

LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA: su problemática financiera

Manuel Beldarrain Garin

Cuadernos de Sección. Derecho 10. (1995) p. 55-83
ISBN: 84-87471-88-9
Donostia: Eusko Ikaskuntza

Lan hau lau ataletan egituratua da, baina berezitasun batekin: azkenekoak ez dihardu Ondorioez, baizik eta, aurkeztu zen ingurua kontuan harturik, Proposamenak agertzen ditu.

Lehen zatian, ikuspegi teoriko batetik, Euskal Autonomi Elkarteko Sektore Publikoaren jarduera garatzen den esparru instituzionala aztertzeari ekiten zaio.

Bigarren zatian, Euskal Autonomi Elkarteko Sektore Publikoaren jardueraren errealitatea aztertzen da, 1992ko ekitaldiko Aurrekontuen likidazioen bidez.

Aurreko bi ataletatik eratortzen diren ondorioak ezarririk, laugarren zatiak lanean adierazten den bezala, proposamen multzo bat aurkeztu du. Horiek, azken batean, Euskal Autonomi Elkarteko Sektore Publikoaren jardueraren eta instituzionalizazioaren zenbait alderdi aztertu eta gogoeta egiteko gomendio batzuk dira.

El presente trabajo está estructurado en cuatro partes con la característica de que la última no está dedicada a Conclusiones sino que, dado el entorno en el que era presentado, está dedicada a Propuestas.

En la primera parte se trata de analizar, desde el punto de vista teórico, el marco institucional dentro del cual se desarrolla la actividad del Sector Público de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La segunda parte estudia la realidad de la actividad del Sector Público de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de las liquidaciones de los Presupuestos del ejercicio 1992.

Establecidas las conclusiones que se derivan de las dos partes anteriores, la cuarta parte, como se dice en el trabajo, "deja sobre la mesa" una serie de propuestas. Estas significan, en definitiva, unas recomendaciones de estudio y reflexión sobre determinados aspectos de la actividad y de la institucionalización del Sector Público de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Le travail ci-dessous est composé de quatre parties, avec la particularité que la dernière n'est pas consacrée aux Conclusions mais aux Propositions, du fait du contexte dans lequel elle se présentait.

Il s'agit d'analyser, dans la première partie et du point de vue théorique, le cadre institutionnel dans lequel se développe l'activité du Secteur Public de la Communauté Autonome du Pays Basque.

La seconde partie étudie la réalité de l'activité du Secteur Public de la Communauté Autonome du Pays Basque, à travers les liquidations des Devis de l'exercice 1992.

Etant établies les conclusions qui découlent des deux parties antérieures, la quatrième, comme indiqué dans le travail ci-dessous "laisse sur la table" une série de propositions. Celles-ci signifient, en définitive, des recommandations d'études et de réflexion sur des aspects déterminés de l'activité et de l'institutionnalisation du Secteur Public de la Communauté Autonome du Pays Basque.

No por ser tradicional y protocolario en estas ocasiones sino porque así lo siento quisiera, antes de adentrarme en el tema de mi intervención, expresar mi agradecimiento a Eusko Ikaskuntza por su amable invitación a participar en estas Jornadas. Con ello me ha brindado la doble oportunidad de desarrollar, por un lado, un tema relacionado con eso tan entrañable para mí como son las Haciendas Municipales –las “haciendas menores” del Sector Público– y de engarzarme, por otro, con quienes ya en 1919 padecían, al igual que yo hoy, de esa enfermedad que podría ser diagnosticada como “udal mina”¹.

Introducirse en el mundo de lo Municipal es adentrarse en una realidad compleja de la que no son ajenos ni los propios Entes que conforman este nivel del Sector Público ni el marco legal institucional en el que estos se tienen que desenvolver. Hacerlo en el mundo de las Haciendas Municipales y de su financiación es, además, adentrarse en una realidad mensurable dado que el lenguaje de los números es instrumento imprescindible a utilizar.

