado de aportación de las comunidades autónomas a la financiación local, hoy muy escaso, la conveniencia o no de que los propios Gobiernos locales dispongan de un sistema tributario propio, que les permita disponer de ingresos suficientes para hacer frente a los servicios que deben obligatoriamente prestar y al ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, etc.

El resultado final de esa futura reforma de la financiación local no solo va a condicionar el devenir de nuestros municipios, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, sino que también va a tener una incidencia muy clara sobre las condiciones de vida de quienes habitamos o residimos en ellos, es decir, todos nosotros, sin excepción. Por eso, entendemos que todo esfuerzo que coadyuve a mejorar ese resultado debe ser bienvenido. •



De crisis, perspectivas y Haciendas locales

La forma de gestionar la crisis económica que han elegido los países de la Unión Europea, incluida por supuesto España, sobre la base de la **sacralización del equilibrio de las cuentas públicas** en momentos de caídas generalizadas de ingresos, consecuencia de la menor actividad económica, corre el riesgo de sumirnos en un círculo vicioso de difícil salida (menos renta disponible · menos consumo · ajustes en la producción · más desempleo · más gasto en cobertura y menos ingresos fiscales · más necesidad de ajustes · menos renta disponible).

Texto: **Javier Suárez Pandiello** (catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo)

Fotografías: iStockphoto

Las tensiones financieras derivadas de las políticas de equilibrio presupuestario están poniendo en cuestión la esencia misma del modelo del que nos hemos dotado con la Constitución de 1978, donde se diseñó un tipo de Estado descentralizado en el que cada pieza (Gobierno territorial de diferente ámbito) tendría un nivel (abierto en principio) de competencias, las cuales deberían ser financiadas con arreglo a los principios de suficiencia y autonomía.

La *suficiencia* debería actuar como regla básica, de modo tal que la distribución de los recursos disponibles entre Gobiernos de nivel diferente se basaría en un principio de *equidad vertical*, previa valoración adecuada de las competencias de cada estrato, y un principio de *equidad horizontal* (o no discriminación), que sustentaría la distribución de recursos entre Gobiernos del mismo nivel.

Por su parte, las bases de la *autonomía* serían la discrecionalidad de la que debería gozar cada Gobierno para asignar gasto de acuerdo con sus competencias, y un principio de *corresponsabilidad fiscal* basado en las ideas de “rendición de cuentas” a los administrados-contribuyentes, “perceptibilidad” por parte de estos últimos de las cargas que les supone la prestación de los diferentes servicios, “asunción de responsabilidades” por parte de los encargados de gestionar los asuntos públicos, y, en suma, “simetría en la distribución de costes y beneficios políticos” derivados de la gestión pública entre los diferentes Gobiernos que confluyen en un territorio.

Sin embargo, la evolución en el tiempo del proceso descentralizador ha venido poniendo de manifiesto bastantes disfunciones, cuyos efectos han sido amplificados sobremanera por la crisis económica. De ahí que, hoy más que nunca, resulte urgente restablecer algunos equilibrios esenciales para el buen funcionamiento de los mecanismos de gestión pública.

En lo que respecta a los Gobiernos locales, un primer equilibrio necesario es el que afecta a la relación entre las competencias asumidas de *iure* y de *facto* por los Gobiernos locales y sus instrumentos de financiación. Este equilibrio (o desequilibrio en el momento actual) puede ser analizado tanto desde el lado de la demanda como desde el de la oferta.

Desde la demanda, al hablar de competencias de los Gobiernos locales deberíamos distinguir entre aquellas que tienen un carácter obligatorio o reglado y aquellas otras que, sin esa base legal compulsiva, han venido asumiendo estos Gobiernos, y que vienen denominándose con escasa fortuna “gastos impropios”. Algunos estudios académicos han cuantificado el peso relativo de estos últimos en un entorno del 30 por ciento de los gastos totales, cifra esta que ha servido, a mi juicio erróneamente¹, como base para una reivindicación de los Gobiernos locales ante la Administración central, acerca de la necesidad de incrementar la financiación local en una cuantía aproximada de ese importe.

Pasos previos serían, pues, clarificar el ámbito de responsabilidades exigibles a los Gobiernos locales, y cuantificar de un modo realista las necesidades financieras que llevaría aparejadas su cobertura, teniendo en cuenta dos aspectos clave: que el principio de suficiencia no deja de ser un concepto relativo, en la medida en que las necesidades (en absoluto) son siempre crecientes e ilimitadas (cualquier servicio puede ser mejorado en cantidad y/o en calidad) y por tanto precisan de un alto grado de consenso político acerca de los niveles de cobertura sostenibles en aras de respetar los principios de equidad vertical y horizontal; y que el gasto histórico no es una buena referencia individual para la identificación de las necesidades de gasto, por cuanto es importante diferenciar *inputs* de *outputs* en la prestación de servicios, y tomar como eje de los cálculos la eficiencia en la mencionada prestación. Más gasto no significa “necesariamente” mejores servicios, y una comparación de las mejores prácticas podría poner de manifiesto desproporciones en cantidades de *inputs* o en precios de los mismos, que pudieran estar provocando costes excesivos en servicios que los ciudadanos no valoran como adecuados.

Desde el lado de la oferta, la sostenibilidad en la prestación de servicios públicos eficientes viene condicionada por un mapa municipal, cuya atomización extrema dificulta a menudo su provisión de la forma más eficiente. Sin embargo, el asunto del tamaño óptimo, con ser importante, requiere de un análisis alejado de

1 Véase para más detalles PEDRAJA CHAPARRO, F. y SUÁREZ PANDIE-LLO, J., “Financiación municipal: Equilibrios, especialización e incentivos”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XIII, núm. 38, 2011, pp. 15-41.

Tema central

prejuicios simplistas, en la medida en que debe entenderse que en determinados territorios, con población fuertemente diseminada, no sería de esperar de la mera agregación de unidades administrativas un ahorro significativo en los costes de provisión.

La recientemente aprobada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se manifiesta dispuesta a afrontar este problema apuntando tres objetivos básicos en sus disposiciones regulatorias, como son *evitar duplicidades*, reforzar los mecanismos de *transparencia* en la gestión pública, y, en última instancia, contribuir a la *eficiencia* en la prestación de los servicios. No es este el lugar para comentar estas disposiciones, pero vaya por delante mi absoluto escepticismo respecto a la eficacia esperable de las medidas adoptadas para satisfacer dichos objetivos².

Sigue faltando, en todo caso, el diseño de un modelo duradero de financiación que permita la sostenibilidad de los servicios y que, más allá de la suficiencia, tenga en cuenta aspectos relevantes como la especialización de los instrumentos y los juegos de incentivos, para lo cual debería diferenciarse entre aquellos instrumentos financieros puestos a disposición de los Gobiernos locales para ejercer su autonomía, y aquellos cuyo objetivo es garantizar la cobertura genérica de los servicios sobre la base de los principios de equidad vertical y horizontal.

Para afrontar el primero de los objetivos (autonomía) se necesita articular un sistema tributario propio para los Gobiernos locales, en el que estos tengan la máxima capacidad de decisión acerca de cuánto recaudar y de qué fuentes hacerlo. En este sentido, los tipos impositivos deberían conformarse como el elemento más significativo en el ejercicio de la autonomía, al permitir llevar a cabo ajustes, en el margen, entre ingresos y gastos.

En el momento presente, el sistema tributario local español se caracteriza por el arraigo de bases imponibles poco flexibles e *impopulares*. En la medida en que los principales tributos son muy *perceptibles* y sus bases

rígidas en el corto plazo, a nivel local se requiere adoptar medidas discrecionales bien de subida de tipos o de reducción de beneficios fiscales para obtener incrementos significativos de recaudación, incluso en momentos de bonanza y alta actividad económica. Esto no sucede con los principales impuestos que recaudan el resto de las Administraciones, donde la mayor flexibilidad de las bases imponibles permite en esos momentos incrementar la recaudación de forma automática, sin que los Gobiernos se vean abocados a adoptar decisiones impopulares al respecto, si bien, en contrapartida, su recaudación también sufre más, como estamos viendo, en épocas de depresión.

Por otra parte, el sistema tributario local se ha manifestado en la práctica como especialmente vulnerable a los grupos de presión, y es este uno de los inconvenientes de la descentralización, que debería contraponerse a las indudables ventajas de la proximidad a la hora de hacer un juicio equilibrado acerca del reparto de competencias e instrumentos financieros entre Administraciones. Asuntos como la supresión del IAE para la mayoría de los que eran sus contribuyentes (en particular todos los profesionales y la mayor parte de quienes desarrollaban actividades comerciales minoristas), la proliferación de bonificaciones y, en general, beneficios fiscales en los principales tributos locales, y la infrautilización generalizada de tasas y precios públicos, pueden ser explicados perfectamente en el contexto de la acción colectiva de determinados grupos de interés fiscal.

Una última característica de la evolución reciente de la tributación local es la sobreexplotación, en términos relativos, de tributos desigualmente distribuidos en el tiempo (en particular el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras), que hoy se ve como contraproducente, en la medida en que estos ingresos no recurrentes se han venido destinando a financiar gastos que sí lo son, de modo que algunas expansiones de servicios realizadas con cargo a estas fuentes de ingresos resultan insostenibles en el momento en que la crisis económica provoca su caída.

Por lo que respecta a la equidad, los instrumentos más adecuados para su garantía deberían ser los agrupados en los sistemas de transferencias intergubernamentales. En este sentido, un primer asunto que aparece nítida-

2 Véase para un primer comentario a vuelapluma SUÁREZ PANDIELLO, J., “Un primer apunte sobre la reforma local”, en *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas '13*, 2014, pp. 17-20.

mente en el *Debe* del arsenal financiero de nuestro país es la ausencia de un modelo integral de financiación del sector público, que haga efectivo el respeto al principio de equidad vertical. La distribución intergubernamental de los recursos financieros ha sido desde siempre un motivo permanente de conflicto, que se ha ido tratando de solventar sobre la base de largas negociaciones, cuyos resultados, lejos de responder a criterios de justicia, reflejan la distribución territorial del poder político.

