

HACIA EL PRINCIPIO DE
SUFICIENCIA FINANCIERA

Ponencia presentada por

D. FRANCISCO JAVIER SAURINA RODRÍGUEZ
Concejal Ayuntamiento de León
(Partido Popular)

HACIA EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA.

**Francisco Javier Saurina Rodríguez,
Concejal Ayuntamiento de León**

INTRODUCCION .-

En el año 1979 la Administración Central gestionaba el 88% del gasto público, y las Comunidades Autónomas en su génesis un 0,8%, mientras las Corporaciones Locales gestionaban el 11,9% del gasto público.

Durante estos 25 años desde que la Constitución Española diseñara un Estado descentralizado, se ha realizado un esfuerzo histórico sin precedentes en la construcción del Estado de las autonomías y se han experimentado los avances más significativos en el desarrollo generalizado de nuestro modelo de organización territorial.

Los compromisos asumidos en los Pactos Autonómicos de 1.992 han permitido el traspaso de competencias y la gestión de servicios públicos tan importantes como la educación y la sanidad, de forma que las Administraciones Territoriales han pasado a gestionar más del 53 por ciento del gasto público.

En el año 2.002 la puesta en marcha del nuevo modelo de financiación autonómica viene a satisfacer los principios de autonomía financiera, solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad.

Alcanzado por tanto el grado de madurez de la descentralización política a favor de las comunidades autónomas, es el momento de dar un nuevo impulso a la segunda descentralización : La de los municipios y provincias que al día de hoy, y después del tiempo transcurrido siguen gestionando el 11,9% del gasto público.

Ese debe de ser el compromiso político de los próximos años, la tarea de la vertebración territorial mediante la descentralización a favor de municipios y provincias.

Las administraciones locales tienen hoy el reto de responder a las demandas de una sociedad desarrollada e integrada en Europa. Atrás quedaron las viejas competencias reflejo de otros tiempos reducidas al

abastecimiento de alimentos en los mercados, control sanitario de los mismos, suministro de agua potable, y Policía Municipal como competencias básicas de los entes locales.

Hoy las necesidades indudablemente son otras, aún conservando parte de aquéllas, y los servicios que demandan los ciudadanos van en función de esas nuevas necesidades .

La Administración Local de hoy y de los próximos años ha de ser una administración más trasparente, más reducida y simplificada , una administración que contribuya al desarrollo económico y social , y que sitúe al ciudadano en el centro de su actuación y como destinatario de la misma.

Para ello, y conforme establece nuestro texto constitucional deben de cumplirse los principios de autonomía municipal y consecuentemente de suficiencia financiera, sin los cuales , no podremos hablar de una verdadera autonomía de nuestros municipios y provincias.

Castilla y León es como administración, el referente en la prestación de los grandes servicios, lo que significa crear un nuevo marco de entendimiento y relación con las entidades locales que son la nota consustancial de nuestra Comunidad.

El principio de suficiencia financiera, ligado al de autonomía municipal tiene como significado ese nuevo marco de relaciones entre los distintos tipos de municipios que forman parte de nuestra comunidad, ordenando y estableciendo las competencias de cada administración, y dotando a esas competencias de los medios suficientes para su efectivo desarrollo.

SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE FINANCIACION LOCAL.

El art. 142 de nuestra constitución establece que : " Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño que las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas".

Es decir, el propio texto constitucional establece como ejes fundamentales de la financiación local los tributos propios, la participación en los del Estado, y en los de la Comunidad Autónoma.

Marco normativo de la financiación propia.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, si bien plasmó el modelo previsto en la Constitución para diseñar el sistema postconstitucional de financiación de las entidades locales, no pudo regular su actividad financiera más que en algunos aspectos generales.

La Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales tuvo un objetivo especialmente claro desde el punto de vista material, que fue la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera consagrados en la Carta Magna española.

Un aspecto que en este marco tuvo una particular relevancia, fue la racionalización del sistema tributario local, con la creación de tres grandes figuras impositivas: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, y la supresión correlativa de un número muy superior de tributos que incidían sobre la misma materia imponible que los nuevos, como las Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria y Urbana, el Impuesto Municipal sobre Solares, las Licencias Fiscales de Actividades Comerciales e Industriales y de Profesionales y Artistas, el Impuesto Municipal sobre Radicación y el Impuesto Municipal sobre Circulación de Vehículos.