I. EL MARCO INSTITUCIONAL: SU VISION TEORICA

La constatación empírica nos dice que el funcionamiento del Sector Público de cualquier Estado, al margen del carácter centralista o descentralizado de su organización política, está siempre estructurado en forma descentralizada. Los poderes públicos se engarzan internamente en diferentes niveles que, en su conjunto, cumplen las funciones globalmente asignadas al Sector Público como tal. Por ello, el carácter centralista o descentralizado de un grupo político no debe buscarse en el número de niveles en que internamente esté aquél estructurado sino en la condición de yuxtaposición o subordinación que estos niveles tengan entre sí. Es decir, del “grado de poder político”² que cada uno de ellos ostente.

Pero, esta constatación de la organización descentralizada del Sector Público no debe llevarnos a la conclusión de que la asignación, tanto de funciones como de recursos, tiene una relación biunívoca con el grado de descentralización. Es decir, no se puede llegar a pensar que a todos los grupos políticos con el mismo grado de descentralización les corresponde la misma asignación de funciones y de recursos. El hecho, por un lado, de que la “línea de división de la función no se halla siempre claramente delimitada” (BUCHANAN, J.M., 1968 b) y de la existencia, por otro, de diversas fuerzas que tienen relación directa en la organización efectiva de los diferentes países (BICKEL, W. 1962) hacen que, independientemente de la analogía en el grado de descentralización de dos Sectores Públicos, “la

1. Con esta alusión hago referencia a quienes participaron en la Asamblea de Administración Municipal Vasca de 1919.

2. En BELDARRAIN GARIN, M. (1991) se indica que el “grado de poder político” se “mide por la conjunción de los conceptos competencia y poder, potestad, facultad” y se desarrolla esta conjunción de acuerdo con el realizado por ARDERIU, E. Y ROVIRA, A. (1983)

distribución de las funciones y de los recursos puede ser efectuada (en ellos) de maneras muy diferentes”.

Haciendo abstracción de la posibilidad de diferentes plasmaciones de esa distribución de funciones y recursos entre los diversos niveles y de la existencia práctica de esas diferenciaciones, la delimitación de las funciones y la asignación de los recursos deben de estar presididas, de acuerdo con Bickel, W. (1962), por la búsqueda de una coordinación entre los gastos y los recursos necesarios, coordinación que debe de ser “entendida como equilibrio interno entre esos gastos y esos recursos” ya que, si no es así se tratará de “una forma vacía, carente de contenido racional (que) no puede subsistir a largo plazo, puesto que algunas corporaciones, tarde o temprano, ya no estarán en condiciones de cumplir correctamente sus funciones”.

Se trata, en definitiva, de que se alcance el principio (equilibrio interno) de que todo Ente tenga la misma relación recursos/necesidades de gasto que cualquier otro, independientemente del nivel en que ambas se encuentren³ al conseguir que la relación recursos/necesidades de gasto sea la misma para todos los niveles (equilibrio vertical) al tiempo que para todos los Entes que conforman un mismo nivel (equilibrio horizontal).

No obstante, la constatación empírica también nos dice en este caso que, a pesar de los esfuerzos que a estos efectos puedan ser realizados, no todos los niveles y los Entes colocados en pie de igualdad legal consiguen alcanzar la igualdad de su relación recursos/necesidades de gasto con el resto de sus iguales legales.

¿Cuáles son las causas de estos desequilibrios?

Supuesta una delimitación de funciones eficiente, las causas pueden derivarse de una insuficiente capacidad de financiación para hacer frente a los gastos derivados de una asunción efectiva de las competencias asignadas o de una estructura interna en el nivel o en el Ente que hace difícil una conjunción adecuada entre la capacidad de financiación y la necesidad de gasto.

Es por ello por lo que, en todos los sistemas de recursos de los niveles distintos al superior, se utiliza un modelo mixto en el que, junto a recursos de recaudación más o menos autónoma, participa la figura de las transferencias igualadoras en forma principal.