A ello hay que añadir, en lo que respecta al nivel local de Gobierno, la persistencia de importantes inequidades horizontales, mantenidas (y agravadas) históricamente por un esquema de transferencias sustentado en la Participación en Ingresos del Estado (PIE) como elemento nuclear, cuyos criterios de distribución beneficiaron (en términos relativos) excesivamente a las grandes ciudades, y originaron resultados extrañamente dispersos en lo que respecta a los pequeños municipios. Tras la última reforma, la PIE se ha configurado como un sistema dual en el que las denominadas “grandes ciudades” participan (sin capacidad normativa) en la recaudación de los principales tributos del Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), y reciben una transferencia complementaria no vinculada a indicadores de necesidad, capacidad o esfuerzo fiscales, indicadores que sí se habilitan para repartir las transferencias entre el resto de los municipios. Con ello, no solo no se han corregido las inequidades heredadas de la evolución histórica de la PIE, sino que se han añadido nuevas desigualdades, en la medida en que se ha renunciado a establecer una fórmula de nivelación para las “grandes ciudades”, al tiempo que se mantiene un extraño sucedáneo para los pequeños municipios, todo ello aderezado con el errático comportamiento de su índice de evolución, tras la sustitución del PIB



Para satisfacer el principio de autonomía se necesita articular un sistema tributario propio para los Gobiernos locales

por los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) como elemento de referencia³.

El otro asunto que resulta, cuanto menos, sorprendente en el modelo español de financiación territorial, es el escaso papel que en el ámbito de la financiación local juegan las comunidades autónomas. A pesar de la prescripción constitucional de que los Gobiernos locales deberían participar en los ingresos de las comunidades autónomas, la realidad, a día de hoy, es que el despliegue de esas PICAs ha sido mínimo, que la financiación de las comunidades autónomas a los municipios ha tenido casi siempre carácter condicionado y destinado a proyectos definidos y priorizados en su inmensa mayoría por los Gobiernos autonómicos, y que las cifras de financiación per cápita recibida ponen de manifiesto una clarísima discriminación a favor de los municipios radicados en territorios con regímenes fiscales especiales, que les han permitido con sus excedentes mejorar la financiación de sus localidades, caso de los territorios forales (País Vasco y Navarra) y, también, de las Islas Canarias.

Por último, en lo que respecta a la deuda (tercer grupo de ingresos relevante, con los tributos propios y las transferencias, sobre todo en lo que respecta a la financiación de inversiones con período

largo de maduración), pese a los prejuicios instalados en las conciencias de los ciudadanos, no parece ser este un problema generalizado de los municipios españoles, o al menos no lo es a corto plazo, si bien la prolongación de la crisis podría cambiar este estado de cosas. El problema de la deuda, al menos la deuda financiera con entidades de crédito, que es aquella de la que contamos con más información, está localizado en un número

3 Véase para un análisis detallado CORDERO FERRERA, J. M., PEDRAJA CHAPARRO, F., SUÁREZ PANDIELLO, J. y UTRILLA DE LA HOZ, A., “El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y sus efectos sobre la PIE municipal”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, núm. 206, 2013, pp. 137-161.

Tema central

relativamente bajo de ayuntamientos, si bien es cierto que son los más poblados. De los más de 8000 municipios que hay en España, 665 acumulan el 90 por ciento de la deuda local, la mitad de los municipios deben menos de 100 euros por habitante, y 3076 de ellos no deben absolutamente nada.

De estas cifras es fácil colegir que una política de restricción generalizada del endeudamiento ni es buena ni es justa. Por el contrario, sería más razonable establecer reglas claras, transparentes y exigibles, vinculadas a la capacidad de generar ingresos y que permitan responder efectivamente a los compromisos adquiridos, vigilando estrictamente los mecanismos de externalización de la deuda hacia organismos creados “ad hoc”, y controlando la deuda con proveedores que tanto daño hace al tejido empresarial del país.

En este contexto general, se manifiesta con toda su crudeza la peor crisis económica que recuerdan las últimas generaciones. Una crisis en la que confluye el pinchazo de una burbuja inmobiliaria que había sobredimensionado en nuestro país al sector de la construcción, y de paso había venido reportando pingües ingresos a nuestros municipios, tanto en dinero efectivo, vía tributaria (IBI, ICIO, licencias urbanísticas, IAE correspondiente a grandes constructoras), como en recursos alternativos (convenios urbanísticos, enajenación de activos, etc.), con las restricciones de crédito consecuencia de la necesidad de sanear los balances de las entidades financieras más expuestas a pérdidas derivadas de la sobreexposición al riesgo inmobiliario.

Con este panorama quasi apocalíptico deben lidiar todas las Administraciones en el momento presente. En lo que respecta a los Gobiernos locales, la crisis ha provocado una caída espectacular de los ingresos tributarios, especialmente de los procedentes de los impuestos potestativos y ciertas tasas, fundamentalmente las conectadas con el sector inmobiliario, y los ingresos compartidos (IRPF, IVA e II.EE.) en los municipios de mayor dimensión. A ello hay que añadir la caída general de la PIE, vinculada a los Ingresos Tributarios del Estado, y el hecho de que, con los mecanismos actuales de gestión de la misma, ante la presupuestación excesivamente optimista del Gobierno de la nación y la consiguiente sobredimensionación de los ingresos a cuenta, los ayuntamientos deben



devolver importantísimas cantidades de dinero (que no tienen) a las arcas centrales, cuando además corren malos tiempos para la elevación de la presión fiscal local por medio de medidas discrecionales, ante las caídas de renta disponible de los ciudadanos.

¿Cómo abordar el futuro, pues, en este contexto de máxima austeridad? En mi opinión, ninguna reforma administrativa de calado puede dar resultados duraderos si no se es capaz de alcanzar algunos consensos básicos a nivel político. Esos consensos pasarían, en primer lugar, por una definición clara del marco competencial de cada Administración, y una ordenación rigurosa de las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales. La primera parece haberse intentado con la Ley anteriormente mencionada, pero mucho me temo que la solución adoptada diste mucho de ser satisfactoria.

En lo que respecta a los instrumentos de financiación, estos deberían ser definidos de forma integrada en un modelo general de financiación del sector público, con base en los principios de suficiencia, autonomía, eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional.

Sobre esta base, la idea sería delimitar un espacio fiscal propio para los entes locales, con amplios márgenes de capacidad normativa, básicamente en lo que respecta a la fijación de tipos impositivos, el cual habría de ser complementado por un mecanismo claro y transparente de transferencias incondicionales, cuyo objetivo esencial tendría que ser nivelador, a fin de aproximarse al cumplimiento del principio de equidad horizontal.

Debería consensuarse, además, la estructura deseable en términos de proporciones entre la tributación propia y las transferencias intergubernamentales, en la medida en que la primera garantiza la autonomía y la corresponsabilidad fiscal, y las segundas resultan imprescindibles para alcanzar objetivos de equidad. Podría discutirse también la posibilidad de establecer ciertos límites a la nivelación, al objeto de compatibilizar eficiencia y equidad, en el marco de un aprovechamiento adecuado de las políticas de incentivos.

A este respecto, mi opinión sigue siendo la que indicamos en su día en el estudio realizado para la Federación Española de Municipios y Provincias⁴ relativo a la reforma de la financiación local, en el sentido de que mientras persista la atomización del mapa municipal español no es posible encajar todas las necesidades en un único modelo, por lo que habría de establecerse un esquema dual de financiación, que diferencie entre municipios grandes, con altas capacidades de gestión, y los más pequeños, con capacidades más limitadas. Para estos últimos lo ideal sería establecer un sistema de financiación muy simple, cuya fiscalidad propia descansase básicamente en la imposición sobre la propiedad y en las cargas sobre los usuarios (tasas y precios públicos), y que además reciban transferencias generales con arreglo a una fórmula también muy simple vinculada a indicadores generales de necesidad (población y tal vez alguna medida de la dimensión territorial –superficie o dispersión- en línea con las dificultades de aprovechamiento de las economías de escala)⁵. Por su parte, para el resto de ciudades seguramente sería necesario un modelo más elaborado, en el que la fiscalidad más tradicional se complementase con una participación (acompañada de capacidad normativa) en las grandes figuras tributarias (en especial IRPF e IVA) y un sistema de transferencias generales (PIE

4 SUÁREZ PANDIELLO, J. (dir.), BOSCH ROCA, N., PEDRAJA CHAPARRO, F., RUBIO GUERRERO, J. J. y UTRILLA DE LA HOZ, A., *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, FEMP, Madrid, 2008.

5 En buena parte de estos municipios, radicados en ámbitos rurales, la explotación de su propio patrimonio (montes, bosques, etc.) puede también aportar a sus arcas recursos financieros relevantes.

y PICAs) para el que debería incorporarse la idea de nivelación, es decir, que tendrían que distribuirse sobre la base de criterios de necesidad y capacidad fiscal.

Por último, no quisiera terminar esta breve nota sin apuntar unos comentarios a vuelapluma acerca del futuro más concreto de la fiscalidad local. En este sentido, podrían resumirse en cuatro los puntos clave sobre los que adoptar las decisiones más relevantes, a saber: el carácter nuclear del IBI, el papel futuro del IAE, el refuerzo del principio del beneficio, y la eventualidad de incorporar alguna otra solución imaginativa o novedosa.