Las nuevas competencias asumidas por los municipios y provincias, así como las exigencias puestas de manifiesto a lo largo de la lógica evolución de los Ayuntamientos y Diputaciones hacen necesario un nuevo marco legal de financiación

Con objeto de analizar las líneas básicas del nuevo marco de financiación de las Haciendas Locales, mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 11 de julio de 2001 se creó la «Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales», formada por representantes de la Administración General del Estado, de la Administración Local, de la Federación Española de Municipios y Provincias y del campo académico

Las propuestas e iniciativas elaboradas por esta Comisión han tenido cabida, gran parte de ellas, en la modificación parcial de la Ley 39/1.988 efectuada mediante Ley 51/2.002 de 27 de Diciembre culminando así la reforma de la financiación de las entidades locales iniciadas por la Ley

50/1.998 de 30 de Diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

Por lo que se refiere a la regulación de los tributos locales, esta Ley modifica el articulado de la Ley 39/1988 respecto de todos los impuestos locales regulados en la misma, es decir, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana; asimismo, la Ley introduce alguna modificación muy concreta en el ámbito de las tasas locales en cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

Aspectos importantes regulados en esta reforma son los relativos al desarrollo y potenciación de la autonomía municipal haciendo menos rígida la figura de los tributos locales, algo que siempre fue objeto de crítica por los expertos en haciendas locales estableciendo un marco más flexible en la configuración de los distintos tributos.

Participación en los Tributos del Estado.

Al objeto de reforzar la materialización del principio de suficiencia financiera, el nuevo marco normativo reforma el modelo de participación en los ingresos del Estado, que entrará en vigor a partir del próximo año 2.004.

Es a través de esta reforma de la Ley de Haciendas Locales, mediante la que se reforma todo el sistema de participación en los tributos del Estado en base a dos sistemas diferenciados: Grandes Municipios y Capitales de Provincia, y Diputaciones y Resto de municipios.

En ambos casos se configura un nuevo marco más acorde con el principio de suficiencia financiera. En un caso, se garantiza que la participación en tributos del Estado crecerá al mismo ritmo que crezcan los ingresos tributarios del Estado, y en el caso del resto de municipios se modifica el peso de algunas variables como los coeficientes de población aplicables a la población de derecho, suprimiendo criterios de reparto como el número de unidades escolares.

Por otra parte, y reforzando aún más el principio de suficiencia financiera de las entidades locales, en el orden de la financiación de los proyectos singulares cabe destacar el Real Decreto 835/2.003 de 27 Junio que regula la cooperación económica del Estado a las inversiones

de las entidades locales, como medida para corregir el desequilibrio económico y territorial

Pero sin duda, y dado que nuestro marco de actuación se ciñe a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a nuestra comunidad, es la participación en los tributos de la comunidad la que sin duda más atención suscita.

Participación en los tributos de la CCAA.

Las distintas entidades locales de la Comunidad Autónoma deben de disponer de los medios suficientes para el ejercicio de competencias que la Ley les atribuye y sin que exista intromisión alguna ni injerencia por parte de otras Administraciones. La autonomía local, como ya se ha dicho, tiene como premisa indiscutible la autonomía financiera.

Esa participación en los tributos de la Comunidad habrá de hacerse en virtud de lo dispuesto en la propia Ley de la Comunidad, y debe avanzar en la incondicionalidad de sus fondos o bien afectarlos al cumplimiento de determinados requisitos y finalidades.

El propio Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece el especial apoyo financiero a las entidades locales que contribuya a su autonomía y suficiencia financiera.

Actualmente , ese apoyo financiero se desarrolla en el Plan de Cooperación Local , fijado en las leyes de presupuestos, y concretado en transferencias corrientes y de capital que la Junta de Castilla y León prevé para su destino a las entidades locales.

Este plan de cooperación se desdobra en :

Cooperación General efectuada a través del Fondo de Cooperación Local.

Cooperación sectorial a través de las distintas Consejerías en desarrollo de políticas públicas.

Y la cooperación general se estructura en dos instrumentos :

Fondo de Cooperación Local y Fondo de Ayuda Municipal . Ambos fondos han de constituir una financiación estable en su cuantía y en su

continuidad con cantidades fijas anuales, que deberán de ir incrementándose consolidando su importe en los años siguientes.