Pero hay que reconocer que toda política igualadora dirigida en este sentido debe de consistir en transferencias monetarias, vía presupuesto entre niveles o entre Entes pertenecientes a un mismo nivel. Y ahí es donde comienzan a surgir los problemas metodológicos, que siempre son reflejo de unos problemas ideológicos, en los que se encuentran envueltos todos los Estados.

En primer lugar, las transferencias igualadoras no se realizan, en la práctica, de acuerdo con los principios del equilibrio interno sino en el sentido de una entrega, por parte del nivel o del Ente superior, de una parte de sus recursos al nivel o Ente inferior (BELDARRAIN GARIN, M. 1991). Es decir, las transferencias igualadoras, vía generalmente participaciones en ingresos del Ente superior, no son recibidas por los Entes del nivel inferior en base a sus necesidades de financiación sino en base a las posibilidades presupuestarias del Ente superior según su propia interpretación del término “sus posibilidades”.

3. Para la visión del desarrollo de esta interpretación del equilibrio interno, ver BELDARRAIN GARIN, M. (1991).

En segundo lugar, porque pudiera darse el caso de que existiera un cierto grado de solidaridad partidista que llevara a los gobiernos de los niveles superiores de la Administración a prestar –a través de subvenciones de capital a iniciativas de gobiernos más o menos afines– una mayor ayuda a los gobiernos locales con los que exista una mayor concordancia ideológica, (BOSCH, N. y SUAREZ, J., 1994).

II. EL MARCO INSTITUCIONAL ESPAÑOL

La constitución española de 1978 dedica tres de sus artículos para hacer referencia al nivel municipal. Así, en el art. 137, consagra la figura de los municipios como parte integrante de la organización territorial del Estado, junto a las Comunidades Autónomas y a las Provincias; en el art. 140, afirma su autonomía, si bien es cierto que sin especificar su alcance y contenido, y, en el art. 142 confirma la suficiencia de sus haciendas con la puntualización de que éstas “ se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participaciones en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Como puede apreciarse, al contrario de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas para las que el texto constitucional establece en su articulado las competencias de las que pueden hacer ejercicio, aunque para la visualización práctica de cada caso en particular deba de acudir al correspondiente Estatuto de Autonomía nada dice el mismo respecto del mundo competencial municipal. Y tampoco, debe de reconocerse, es muy explícito en la regulación de los recursos de sus haciendas. Por ello, en el caso de las competencias, es necesario acudir a la Ley 7/1985, de 2 de Abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, y concretamente a los arts.25 a 28 en los que contempla las que se asignan a los Entes del nivel municipal al igual que los servicios que deberán éstos prestar al ciudadano, así como, en el de la financiación, a la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre “Reguladora de las Haciendas Locales”.

De la regulación de la Ley de Bases es posible extraer tres consecuencias de especial interés, (BOSCH, N. y SUAREZ, J. 1994).

En primer lugar parece evidente que el campo de actuación de los Municipios españoles se encuadra dentro de lo que, desde una visión musgreviana de la Hacienda Pública, se llama la función de asignación (MUSGRAVE, R.A. 1967) con especial atención, como puede desprenderse del art.28, a determinados bienes que pudieran adoptar el carácter de bienes preferentes o de mérito (MUSGRAVE y MUSGRAVE, 1992). El nivel local de la Administración es por tanto caracterizado , siguiendo en este sentido los dictados más ortodoxos de la teoría económica del federalismo fiscal (OATES, W.E. 1977), como agente suministrador de servicios públicos. Prescindiendo , por tanto, de objetivos como pudieran ser la distribución de la renta o la estabilidad económica.

En segundo lugar, la dimensión de los Municipios constituye núcleo de especial interés. Como se desprende del art. 26, los servicios que obligatoriamente deben prestar los Entes municipales difieren según el tamaño de los mismos medido éste por su población de derecho.