Por lo que se refiere al primero de los asuntos, en mi opinión no cabe duda de que el IBI debe seguir siendo el elemento nuclear de la tributación local, tanto por razones técnicas (grava una base inmóvil, estable y previsible) como de homologación internacional. Lo que sí tendría a mi juicio que cuestionarse es la función a cumplir por este instrumento financiero. Mi posición aquí es que, dadas sus características como impuesto real y de producto, su función debería ser meramente recaudatoria, dejando los objetivos redistributivos y sociales en el gasto público, por razones de eficacia, eficiencia y equidad. Ello implicaría la necesidad de hacer una revisión integral del bloque de exenciones y beneficios fiscales respecto a su adecuación a los fines de interés general, que, sin duda, llevaría a la eliminación de la inmensa mayoría de ellos. El otro punto clave en este impuesto (quizás el más importante) es el que afecta a la valoración de los inmuebles, aspecto este en el que sería importante ampliar la coordinación interadministrativa entre el catastro y los organismos locales de gestión tributaria, y avanzar hacia la automatización de estas valoraciones, aproximando los valores catastrales a valores reales.

Respecto al IAE, en mi opinión, la exención masiva ha sido un error, tanto por motivos de equidad horizontal (ha desfiscalizado a un amplio colectivo de ciudadanos con alta capacidad contributiva –profesionales, sobre todo-) como por haber reducido la capacidad normativa de los municipios. Por ello, a pesar de las dificultades políticas que, con carácter general, tiene reinstaurar tributos abolidos, de la fuerza de determinados gremios como grupos de presión organizados por sus intereses

fiscales, y de las dificultades añadidas de carácter coyuntural que supone verse inmersos en una crisis económica como la que padecemos, creo que se debería reconfigurar un gravamen sobre actividades económicas, con tarifas actualizadas previa realización de estudios rigurosos sobre el diseño de módulos concretos para cada actividad económica.

En cuanto a la aplicación del principio del beneficio a través de cargas sobre el usuario, es este uno de los asuntos en los que hay mayor consenso, al menos desde el punto de vista del análisis técnico. La teoría económica dice que allá donde los servicios son divisibles y los usuarios identificables, si además estos servicios no generan efectos externos apreciables, ni tienen objetivos redistributivos, lo ideal sería que se financiasen mediante aportaciones de los usuarios. Por consiguiente, reforzar ese flanco de la recaudación parece razonable y además justo en términos distributivos. Ciertamente, el diseño adecuado de las tarifas que permita la recuperación de los costes de prestación de los servicios requeriría la realización de los correspondientes estudios previos, tarea esta que se vería muy facilitada si se dispusiese por fin de instrumentos generalizados de contabilidad analítica. Puestos a ser optimistas, la incorporación del cálculo del denominado “coste efectivo” en la mencionada Ley 27/2013 podría ayudar al cumplimiento de este objetivo.

Finalmente, en lo que respecta a la ampliación de los espacios fiscales locales, se habla de la posibilidad de incorporar nuevos tributos de carácter ambiental. Confieso que a mí no me seduce especialmente esta idea, por cuanto me da la impresión de que, puestos en la balanza costes y beneficios de su implantación, la cuenta no está muy clara. A las dificultades regulatorias que presentan esos impuestos, en lo que respecta a la

definición adecuada de sus elementos tributarios (sobre todo bases imponibles), habría que añadir efectos inciertos, pero intuitivamente no muy favorables, sobre la eficiencia y la equidad a nivel territorial, para obtener una recaudación esperada no muy elevada. Es por ello que, en mi opinión, deberían atribuirse esos espacios fiscales a niveles más elevados de la Administración. Otra cosa sería la ampliación de los espacios fiscales locales por medio de la participación en tributos estatales y/o autonómicos. Es esta una vía ya abierta en la actualidad para las (mal) denominadas grandes ciudades, y que en mi opinión debería ser ampliada, mediante la atribución de cierta capacidad normativa donde ello sea posible, en particular en el IRPF, en el que podría abrirse un espacio para la fijación de tipos locales diferenciados.



A pesar de la prescripción constitucional, las comunidades autónomas juegan un escaso papel en el ámbito de la financiación local

En resumen, las entidades locales se encuentran hoy, más que nunca, ante una encrucijada que amenaza la viabilidad misma de muchas de ellas, y con ello la sostenibilidad de los importantes servicios públicos que prestan.

A pesar de las dudas que se plantean no solo en los espacios de opinión política, sino también desde los análisis académicos más fundamentados, acerca de cuáles deberían ser las prioridades a la hora de buscar una vía de salida a la crisis, y, más en concreto, de si debe prevalecer el control del déficit y la deuda sobre la generación de estímulos vinculados a otros objetivos “macro”, como la creación de empleo estable, lo cierto es que la gestión de la crisis lo complica todo, e incorpora una gran cantidad de ruido a un proceso de reformas (las vinculadas a la reorganización y financiación de las Administraciones Públicas) que ya parecían necesarias mucho antes de estallar la crisis con toda su crudeza. Como no hay mal que cien años dure, ni cuerpo que lo resista, esperemos que, más pronto que tarde, podamos ser capaces de alcanzar los consensos necesarios para avanzar por el camino correcto. •



La reforma de la Hacienda local a la luz de los principios de autonomía y suficiencia financiera

Joan Pagès i Galtés

Catedrático de Derecho Financiero de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona-Reus).

Secretario de Ayuntamiento (en excedencia)

Tras la Constitución de 1978, el legislador no acometió la tarea de reformar en profundidad el sistema financiero local hasta la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, la cual, según se dice explícitamente en su Exposición de Motivos, asume la tarea material de ordenar “[...] un sistema financiero encaminado a la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera”, contemplados en los artículos 137, 140, 141 y 142 del texto constitucional.

Lógicamente también median otros importantes principios constitucionales, como los de capacidad económica y reserva de ley, pero el propio legislador es consciente de que los principios de autonomía y suficiencia financiera constituyen la espina dorsal de la Hacienda local constitucional. De ahí que los mencione de forma tan particularizada.

El problema que advertimos es que, desde nuestro particular punto de vista, ni con la reforma operada por la citada Ley 39/1988, ni con las ulteriores modificaciones que ha experimentado, se han cubierto las expectativas proclamadas por el legislador, pues la autonomía de los entes locales todavía es muy limitada y, por supuesto, persiste su endémica insuficiencia financiera, sobre todo a nivel municipal. Lo cual estimamos justifica sobradamente se acometa otra reforma de mayor calado que conjugue ambos principios, aumentando la autonomía y el nivel de recursos de los entes locales, a diferencia de la última reforma de las Haciendas locales, efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que, a nuestro juicio, ha supuesto un claro retroceso en el desarrollo combinado de ambos principios.

Así, en relación con el principio de autonomía, estimamos que la reforma debería partir de un dato muy simple: No nos parece lógico que la vigente legislación trate de forma tan similar a los más de 8000 municipios existentes en todo el Estado.

Bajo esta premisa, y de conformidad con el principio técnico de proximidad, entendemos que cada Parlamento autonómico se erige en el legislador que está más cerca de los municipios que integran la respectiva comunidad autónoma, y, por ende, es el que está en mejores condiciones para definir el respectivo sistema financiero, considerando las diversas tipologías de entes locales concurrentes en su territorio (mu-

nicipios turísticos, de montaña...). De ahí que, a nuestro juicio, la normativa de imperativa aplicación general dictada por el legislador estatal debería limitarse a las “bases” que se consideren imprescindibles para salvaguardar el conjunto de principios constitucionales, permitiendo que fueran los legisladores de cada comunidad autónoma quienes configuraran su propio modelo autonómico de Hacienda local en desarrollo de estas bases. Esto es lo que se pretendía con la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que, si bien es cierto que en su parte más sustancial fue reinterpretado e incluso declarado inconstitucional por la STC 31/2010, de 28 de junio, no es menos cierto que, sin necesidad de reformar la Constitución, continúa estando en manos del legislador estatal procurar la reforma de la normativa local en el sentido que proponemos.

Y en relación con el principio de suficiencia financiera, estimamos que la reforma también debería partir de un dato tan simple como el que sigue: No nos parece lógico negar a los entes locales la posibilidad de gravar manifestaciones de capacidad fiscal o extrafiscal típicamente locales si se respetan los límites constitucionales.

Bajo esta premisa, y circunscribiéndonos al ámbito impositivo municipal, entendemos cabría permitir a los municipios un mayor margen de imposición, autorizándoles, por ejemplo, el establecimiento de: (i) un recargo en el IBI por infracción agraria o urbanística, por solares sin edificar o sobre viviendas desocupadas; (ii) un recargo en el IAE por las actividades generadoras de gastos suntuarios, como son los establecimientos hoteleros y restaurantes de lujo, las salas de fiesta o bingos y casinos; (iii) un recargo en el impuesto sobre vehículos destinado a cubrir el seguro obligatorio; (iv) asimismo, cabría reinstaurar en el impuesto municipal de plusvalía la antigua “tasa de equivalencia” recayente sobre las personas jurídicas; (v) reinstaurar los antiguos “impuestos con fines no fiscales”, como son los impuestos sobre expulsión de sustancias contaminantes y sobre chimeneas industriales, o sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación; y (vi) también debería potenciarse el margen de maniobra que tienen los ayuntamientos para incrementar los elementos cuantificadores de los impuestos, aunque ello debería compensarse con un mayor margen de maniobra para establecer beneficios fiscales. •

Entrevista





**Antonio Germán
Beteta Barreda**
Secretario de Estado de
Administraciones Públicas

Retos actuales de la financiación local en España

El pasado mes de diciembre, tras una compleja fase de elaboración a nivel gubernamental y parlamentario, se aprobó definitivamente la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que supone una revisión importante del régimen local español, en un momento en el que la situación económica y financiera inevitablemente deja su impronta en los objetivos y finalidades de la acción de gobierno.

Texto: Fundación Democracia y Gobierno Local

Aunque aún es demasiado pronto, pues apenas han transcurrido un par de meses desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, ¿qué valoración global haría de la reforma?