Se hace necesario establecer criterios de distribución para el reparto de los citados fondos en los que se tenga en cuenta la estructura territorial de las entidades locales de Castilla y León, y sus peculiaridades geográficas, presupuestarias, de asentamiento de la población, nivel de renta, etc.

Esta nueva cooperación económica ha de contemplar una mayor diversidad de ayudas atendiendo a las nuevas necesidades de las Corporaciones Locales, con mayores transferencias de la Junta de Castilla y León tanto de la cooperación general como sectorial.

El Real Decreto 53/2.002 de 4 de Abril regula las líneas de actuación del Fondo de Cooperación Local :

Diputaciones Provinciales o Fondo Territorialized. Para municipios de población menor de 20.000 habitantes, así como para proyectos de mejora y conservación de la red viaria.

Mancomunidades. Para aquellos servicios de prestación mancomunada como abastecimiento de agua, recogida de residuos sólidos, y extinción de incendios. Se hace necesaria un fuerte potenciación y apoyo financiero de los servicios mancomunados como fórmula efectiva y eficaz en la prestación de servicios públicos.

Debe de avanzarse en la potenciación de este tipo de entidades, así como en la creación de consorcios para la prestación de servicios supramunicipales que requieren una planificación a largo plazo, así como esfuerzos importantes en infraestructuras y su mantenimiento.

Zonas de Acción especial que debe de potenciarse aún más como instrumento financiero de vertebración territorial para aquellos municipios de características económicas o sociales o geográficas que requieran una especial intervención.

Nuevas perspectivas en un futuro inmediato:

El impulso a la Comisión Regional de Cooperación Local de Castilla y León como foro de encuentro del mundo local y la Junta de Castilla y León, sobre todo en aquellos proyectos regionales que tengan trascendencia para las entidades locales.

Creación de una comisión o grupo de trabajo con las Diputaciones Provinciales para buscar fórmulas abiertas y desconcentradas de prestación de servicios.

La regulación legal de la Cooperación económica local debe de constituir el marco estable de cooperación que regule de forma básica la asignación de recursos públicos, y que cree un registro público único de ayudas del gobierno regional.

Debe de potenciarse el Fondo de Cooperación Local como cauce adecuado para el apoyo económico –financiero de Diputaciones, Ayuntamientos medios, y mancomunidades

La descentralización y sus sistema de financiación en cuanto a la fijación de competencias propias e impropias tiene su horizonte inmediato en el Pacto Local.

El principio básico que debe guiar esta descentralización es la asignación a las entidades locales de los recursos equivalentes al coste real y efectivo de las competencias que se les traspasan. Coste que ha de ser valorado en origen como sistema de valoración más equitativo.

El proceso descentralizador deberá definir y perfilar el concepto de competencias propias e impropias, realizándose así un nuevo marco de competencias de la autonomía local, y fijando los medios financieros suficientes para hacer efectiva una prestación eficaz de los mismos.

La fijación esos medios financieros necesarios para hacer frente a las competencias asignadas, se deberán valorar económicamente conforme al ya mencionado coste real y efectivo que comprende el gasto corriente, el de reposición y las subvenciones condicionadas si las hubiere.

Para aquellas competencias de difícil estimación como actuaciones de colaboración o promoción ,etc. pero que necesariamente comportan gasto para las entidades locales, puede compensarse mediante el Fondo de Apoyo, o mediante la creación de un Fondo específico de carácter incondicionado en el que se adopte el compromiso de condicionar una parte que se destine a la mejora de personal, formación, del mismo, y la inversión en modernización tecnológica que permita una mejora de la gestión y consecuentemente de la prestación de servicios a los ciudadanos.

La mejora del sistema de financiación local debe ser en los próximos años un proyecto de primer orden para todos, en cuyo fortalecimiento y mejora deben implicarse la Administración autonómica y la Administración del Estado, así como todos aquellos que de una u otra manera están comprometidos con el municipalismo de Castilla y León.

Abarcar todo el trabajo necesario de los próximos años en tan poco espacio sería realmente imposible dado el ingente trabajo y la complejidad de las reformas que habrá que abordar en el futuro inmediato para garantizar el principio de suficiencia financiera.