Por último , el art. 27 es una puerta abierta para la ampliación de competencias locales por la vía de la delegación de las mismas por parte de los niveles administrativos superiores.

Entre los recursos asignados al nivel municipal para la ejecución de las competencias o prestación de los servicios, la ley contempla los recursos impositivos que pueden ser agrupados de la siguiente manera:

1. Aquellos que atienden a los bienes de naturaleza rústica y/o urbana, gravando su propiedad o posesión (Impuesto s/Bienes Inmuebles), su incremento de valor (Impuesto s/el Incremento de valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana) o las Obras que en los mismos se realicen (Impuesto s/Instalaciones, Construcciones y Obras).

2. El que grava el ejercicio de una actividad empresarial o profesional libre (Impuestos/ Actividades Económicas).

3. El que grava la propiedad de determinados vehículos (Impuesto s / vehículos de Tracción Mecánica).

Pues bien; si nos atenemos al hecho imponible de las diversas figuras impositivas, se puede apreciar la existencia de una incentivación legal de un determinado "free-rider"⁴ dada la exigua amplitud de los objetos de gravamen. Así, un ciudadano residente en un Municipio sin propiedades urbanas o rústicas en él, no ejerciendo en él tampoco, ningún tipo de actividad empresarial o profesional liberal y no teniendo matriculado en dicho municipio ningún vehículo de tracción mecánica a su nombre, sería un ciudadano no sujeto a ningún impuesto municipal aunque potencialmente receptor de servicios por los que no pueda el Ayuntamiento, por ley, aplicar la tasa o el precio público correspondiente.

III. EL CONCIERTO ECONOMICO Y LOS MUNICIPIOS VASCOS

Ahora bien: teniendo presente lo ya expuesto, el texto constitucional también en la Disposición Adicional 1ª, afirma amparar y respetar los derechos históricos de los territorios forales remitiendo al marco de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía la actualización general del régimen foral.

Haciendo abstracción del significado último de estos amparo y respeto en el contexto general de nuestra Comunidad Autónoma, las repercusiones que conlleva esta Disposición Adicional en nuestro ámbito municipal pueden quedar reflejadas, sucintamente de la siguiente manera.

1. La competencia normativa que las Instituciones competentes de los territorios Históricos tienen atribuida en virtud del art. 2 del Concerto Económico en relación con el sistema tributario de sus respectivos territorios tiene su referente en el art. 44 del mismo texto legal, según el cual, las Instituciones competentes de los Territorios Históricos ostentan la competencia normativa respecto del régimen tributario de las Entidades Locales de sus respectivos territorios", en virtud del proceso de actualización de los derechos históricos a que se refiere la Disposición Adicional 1ª de la Constitución..." y, su confirmación, en el Art. 1 y la Disposición Adicional 18ª de la Ley 39/1988, en los que queda constancia de esta capacidad competencial.

2. Consecuente con la subsistencia que se declara en la Disposición Adicional 3ª del Concerto Económico de " las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció (a las Diputaciones Forales) el Art. 15 del R.D. de 13 de Diciembre de 1.906 "en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución", en el art. 39 de la Ley 7/1985 se dispone el carácter suple-

4. Este nombre se emplea por analogía con el personaje acuñado por BUCHANAN, J.M. (1968 a) y teniendo en cuenta que MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992) dice de él que "dado su gran número, los consumidores individuales no pujarán por los bienes sociales, sino que actuarán como usuarios gratuitos"

torio de la misma en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se recogen, en la Disposición Adicional 2ª, las "peculiaridades" a tener en cuenta en su aplicación en dicho territorio.

Respecto del uso hecho por las Instituciones competentes de las capacidades competenciales descritas, dado que el tema será retomado al final de mi intervención, basta por el momento dejar apuntado que, en el campo de la Hacienda municipal, la capacidad competencial ha sido ejercida si bien, a mi entender, sin la amplitud que las normas mencionadas permiten mientras, en el del Régimen Local, se deja sentir, cada vez con más urgencia, la falta de su normativización foral.