El balance no puede ser otro que positivo. Ciento es que el parto ha sido difícil, como también lo ha sido la gestación. Cerca de cuarenta borradores hemos utilizado para lograr un texto final, pulido técnicamente para que fuese el mejor texto posible y lograse el mayor respaldo posible. Pese a no contar con el respaldo del principal partido de la oposición, que ni siquiera se ha leído el texto, como comprobamos en el debate de totalidad del Proyecto de Ley, contar con el apoyo de la Federación Española de Municipios y Provincias ha sido para nosotros fundamental, ya que conocen como pocos la situación real de las entidades locales en España y sus problemas cotidianos. Creo que la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, es la mejor puesta a punto del régimen local en España.

Existe una percepción muy generalizada acerca de que esta reforma local está precisamente muy impregnada por esa situación económico-financiera. Es la reforma que se podía o debía hacer para dar respuesta a las dificultades que atraviesa nuestro país. Una vez que la crisis se supere, ¿seguirá siendo válida esta nueva configuración del sistema local español, o habrá que acometer una nueva revisión del mismo?

Por supuesto que seguirá siendo válida. Esta reforma no es un parche coyuntural que, con un criterio contingente, se presenta para resolver un problema puntual. Es una reforma integral, de calado, que tiene por objeto una reforma en profundidad de nuestro marco jurídico local, pero sobre todo de la gestión local. Y la

prueba la tiene en la situación económico-financiera de las entidades locales, que, de un déficit del 0,39 % en 2011, pasaron a un superávit del 0,22 % en 2012, y que, con los últimos datos disponibles, en el primer semestre de 2013 han tenido un superávit del 0,19 %.

Con estos datos, para nosotros hubiese sido muy fácil retirar la reforma si esta tenía como único objetivo el económico, pero es que la reforma es y era mucho más que una introducción del artículo 135 de la Constitución y de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en el régimen jurídico local. La reforma significa un proceso de transformación y modernización para el mundo local. Su implantación efectiva constituye un reto para asegurar la sociedad del bienestar, con independencia del lugar de residencia de los ciudadanos. La Administración local, que, tal como he indicado, se ha comportado como el alumno aventajado de la Administración española, va a demostrar una vez más su compromiso y capacidad de adaptación respecto a una nueva configuración que perdurará en el tiempo.

Esta reforma local supone, entre otras cosas, una revisión importante, sobre todo -aunque no solo- en el terreno competencial, de la Ley de Bases del Régimen Local. ¿Cómo valora la incidencia de esta nueva normativa en la financiación de las entidades locales?

La incidencia es total. Como señalaba antes, la Ley introduce un nuevo vector de referencia, que es la estabilidad presupuestaria, a la que se supedita la gestión económico-financiera local, para lograr, pro futuro, que se exija una gestión desde criterios de racionalidad en el más amplio sentido de la palabra, que evite que, en un contexto económico adverso, la situación se vea agravada por una indebida asunción

de compromisos de gasto para los que no existía presupuestación. No hay nada más novedoso que propiciar que se pague lo que se debe y que no se gaste más de lo que se tiene.

Es previsible que en los próximos meses, una vez que la implementación de la nueva normativa local esté avanzada, se reactive el debate sobre la financiación local. ¿Cuáles cree que son, a este respecto, los principales retos a afrontar?

Este año es el año de la reforma integral de nuestro régimen tributario. Estamos esperando el informe de la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria que se constituyó en julio para proceder a una reforma que, qué duda cabe, tendrá una incidencia capital en la modificación del sistema de financiación autonómico, y, obviamente, también del local.

No puedo anticipar el contenido del informe porque aún no lo tenemos, habremos de esperar unas semanas, pero sí puedo anticiparle que sus objetivos marco son la creación de un nuevo régimen más sencillo, alejado de la actual complejidad, que garantice la suficiencia de los ingresos y permita, a su vez, el desarrollo económico en el que ya se encuentra inmersa nuestra economía, y, por último, que potencie ampliamente el desarrollo social. La reforma local ha sentado las bases sobre las que se cimentará el futuro sistema de financiación local. Desde el rigor de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera cualquier escenario es posible.

En la actualidad la base del sistema de financiación local se encuentra prevista en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 2004. Aunque el propósito declarado de esta reforma de la financiación local fue garantizar la suficiencia finan-



ciera de las entidades locales (ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares), lo cierto es que la grave crisis económico-financiera que arrastra nuestro país desde 2008 ha impedido, en muchos casos, cumplir con esa finalidad. ¿En qué situación financiera se encuentran en estos momentos nuestros Gobiernos y Administraciones locales?

Como exponía antes, la situación es totalmente distinta. Las entidades locales han pasado de una situación económicamente adversa a una propicia en tan solo un año; del déficit al superávit. Pero, aún más importante, continúan en esa senda gracias a un proceso de ajuste y racionalización que les ha servido para sanear su balance priorizando lo esencial: los servicios públicos que prestan a los ciudadanos. Las entidades locales han pasado de ser vistas con preocupación como Administración a ser un referente en un contexto de extraordinaria dificultad. Es más, gracias a su superávit, en términos de consolidación, el objetivo de déficit del conjunto de las Administraciones será posible.

Durante el ejercicio pasado fue preciso aprobar una serie de medidas extraordinarias de liquidez para municipios con problemas financieros; ¿cree que serán suficientes o, por el contrario, durante el año en curso será preciso aprobar de nuevo medidas en este sentido?

El Mecanismo de Financiación para el pago a proveedores, por ejemplo, ha sido la medida de liquidez más importante cualitativa y cuantitativamente hablando, que ha tenido un éxito sin precedentes, saneando las facturas pendientes de pago que, valgan dos datos, han supuesto el abono de más de 2 millones de facturas por un importe superior a los 11 563 millones de euros en sus tres fases. Hoy, las entidades locales están dando cumplimiento a los plazos establecidos para el pago de sus deudas con los proveedores.

Sin embargo, y pese a la insistencia, el Mecanismo de pago, por su propia naturaleza, que a veces se olvida, era “extraordinario”, es decir, no tenía una vocación de permanencia. Tenía un fin, un objetivo. Cumplido este, las causas que motivaron su creación desaparecen.

El paso siguiente se sustanciará en la aplicación de dos leyes de importancia capital, bajo mi punto de vista. La Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, y la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público. La Administración debe pasar de la excepcionalidad de los planes de pago a proveedores a la normalidad que corresponde en relación a un periodo medio de pago a los proveedores. Este debe ser el horizonte cercano.

Entrevista



¿Considera que la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas en 2003, vista en perspectiva, fue una medida acertada?

Fue una medida difícil de tomar, nos costó hacerlo, pero fue una medida necesaria para agilizar la actividad económica y reducir la carga fiscal a los autónomos y a las empresas. Era, en definitiva, para impulsar la actividad económica. Ciento es que tuvo una gran incidencia para las entidades locales, pero fue, créame, muy beneficiosa para los empresarios. Además, las entidades locales fueron compensadas, ya que, si bien dejaron de percibir ese ingreso directamente del empresario, pasaron a percibirlo de forma indirecta gracias a la compensación estatal incluida en la participación en los ingresos del Estado, concepto por el que siguen recibiendo cuantías mensuales. La medida es acertada como incentivo a la actividad económica.

La futura reforma financiera local, ¿debería apostar por un incremento de la autonomía fiscal de los ayuntamientos, o por el contrario sería preferible que las decisiones normativas a este respecto quedarán preferentemente en manos del Estado central o, en su caso, de las comunidades autónomas?

Esa es una cuestión sobre la que, por un criterio de prudencia, no puedo pronunciarme aún, al carecer del informe del Comité de Expertos; pero creo que reforzar la autonomía es un síntoma del respeto a la madurez administrativa que tienen nuestras entidades locales, y que, como garantía institucional, viene reconocida en nuestra Constitución.

Las diputaciones provinciales han visto reforzada su posición institucional y competencial en la reforma del régimen local recientemente aprobada. ¿Debería tener algún tipo de traducción esta nueva normativa en la definición y cuantificación de su régimen financiero?

La reforma del régimen local ha supuesto un avance y profundización de una función que, históricamente, ha venido siendo propia de las diputaciones provinciales, como instituciones garantes de la prestación integral de los servicios públicos municipales. La reforma ha detallado en qué consiste esta función, y ha concretado las relaciones que, en ese ámbito, se entablan entre aquellas y los municipios. También se ha avanzado en su función tradicional de asistencia a los municipios, mediante la atribución de funciones en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros o en el desarrollo de las fusiones de municipios. Por lo que se refiere a la financiación, es preciso tener en cuenta que la propia reforma recoge la obligación para las diputaciones provinciales de repercutir el coste (efectivo) de los servicios municipales que asuman, de modo que, en el caso de que estén financiados con tasas o precios públicos, corresponderá a aquellas el producto de estos recursos.

¿Para cuándo una nueva Ley reguladora de las Haciendas Locales que regule de manera completa y con vocación de permanencia la situación financiera de nuestros Gobiernos y Administraciones locales?

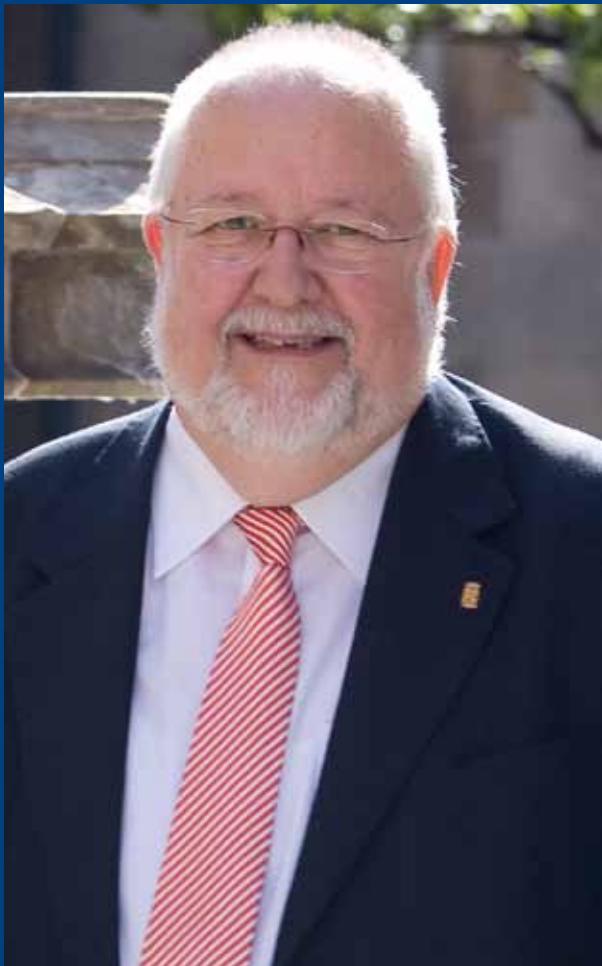
Yo creo que la modificación del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales debe ser una consecuencia lógica de la reforma tributaria, y de la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas, por lo que confío en que su reforma esté lista para finales de año, para que entre en vigor lo antes posible y permita dotar a nuestras entidades locales de un nuevo marco acorde al nuevo ciclo económico. Además, así se completará el compromiso, históricamente demandado por el municipalismo, de revisar y actualizar tanto las competencias como la financiación de las entidades locales. •



Necesidades financieras de su Administración

Constituye ya un lugar común hablar de la crónica insuficiencia financiera de los Gobiernos y Administraciones locales, hasta el punto de que la misma ha llegado a ser considerada una de las asignaturas pendientes de nuestra democracia. Encontrar la forma de distribuir equitativamente los recursos financieros entre los diferentes niveles de Gobierno, asignando a cada uno de ellos aquello que le resulte suficiente para poder cumplir de manera adecuada con las tareas asignadas, es un problema a cuya solución, por muy difícil que sea, no se ha de renunciar. Así lo ponen de relieve los representantes públicos locales que participan en este Debate.

Fotografía: *iStockphoto*



Salvador Esteve i Figueras
Presidente de la Diputación de Barcelona
y de la Fundación Democracia y Gobierno Local

«Retos actuales de la financiación local en España»

Si existe una cuestión de la agenda política que nunca se ha afrontado bien en la ya larga trayectoria de la democracia en España, es la de la financiación local. En este sentido, cabe decir que los retos actuales siguen siendo, por desgracia, los mismos que históricamente ha señalado el mundo local, solo que ahora agravados por el contexto negativo de la crisis financiera internacional. El reto principal era y es distribuir de manera equitativa los recursos del Estado entre sus diferentes niveles, de acuerdo con los servicios que cada uno presta efectivamente. Un reto que dista de haberse superado.

Cansados de esperar una reforma profunda de la Ley de Bases del Régimen Local, que fijara por fin con claridad las competencias locales y las dotara de financiación suficiente, nos hemos encontrado con una norma de “racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, la LRSAL, que no solo no mejora la financiación de los Gobiernos locales, sino que invade sus competencias, y los condena en muchos casos poco menos que a la inactividad.

Repárese en que esta varita mágica racionalizadora se posa sobre el nivel de Gobierno que menos aporta a la deuda del Estado (poco más del 4 % del PIB), el que menor parte tiene en el conjunto del gasto de las Administraciones Públicas (entre un 12 y un 13 %, frente al tantas veces reivindicado 30 %, acorde con los servicios que realmente presta), y el que, en otra injusta vuelta de tuerca, ha sido privado de la posibilidad de endeudarse, pese a ser, junto a las comunidades autónomas, el principal prestador de servicios públicos.

Es evidente, pues, que el agujero de la deuda del Estado poco tiene que ver con los Gobiernos locales, y que, bajo el aparente disparate de matar moscas a cañonazos, se esconde un poco disimulado proyecto político recentralizador, radicalmente intervencionista, muy probablemente inconstitucional, y que quienes servimos a la ciudadanía desde los ayuntamientos sabemos que no va a favorecer nuestra labor.●

Debate



Luis María Beamonte Mesa
Presidente de la Diputación de Zaragoza

«Suficiencia financiera para garantizar la prestación de competencias»

Cuando se habla de financiación local es recurrente hacer uso de la acertada expresión, contenida en la exposición de motivos de la Ley de Haciendas Locales de 1988, que refiere la evolución de la Hacienda local española como la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica.

La propia Ley que eso denunciaba configuró un cuadro de recursos que, transcurrido más de un cuarto de siglo, se han evidenciado como ineficientes. Por ello, el principal reto hoy sigue siendo dar cumplimiento al mandato constitucional recogido en nuestra Carta Magna que establece que “las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye (...)”.

La suficiencia financiera solo se logra cuando se tienen garantizados los recursos para la prestación de las competencias. Así, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, recientemente aprobada, ha dado un paso importantísimo en ese sentido.

Lo ha hecho en una triple vertiente: por un lado, al fijar las competencias propias de los municipios; en segundo lugar, al exigir que las competencias atribuidas por delegación deban ser suficientemente financiadas; y en tercer lugar, al condicionar la asunción de competencias impropias, además de a la inexistencia de duplicidades, a la nueva disciplina presupuestaria de estabilidad y sostenibilidad.

El reto ahora está en abordar racionalmente la atribución competencial de nuestras corporaciones locales, y que se haga desde la perspectiva del auténtico protagonista de la actividad financiera local: el ciudadano.

El dinero público es dinero de todos, y por eso hay que invertirlo con eficacia y eficiencia. No debemos caer en duplicidades ni en superficialidades. La obligación es que cada euro que se invierta sea en aras del interés general.

La fortaleza de un país pasa por la fortaleza de sus municipios, y para ello debemos garantizar su suficiencia financiera. Ese es el reto. Porque de esta manera lograremos un avance real en los parámetros de nuestro país. •



Carlos Alonso Rodríguez
Presidente del Cabildo de Tenerife

«Los cabildos del siglo XXI. Declaración de Fuerteventura»

En el centenario de la creación de los cabildos insulares, los siete presidentes hemos reafirmado en la Declaración de Fuerteventura el reconocimiento de estas instituciones como piezas centrales de la vertebración institucional de Canarias. En este acuerdo se confirma el lugar singular que ocupan en el edificio administrativo y político de Canarias, que les confiere una posición relevante para dialogar en dos direcciones imprescindibles y avanzar en la construcción democrática de nuestra Comunidad: hacia el municipalismo y el poder local, y hacia la Comunidad Autónoma de Canarias.

Es por ello que hemos reafirmado la legitimidad de estas corporaciones como Gobiernos de la isla, y reivindicamos el reconocimiento de su papel como aglutinadores y representantes del posicionamiento de la sociedad insular en temas de especial trascendencia para sus intereses.

Son estas las instituciones que más y mejor reflejan la realidad archipiélagica de nuestra Comunidad. Fueron válidas en el pasado, lo son hoy y lo seguirán siendo en el futuro. Consideramos además que es necesario ampliar los cauces de participación ciudadana para una mejor toma de decisiones adaptada a un nuevo contexto social.

Al comienzo de su segundo siglo de existencia, estas parecen ser algunas de las condiciones que habrán de darse para poder ratificar lo afirmado, hace ya cien años, por Manuel Velázquez Cabrera: “Esta identidad territorial o, mejor dicho, identidad insular, es precisamente la base sobre la que se construye este Archipiélago. La razón de ser de Canarias nace de cada isla y, por lo tanto, su pervivencia se sustenta precisamente en el respeto a su origen”.

En el caso del Cabildo de Tenerife, institución que presido desde el pasado mes de septiembre, este es sin duda el camino que debemos tomar teniendo en cuenta en primer lugar el interés común de las personas que conforman esta isla.●

Debate



Francisco Javier Iglesias
Presidente de la Diputación de Salamanca y
alcalde de Ciudad Rodrigo

«Es fundamental que las Administraciones locales cuenten con una financiación acorde a los servicios que han de prestar»

Las Administraciones locales son el eslabón administrativo y de gestión pública más próximo a los ciudadanos. Los ayuntamientos y las diputaciones provinciales constituyen su primera puerta de llamada, pues no en vano son estas instituciones las que prestan sus servicios básicos y posibilitan que puedan disfrutar de los mismos y de calidad de vida en el territorio.

Pero para ello, ha sido y es fundamental que las Administraciones locales cuenten con una financiación acorde a dichos servicios, algo que no ocurre y que venimos demandando desde hace años y legislaturas; un proceso que, pese a que se es consciente de su necesidad, siempre ha estado abierto y sometido a los cambios de normativa.

Este es hoy el principal reto y camino que nos queda por recorrer en la Administración local: dotarnos de una financiación con la que presumiblemente se cerraría el proceso de modernización de estas Administraciones, toda vez que ya está aprobada la Ley de Sostenibilidad, tan necesaria para regular nuestra estructura organizativa y competencial.

Una Ley de Financiación Local que debe ir pareja con la Ley de Financiación Autonómica, con el fin de clarificar y regular los compromisos de unas y otras Administraciones. Ahora que se ha definido la necesidad de “una administración, una competencia” y se puede poner fin a las competencias impropias que llevamos asumiendo las Administraciones locales, el siguiente paso tiene que ser fijar y garantizar la financiación de las competencias municipales.

Los ayuntamientos y diputaciones hemos dado muestras de la sensibilidad y cumplimiento de nuestras obligaciones para atender las necesidades de nuestros ciudadanos, a pesar de no contar con las aportaciones necesarias para su prestación. Diría más, las Administraciones locales hemos sido conscientes de la dura realidad económica durante estos años, y hemos sido las primeras en asumir esa nueva realidad en la gestión de los recursos públicos y su traslación a los servicios que ofrecemos.