IV. ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

El Análisis del nivel municipal del Sector Público de Euskadi se va a realizar a partir de los datos ofrecidos por la liquidación de los presupuestos consolidados de los Municipios con los Entes de ámbito inferior al Municipal, para el ejercicio 1992⁵.

En este sentido, el análisis se configura a nivel de Comunidad Autónoma, de Territorio Histórico y de estratos de población, de forma que, para esta ocasión

1. los datos poblacionales utilizados son los referentes a la población de derecho a partir de la rectificación del padrón referido al 1 de Enero de 1.992.

2. los estratos poblacionales han sido establecidos de la siguiente forma:

Estrato 1	Hasta 1.000 Hab.
Estrato 2	De 1.001 a 5000 Hab.
Estrato 3	De 5.001 a 20.000 Hab.
Estrato 4	Más de 20.000 Hab.
Estrato 5	Capitales de Territorio Histórico

3. los datos presupuestarios utilizados, a fin de movernos dentro de unos parámetros homogéneos, son los referidos a pts " per capita"

A. POBLACION Y MUNICIPIO

De acuerdo con el Cuadro 1, el Estrato 1 es el que mayor peso tiene, a nivel de Municipios en los tres territorios Históricos aunque, como puede apreciarse de forma muy concentrada en Araba (el 70.6 % de los Municipios del Territorio Histórico), y repartida con los Estratos 2 y 3 en Guipuzkoa y Bizkaia, territorios en los que dicho Estrato 1 no abarca más que el 35.6 % y el 39.4% respectivamente del total de sus Municipios.

Si en lugar de observar el peso municipal se observa el de la población, esta situación se mantiene en cuanto al grado de concentración/desconcentración, si bien se invierte en cuanto al Estrato en el que la población está asentada. Así, si por una parte, en Araba la población está altamente concentrada en el Estrato 5 (76% del total de habitantes del territorio), por otra, en Gipuzkoa y Bizkaia tal concentración no se da además de que el Estrato con más peso no es el 5 sino el Estrato 4 (41.4% de la población del territorio) y el Estrato 3

5. Según información facilitada por el Departamento de Hacienda del Gobierno Vasco.

(40.5% de la población del territorio) en Bizkaia y Gipuzkoa respectivamente. Por otra parte, la dispersión se da en mayor medida en Gipuzkoa que en Bizkaia ya que, en la segunda, entre los Estratos 4 y 5 agrupan al 73.4 % de su población mientras en Gipuzkoa es necesario acudir al agrupamiento de los Estratos 3,4 y 5 para conseguir aunar al 88.5% de la suya.

Esta forma de asentamiento poblacional determina que el Municipio medio de nuestra Comunidad Autónoma, con una población de 8.540 habitantes, esté situado en el Estrato 3, situación en la que, como puede observarse, también se encuentran los Municipios medios de todos y cada uno de los Territorios Históricos. Si bien oscilando entre el Municipio de 5.426 habitantes, en Araba, y el de 10.606 habitantes, en Bizkaia.

B. INGRESOS

En el cuadro 2 están representados, contemplados a nivel de Euskadi y con visión progresivamente desagregada, diferentes componentes de los recursos presupuestarios con indicación de su cuantía absoluta, en términos "per capita", y de su porcentaje de participación en el total de la liquidación del presupuesto. También, junto al dato representativo del total de Euskadi, están representados los totales "per capita" correspondientes a los Territorios Históricos.

Pues bien, de este Cuadro se desprende, en primer lugar, que las liquidaciones de los presupuestos, en términos absolutos y a nivel de Territorios Históricos, no son en nada homogéneas, ya que ascendiendo a 121.9 miles de pts. "per capita" el total relativo a Gipuzkoa, los totales correspondientes a Araba y a Bizkaia representan el 93,2% y el 88%, respectivamente, de aquél.