Es el momento, por tanto, de asegurar este primer nivel de la Administración, de reconocer el papel institucional y gestor que tiene en el Estado, y, por supuesto, de garantizar a través de esa financiación efectiva de sus servicios el principio constitucional de la autonomía local y su suficiencia financiera.●



Mayte Fernández Molina
Alcaldesa de Puertollano (Ciudad Real)

«Lo que hace falta es una buena reforma política de financiación local, no un recorte de competencias»

Los ayuntamientos somos el corazón de las Administraciones Públicas, y la reforma de la Administración local pretende sustituirlo por un marcapasos externo con mando a distancia. Basta comparar dos escenarios: el que se dibuja desde Madrid, con una legislación que en teoría se diseña para ahorrar y modernizar la Administración, frente al escenario diario de los alcaldes y alcaldesas que tenemos que lidiar con problemas y asuntos que no son de nuestra competencia, pero a los que finalmente hemos de dar respuesta.

Hay una enorme distancia política entre la toma de decisiones y la realidad: lo que hace falta es una buena reforma política de financiación local, no un recorte de competencias. Eso lo explica muy bien la agenda que refleja nuestra actividad cotidiana (agendapublica.puertollano.es) para comprobar cómo es el día a día de un alcalde, en su despacho, en las constantes reuniones con colectivos y empresas, o en el continuo e imprevisto cara a cara con los ciudadanos. Colectivos y personas que nos requieren todo tipo de demandas, desde quienes no tienen para comer hasta los que piden soluciones para la rama del árbol que afecta a su vivienda, para la nueva carretera o para la urbanización que está sin terminar.

Creo que se ha legislado en sentido contrario a lo que reclama una Administración ágil, moderna, cercana y transparente, y me pregunto por qué. Mi reflexión, y creo que en eso coincido con la inmensa mayoría de los que estamos al frente de las corporaciones locales, es que se ha legislado en contra de la democracia y a espaldas de los ciudadanos, que no van a poder elegir realmente a quienes tienen la obligación de atender sus necesidades más inmediatas y los servicios que demandan. Porque si nos quitan capacidad de gestión, especialmente a los pueblos más pequeños, para dársela a diputaciones o empresas privadas, en realidad ¿a quién votan los ciudadanos, a la empresa privada o a su alcalde?

Para mejorar la calidad de la democracia tiene que haber más participación y transparencia, pero si quitamos competencias a los ayuntamientos y los alcaldes perdemos capacidad de gestión, restamos valor a la democracia y a la participación de los ciudadanos, desaparece esa “conversación” necesaria entre ellos y sus legítimos y más cercanos representantes, que somos los alcaldes y concejales. •

Se ha publicado en



Retos actuales de la financiación del sector público

[...] Al margen de planteamientos inspirados en concepciones utópicas o en premisas rayanas con la aventura financiera, resulta innegable que en cualquier modelo moderno de Hacienda Pública la exigencia de tributos es el primer cauce ortodoxo para la atención de las necesidades públicas. Esta función recaudatoria o fiscal se deduce de forma inequívoca del artículo 31.1 de nuestra Constitución, que impone a todos un deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos a través del sistema tributario.

Texto: Extracto del artículo: "Retos actuales de la financiación del sector público", de Javier Lasarte Álvarez, incluido en el libro colectivo *La reforma del Estado y de la Administración Española*, dirigido por Mariano Baena del Alcázar, y editado por el INAP, en Madrid, en 2013.

Fotografías: iStockphoto

[...] Ahora bien, como realidad viva y dinámica el sistema tributario se enfrenta continuamente a infinidad de retos distintos de ese fin primordial de obtener ingresos públicos. Algunos de esos desafíos son permanentes; otros, en cambio, pueden considerarse recurrentes, sobrevenidos o temporales. En cualquier caso, nadie discute que, como toda obra humana, el sistema fiscal estará siempre plagado de imperfecciones y deberá ser objeto de incesantes retoques o mejoras. Quienes conviven con esta rama del Derecho positivo están ya habituados o, mejor dicho, resignados a la perenne mutabilidad o, por decirlo con mayor dureza, a la histeria desbocada de sus normas.

En su condición de pieza esencial del ordenamiento jurídico de un Estado social y democrático de Derecho, la fiscalidad ha de ajustarse en primer término a las exigencias de justicia que dimanan de nuestra Constitución; los tributos no son un mecanismo para sacar dinero a los contribuyentes de cualquier modo, sino para repartir con justicia las cargas fiscales. En particular, el sistema fiscal debe acomodarse a las directrices específicas recogidas en el artículo 31.1, conforme a la interpretación (no siempre pacífica ni exenta de oscuridades) que de las mismas viene efectuando el Tribunal Constitucional. Nos referimos a los principios de generalidad, que marca el alcance subjetivo del deber constitucional de contribuir (nacionales y extranjeros, residentes o no residentes, personas físicas y jurídicas); de capacidad económica, como regla básica de imposición y reparto de los tributos en función de la riqueza (en sus diversas variantes) manifestada por cada contribuyente que debe conducir a una equitativa distribución de la carga tributaria; de igualdad, estrechamente vinculada al principio de capacidad económica en la medida en que a igual riqueza debe corresponder análoga carga tributaria, salvo que concurra algún motivo que justifique un trato diferenciado; de progresividad, que reclama la existencia de tributos de carácter progresivo (en los que la cuota aumente más que proporcionalmente que la base) con el fin de que realicen un mayor esfuerzo contributivo quienes tengan una capacidad económica más elevada; y, por último,

de no confiscatoriedad, que actúa como un límite o tope genérico al nivel de presión fiscal y a la vez como una garantía indirecta del derecho de propiedad reconocido en el artículo 33. [...]

A la vista de la actual situación de la financiación del sector público y de la significación de los desequilibrios financieros que sufrimos en nuestro país, deseamos dejar constancia de que, a nuestro modo de ver, será muy difícil salir adelante y cumplir los requerimientos de la Unión Europea por la vía de los incrementos de carga fiscal y de los recortes de gastos como los que hasta ahora se han venido produciendo. El aumento de la presión tributaria tiene sus límites no solo en los parámetros de justicia, sino también en su efecto negativo sobre la demanda con la consiguiente desactivación económica y el agravamiento de los ya alarmantes niveles de desempleo. Los recortes en gastos sociales tienen poco margen sin perjudicar el Estado de bienestar y los criterios de justicia y solidaridad que lo inspiran; y los recortes selectivos en aquellos sectores en que los gastos son de mayor cuantía, como sanidad o educación por poner ejemplos que todos conocemos, provocan reacciones sociales cuyos efectos negativos son sobradamente conocidos.

En nuestra opinión, el sistema tributario aún permite ajustes que no deben realizarse con la única perspectiva del incremento de ingresos, sino atendiendo prioritariamente a su aceptación por parte de los ciudadanos, que es la mejor vía para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y para dar firme fundamento a la lucha con-

tra el fraude (que no debe bajar la guardia pero que no puede producir de manera inmediata los incrementos de ingresos necesarios). No debe perderse de vista, de cualquier forma, que el sistema fiscal español está homologado con el existente en los Estados miembros de la Unión Europea, salvo en lo relativo a la imposición específica sobre los alcoholes y la energía, donde aún tenemos una carga más baja.

Por tanto, las actuaciones deben centrarse en la política de gastos públicos. Sin duda, aquí son necesarias una serie de reformas profundas para facilitar la salida del círculo vicioso en que nos hallamos inmersos. En primer lugar, urge una revisión y actualización de la propia organización territorial del Estado; no se trata ni mucho menos de finiquitar el modelo descentralizado implantado a partir del título VIII de la Constitución de 1978 y de los Estatutos de Autonomía, que ha permitido indudables avances en múltiples ámbitos, sino de darle una mayor coherencia y racionalidad, evitando solapamientos competenciales y una excesiva fragmentación de los centros de poder; resulta paradigmático en este sentido el caso de la actual planta local, que permite el mantenimiento de un elevado número de municipios de muy reducida dimensión. Además, hemos de afrontar una modificación de la estructura institucional con el fin de poner coto a la proliferación de órganos y entidades que no siempre resultan indispensables, evitar duplicidades y eliminar gastos ineficaces y superfluos.

“ La fiscalidad ha de ajustarse a las exigencias de justicia que dimanan de nuestra Constitución: principios de generalidad, capacidad económica, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad

Por último, desde una perspectiva más general resulta obligada una revisión de la cultura de gestión de los asuntos públicos, en orden a reforzar los mecanismos de control de



las decisiones de gasto para garantizar la observancia de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, incorporados a nuestro texto constitucional desde la reforma de 2011.

La línea roja que nunca deberían rebasar estas reformas es el mantenimiento del Estado de bienestar conforme al modelo de Estado social y democrático de Derecho definido por el artículo 1 de la Constitución, comprometido con la prestación de servicios y la realización de actividades esenciales como la sanidad, la educación, el pago de las pensiones o los servicios sociales básicos, entre otros.

Creemos que para llevar a cabo estas difíciles tareas es imprescindible el acuerdo y la unión en una política de Estado de las principales fuerzas políticas representadas en las Cortes Generales. Necesitamos un pacto como el que hizo posible la transición política, del que no se debe excluir a ningún grupo ni partido que realmente quiera sentarse a la mesa con espíritu positivo de negociación. La política de confrontación entre los partidos políticos provocará un clima de inquietud y desestabilización social a medida que vayan permaneciendo o se vayan agravando los referidos desequilibrios financieros. Y ello dará lugar a mayor dificultad para concebir las medidas necesarias y para proceder a su aplicación efectiva. •

Buenas prácticas



Un nuevo modelo de gestión tributaria local: La cooperación interadministrativa

En 1993 la Diputación de Alicante decidió dar un impulso de modernización a su organismo autónomo de gestión tributaria y cambió su denominación a Suma, una marca que hizo visible en esta provincia un cambio hacia una nueva Administración supramunicipal capaz de dar servicios tributarios a todos los ayuntamientos de Alicante, independientemente de su tamaño. Adoptar la marca Suma fue una iniciativa pionera hace 20 años. Ahora, en 2014, desde la misma Diputación de Alicante se ha impulsado otra iniciativa pionera, una experiencia de colaboración entre la propia Diputación de Alicante (a través de Suma), la Diputación de Albacete, el Cabildo de Gran Canaria y el Ayuntamiento de Majadahonda.

Texto: Manuel de Juan Navarro
(director de Suma)

Fotografías: iStockphoto y Suma

Esta experiencia cooperativa, consistente en compartir la misma infraestructura informática de gestión y recaudación y repartir los costes de su desarrollo entre los cuatro organismos, queremos ponerla en conocimiento de diputaciones y entes locales, pues puede servir como modelo que inspire, en otros ámbitos y servicios públicos, nuevas formas de colaboración generadoras de economías de escala y servicios de excelencia en la Administración Pública.

Y todo ello desde la gestión pública, sin recurrir a la externalización del servicio, demostrando que desde la Administración se puede ser tan eficiente, o más, que desde otras opciones. Sobre todo cuando constatamos que la rentabilidad que generan las mejoras de la gestión tributaria revierte directamente en los propios ayuntamientos y en los ciudadanos.

Con esta filosofía, Suma se marcó, ya en sus inicios, una misión clara: garantizar la financiación municipal y el sostenimiento de los servicios públicos tributarios de la provincia, ofreciendo a los municipios alicantinos una **gestión eficaz de sus ingresos**.

Ha sido esencial el compromiso permanente mantenido por la Diputación de Alicante en todos estos años para afianzar la marca Suma con los valores y atributos que hoy la caracterizan, como una Administración transparente, eficiente y de calidad, y ganándose la confianza de todos los ayuntamientos alicantinos.

Es usual en los documentos de Suma la referencia a que el uso intensivo de las tecnologías, la mejora y racionalización de los procedimientos de gestión,

y la formación permanente de un creciente equipo de profesionales, han sido los ejes fundamentales de un modelo que combina la planificación estratégica a largo plazo con la planificación operativa, articulada en torno a un sistema de gestión por objetivos.

El origen de la experiencia de cooperación con otras Administraciones de fuera de Alicante

En el marco de planificación estratégica de la actividad de Suma, se estableció en el Plan Estratégico de 2002-2006 una línea de trabajo orientada a la diversificación, entendida como un impulso para colaborar con otras Administraciones, dando a conocer y compartiendo el modelo de gestión tributaria de Suma fuera de los límites de la provincia de Alicante.

Así, se inician algunas colaboraciones, entre las que destacan la **firma de un Acuerdo con la Asociación Nacional de Municipios de Portugal**, con objeto de realizar un estudio que identificara sus necesidades, e implantar un modelo de gestión y recaudación en dicho país. Para este estudio se contó con un grupo mixto de municipalistas y profesionales portugueses, que trabajó junto a los técnicos de Suma entre los años 2003 y 2004.

En 2005 Suma firmó una colaboración con el Ayuntamiento de Madrid, para un estudio sobre “Diagnosis y diseño de un plan estratégico para la mejora de la eficiencia en la gestión tributaria”, en el que participaron técnicos de ambas instituciones.

En esta época, Suma colaboró en un proyecto de formación dirigido a países de nueva incorporación

a la UE, dentro del Programa Europeo de formación profesional Leonardo Da Vinci.

El trabajo desarrollado en estos años con otras Administraciones, permitió dar a conocer nuestro modelo de gestión, y nos facilitó la oportunidad de conocer otros modelos y compartir experiencias con otras organizaciones, lo que supuso un avance para Suma.

Primeros contactos de colaboración

En este contexto se produce una relación más estrecha y especial con los técnicos del Ayuntamiento de **Majadahonda** y del Cabildo de Gran Canaria (**Valora**). Ambos organismos tenían detectadas limitaciones importantes en su actividad de aplicación de los ingresos tributarios, y consideraron necesario disponer de una solución informática de gestión integral y contar con apoyo organizativo para la mejora de los procedimientos tributarios.

En el año 2004 la situación de estas instituciones y las dificultades a las que se enfrentaban eran similares a las que teníamos en Alicante a finales de los 80: dispersión de competencias; sistemas de pago insuficientes; bajos resultados de recaudación; procedimientos ejecutivos lentos, etc.

Tras diversos encuentros con estos organismos se planteó la posibilidad de compartir las infraestructuras de Suma y el mismo sistema de gestión. En cuanto al alcance de la colaboración surgieron varias opciones. Al final se decidió usar el software como servicio desde Suma; de este modo se incidía en la reutilización de infraestructuras, evi-



tando grandes inversiones, tanto organizativas como en infraestructuras TIC.

Llegados a este punto, se planteó la necesidad de definir el marco normativo de este proyecto, y concretar el alcance de la colaboración. Se constató entonces que no existían modelos que sirvieran de referencia, dado que los existentes se producían entre instituciones del Estado y la Administración local, pero no dentro del ámbito estrictamente municipal.

No es que faltara cobertura legal para esta colaboración, dado que la colaboración interadministrativa estaba y está ampliamente recogida en nuestra le-

gislación tributaria, lo que ocurría es que no se tenía constancia de experiencias análogas en el mundo local. Se pensó en utilizar la fórmula de un consorcio, pero se desechó crear otra estructura por los costes que implicaría.

Se optó por un convenio de colaboración suscrito bilateralmente con cada uno de los organismos autónomos participantes, que concretaba el contenido y alcance de la colaboración, así como sus aspectos operativos.

Se trata de un convenio con una vigencia inicial de cinco años, que se renueva tácitamente de forma anual. Recoge, entre otros aspectos, la responsa-

bilidad de las partes, las actuaciones a realizar y tareas, el sistema de financiación, el plan de trabajo, y la creación de una Comisión Mixta, como órgano paritario responsable de la dirección, evaluación y seguimiento de la colaboración.

Con estos elementos, se abordó su puesta en marcha, con una especial atención a la gestión del cambio, conscientes de que había que contar con el conjunto de las plantillas para que la colaboración tuviera éxito. Para ello, se realizaron numerosas reuniones, se puso en marcha un ambicioso plan de formación, y se han potenciado los encuentros entre el personal de todos los organismos, compartiendo conocimiento y generando confianza entre ellos.

Se incorpora Albacete

Con este modelo en marcha, unos resultados positivos y un funcionamiento plenamente contrastado, en 2011 la Diputación de Albacete, en pleno proceso de reordenación de su organismo de Gestión Tributaria, se plantea una colaboración similar a las anteriores.

Las necesidades organizativas de la Diputación de Albacete, se enfrentaban a tres posibles alternativas:

- 1) Una solución interna, creando un departamento de informática que desarrollara una aplicación propia.
- 2) Contratar con una empresa de servicios el uso de una aplicación informática adecuada.
- 3) La colaboración interadministrativa con Suma.

El nuevo equipo que surgió en la Diputación de Albacete tras las elecciones de 2011 optó por esta última, y así lo planteó a Suma, basándose en que ambos organismos compartían la misma visión y criterios respecto al modelo organizativo. El 9 de marzo de 2012 se firmaba un nuevo convenio de colaboración entre los presidentes de ambas diputaciones. Con ello, se completa el círculo de entidades locales que actualmente participamos en este proyecto.

El modelo

La gestión tributaria moderna sitúa al ciudadano en el centro de la actividad. El uso de indicadores y la mejora continua son claves para obtener buenos resultados. La expectativa del ciudadano es obtener más servicios con menor coste indirecto y con una transparencia absoluta de información e inmediatez en las resoluciones. Por su parte, el servicio público debe poner el acento en favo-



La gestión tributaria moderna sitúa al ciudadano en el centro de la actividad. El uso de indicadores y la mejora continua son claves para obtener buenos resultados



recer el cumplimiento de las obligaciones y en los derechos del ciudadano, convirtiéndolo en el centro de su actividad. Y este modelo se sostiene en dos grandes ramas, una la organizativa y otra la tecnológica, sobre un tronco común, que son las personas.

Desde la perspectiva organizativa, se trabaja con los siguientes criterios: la atención al contribuyente como prioridad; ventanilla única; capacidad de resolución inmediata; uso de documentos electrónicos; tratamiento centralizado de procesos masivos; transparencia y herramientas para la comunicación con los ciudadanos.

Por otro lado, se requiere un uso intensivo de las TIC, que debe alinearse con los procedimientos y que exige un personal bien entrenado. La columna

vertebral de este modelo de colaboración es compartir el mismo aplicativo informático por las cuatro instituciones: el aplicativo “Gesta”; la utilización eficiente de herramientas tecnológicas comunes, aprovechando los mismos avances y desarrollos. En esta colaboración se ha potenciado la evolución de dicho aplicativo, incorporando funcionalidades propuestas por parte de las distintas organizaciones usuarias y generando mejoras en beneficio del conjunto.

Desde nuestra perspectiva, son las personas las que hacen las organizaciones, y por tanto es vital que estén formadas y motivadas; la interacción entre las plantillas de los cuatro organismos y la formación continuada. Para ello se desarrollan acciones formativas adaptadas a cada organización, tanto en contenidos como en calendario, que se imparten en sus dependencias y se completan con visitas presenciales a **Suma**, con el doble fin de conocer el modelo de gestión y de estrechar las relaciones personales. Estas acciones han sido herramientas fundamentales para pilotar la gestión del cambio que la implantación de este modelo ha supuesto en cada una de las organizaciones.

Suma también ha adaptado su organización a esta nueva actividad. En 2004 creó una unidad operativa para estos proyectos de diversificación y dotó de recursos adicionales al Departamento de Informática. En estos momentos entre 12 y 18 personas en **Suma** se asignan a tiempo completo a estos proyectos, y parcialmente un 15 % del conjunto del personal de la organización participa ocasionalmente, mediante acciones formativas y resolución de consultas especializadas desde el Área Económica, Contratación, Organización y Recursos Humanos.

Resultados

¿Qué ha significado todo esto en términos de resultados? Fundamentalmente mejoras, tanto cuantitativas como cualitativas. Cualitativamente hay que destacar un incremento de competencias tanto en Valora como en Gestalba, con la incorporación de nuevos municipios y nuevas delegaciones de los ayuntamientos “asociados” a los organismos supramunicipales. Es el caso de Telde en Valora o de Almansa en Gestalba.

Se puede destacar la implantación de medios que faciliten el pago, las gestiones “no presenciales”, por medio de un Centro de Atención Telefónica. Este sistema, después de su desarrollo en Suma, se ha implantado en 2013 en la provincia de Albacete, con más de 30 000 llamadas atendidas y más de 8000 operaciones de gestión tributaria (pagos con tarjeta, domiciliaciones, fraccionamientos de pago, etc.).



Este sistema de atención no presencial al ciudadano, mediante el Centro de Atención Telefónica, está previsto que se ponga en funcionamiento en Canarias para el próximo mes de agosto, y dos meses después para Majadahonda. Este nuevo servicio, junto a la Web y Oficina Tributaria Virtual, coloca a estas Administraciones locales en el camino de la administración electrónica del siglo XXI.

Desde el punto de vista cuantitativo el crecimiento de la recaudación de las instituciones mencionadas ha sido exponencial, superando en estos años el 300 % de sus ingresos anuales.

Para Suma, además de compartir costes y ganar en economías de escala, supone un enriquecimiento profesional a través del conocimiento compartido, y un elemento de motivación para su equipo humano.

Lo que aquí proponemos, no es tanto una evaluación minuciosa de los frutos de esta colaboración como una reflexión sobre este modelo, que resulta original, o al menos novedoso, en el panorama de la gestión tributaria local de nuestro país.

La tradicional dicotomía entre autogestión pública (de los propios entes locales) o colaboración público-privada (con empresas externas de capital privado) se ve ahora complementada por el modelo que aquí se propone, y que podríamos denominar de gestión pública-pública.

Se trata de ahondar en el concepto de cooperación interadministrativa, compartiendo un concepto de gestión pública cuya eficacia revierte directamente sobre los ayuntamientos y sobre los ciudadanos, en forma de rentabilidad que permite la prestación de más y mejores servicios.



En este sentido, cabe reproducir el texto elaborado por la Dirección General de Tributos en respuesta a una consulta realizada por el Getalba sobre la aplicación del IVA a los pagos a realizar por un organismo a otro en el ámbito de este convenio:

“(...) cuando dichos organismos autónomos, en la búsqueda de un sistema de gestión pública más eficaz y eficiente, tendente a la eliminación de duplicidades presupuestarias y la reducción del déficit público, acuerden colaborar en la gestión de sus respectivos servicios públicos no sujetos al Impuesto mediante la compartición de determinados medios materiales y humanos, nos encontraremos ante operaciones que se encontrarán, igualmente, no sujetas al impuesto sobre el valor añadido”.

Queremos entender que las palabras de este órgano del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ponen en valor este tipo de acuerdos, y refuerzan el camino emprendido para ser más eficientes en el uso de los recursos públicos.

En esta misma línea apunta la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cuando en su artículo 57 prioriza la fórmula jurídica de los convenios de colaboración frente a los consorcios, en aras de la sostenibilidad financiera y la eficiencia de la gestión. Las dudas e incógnitas que hace diez años nos planteábamos, las encontramos hoy resueltas y validadas. Ha merecido la pena iniciar y recorrer este camino. •

Novedades



Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social (Jefatura del Estado, BOE, núm. 52, de 1 de marzo de 2014)

Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica (Jefatura del Estado, BOE, núm. 46, de 22 de febrero de 2014)

Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (BOE, núm. 67, de 19 de marzo de 2014)

Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas (Jefatura del Estado, BOE, núm. 22, de 25 de enero de 2014)

Tribunal Constitucional. Sala Primera. Sentencia 11/2014, de 27 de enero de 2014. Recurso de amparo 2080-2013

Promovido por el Ayuntamiento de Cambrils, en relación con la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictada en proceso de responsabilidad patrimonial por modificación del planeamiento urbanístico municipal. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: sentencia de apelación que deja sin resolver una cuestión relevante, al no formular recurso de apelación ni adherirse al interpuesto por la contraparte, quien obtuvo una resolución favorable en la primera instancia (STC 103/2005). Voto particular. (BOE, núm. 48, Secc. TC, de 25 de febrero de 2014).

Tribunal Supremo. Sección 2.ª. Sentencia 421/2014, de 13 de febrero de 2014

Compensación de la bonificación del 95 % de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ejercicios 2004 a 2006. Financiación local. Autopistas. Exenciones. Doctrina de la Sala.



Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Versión revisada y actualizada, marzo de 2014

Fundación Democracia y Gobierno Local

El objetivo de esta Guía es facilitar la tarea de los Gobiernos y Administraciones locales en el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

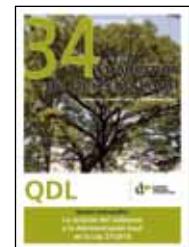


Cuadernos de Derecho Local, núm. 34

Febrero de 2014

Fundación Democracia y Gobierno Local

El tema principal de este número monográfico de la revista, que en esta ocasión se edita junto con el Centro de Estudios Andaluces, es la revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013. Los estudios que contiene abordan desde distintas perspectivas las principales modificaciones introducidas por la citada Ley.



La reforma de 2013 del régimen local español

Enero de 2014

Fundación Democracia y Gobierno Local

Coordinador: Juan Alfonso Santamaría Pastor

Esta obra es el resultado del trabajo realizado por un grupo de expertos en derecho local que, bajo la coordinación del prof. Santamaría Pastor, se constituyó en el seno de la Fundación Democracia y Gobierno Local. En la misma se contienen diferentes estudios que abarcan las principales cuestiones a que se refiere la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.



Guía para la puesta en marcha y gestión de la Transparencia Municipal

Marzo de 2014

EUDEL

Esta Guía comprende las acciones concretas que es preciso llevar a cabo por un ayuntamiento una vez definida la estrategia en transparencia. Abarca desde la puesta en marcha de la transparencia municipal hasta su gestión y sostenibilidad. El modelo se basa en la publicación y actualización continua de la información que los ayuntamientos deben facilitar a la ciudadanía para lograr un alto grado de transparencia. Para facilitar el cumplimiento de esta tarea, la Guía se acompaña de un Cuadro de Mando que incluye un calendario de acciones concretas y las posibles áreas municipales involucradas.



Novedades



Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Granada, hasta el 15 de marzo de 2015

II Edición Premios CEMCI de investigación y buenas prácticas

Estos premios se otorgan en dos modalidades: A) Premio “Prácticas municipales exitosas”, y B) Premio “Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local”

Más información:

<http://www.cemci.org/>

Ecuador, Quito, del 11 al 14 de noviembre de 2014

XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública

Las propuestas de paneles en que se organiza el Congreso deberán referirse obligatoriamente a alguna de las siete áreas temáticas seleccionadas, que serán coordinadas por profesionales externos de relevante trayectoria, quienes, junto con el Comité Académico del CLAD, integrarán el Comité Evaluador y seleccionarán las propuestas referidas a su respectiva área.

Más información:

<http://www.clad.org/congresos/xix-congreso>

Barcelona, del 13 al 16 de octubre de 2014

XIII Congreso Internacional de Ciudades Educadoras 2014

Este Congreso, que en esta ocasión se organiza bajo el lema “Una ciudad educadora es una ciudad que incluye”, acoge, cada dos años, a alcaldes, concejales, técnicos de ayuntamientos, docentes, representantes asociativos..., en un espacio de diálogo, de intercambio de prácticas de referencia y de reflexión conjunta. El Congreso se basa en tres grandes ejes temáticos: La inclusión como derecho; la participación y compromiso ciudadano, y la ciudad como espacio de innovación y creatividad.

Más información:

<http://iaec2014.bcn.cat/es/congreso/informacion-del-congreso/>



<http://www.diputaciondevalladolid.es/>

Diputación de Valladolid

La Diputación de Valladolid ha estrenado en 2014 portal en Internet. El innovador diseño del sitio web pretende ser práctico en su utilización, y tiene como objetivo seguir mejorando la transparencia de la institución provincial. Asimismo, la página quiere ser un espacio de referencia para ciudadanos y un “escaparate” de la cultura, los recursos, los proyectos y las “potencialidades” de la provincia vallisoletana.



<http://www.uclg.org/es>

Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales

CGLU se erige en portavoz de todos los tipos de Gobiernos locales y regionales -cuallquiera que sea el tamaño de las comunidades a las que sirven-, representando y defendiendo sus intereses en el plano global. Con base en Barcelona, la organización se ha fijado el objetivo siguiente: “Ser la voz unida y representación mundial de los Gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los Gobiernos locales y regionales, y ante la vasta comunidad internacional”.



<http://www.clad.org/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

En este sitio web el CLAD pone a disposición de los Gobiernos asesorías técnicas sobre aspectos esenciales de la reforma del Estado y la modernización de sus mecanismos de gestión, cumpliendo de esta manera una función integradora y multiplicadora. El área de formación tiene como objetivo contribuir al desarrollo de las capacidades directivas en el sector público de los países de la región. El programa de Estudios se compone de dos ejes de acción: la investigación aplicada y la formación superior.





Fundación
Democracia
y Gobierno Local