Esta diferencia en las cuantías globales liquidadas por los Municipios de cada uno de los Territorios Históricos crea, al desagregar los datos para obtener porcentajes de participación de los mismos en el total de su territorio, un desajuste, que se puede observar a lo largo del estudio, entre el lugar que al Territorio Histórico le corresponde tomados los datos en porcentajes o tomados en términos absolutos.

En segundo lugar, a nivel global de Euskadi, si los ingresos se agrupan de forma homogénea, de manera que, en un Grupo I se incluyen los ingresos tributarios; en un Grupo II los ingresos por transferencias, tanto corrientes como de capital, y en un Grupo III los procedentes del endeudamiento, del Cuadro 2 se desprende también que, a nivel de Euskadi, la mitad del presupuesto aproximadamente (47,1%) está financiada por las transferencias, una tercera parte (35,7%) por los ingresos tributarios y una décima parte (11,3%) por el endeudamiento. De tal forma que, entre los tres Grupos, financian el 94,1% del total, representando por tanto los Capítulos 5, 6, y 8 el restante 5,9%.

Si estos tres grupos son desagregados en capítulos, del mismo Cuadro 2 se desprende que la financiación por transferencias sigue siendo la más importante, dado que solamente la aportación realizada a través de las transferencias corrientes (Cap. IV) supone el 40.4 % del total, mientras los ingresos impositivos (Cap. I y II), representan el 18.3% frente a las tasas (Cap. III) que ascienden al 17.4%.

Dado, por tanto, el carácter de Capítulo único del Grupo III, la desagregación en Capítulos efectuada sigue manteniendo el mismo orden de participación que los grupos, si bien dejando a algunos Capítulos aparcados, de forma que el 40.4 % del presupuesto está financiado por transferencias corrientes, el 17.4% lo está por tasas, el 15.3% por Impuestos directos y el 11.3 % por endeudamiento. Es decir, entre ellos llegan a financiar el 84.4% del total.

Si, finalmente, se continua con la desagregación dentro de los Capítulos que componen los Grupos, las transferencias corrientes procedentes de Entes Locales mantienen un alto porcentaje de participación al representar el 38.4% del total mientras los Impuestos directos se diluyen, siendo los más representativos el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con un 6.5%, y el Impuesto sobre Actividades Económicas, con un 4,1%. Pudiendo concluir, tras esta primera observación, afirmando que, a nivel de Euskadi, la participación en la financiación de los presupuestos municipales está constituida, por orden de importancia, en términos generales, por las transferencias corrientes, las tasas y los impuestos directos.

Si de la visión que a nivel de Euskadi ofrece el Cuadro 2 pasamos a considerar, desde una perspectiva así mismo progresivamente desagregada, los mismos datos pero observados a través de los Territorios Históricos y los estratos poblacionales, del Gráfico 1 se desprende un comportamiento de los Grupos en los Territorios Históricos análogo al mantenido a nivel de Euskadi. En todos los Territorios Históricos prepondera el Grupo II (transferencias corrientes y de capital) sobre el Grupo I (ingresos tributarios) y el Grupo III (endeudamiento), siendo, así mismo, la diferencia entre los porcentajes de participación de los Territorios Históricos en cada grupo más acusada en aquél que en estos dos. Si la diferencia correspondiente al Grupo II, que oscila entre el 49.1% de Gipuzkoa y el 45.5% de Bizkaia, supone 4.6 puntos de diferencia, la correspondiente al Grupo I, que oscila entre el 37.8% de Araba y el 35.2% de Bizkaia, supone 2.6 puntos y la correspondiente al Grupo III, que oscila entre el 11.8% de Bizkaia y el 9.8% de Araba, supone 2 puntos de diferencia.

De todas formas del Gráfico 1 pueden extraerse, además, otras consideraciones.

En primer lugar, siguiendo con la visión porcentual:

a. En los grupos I y II, Bizkaia tiene menos porcentaje de participación que el nivel Euskadi, con un 35.2% y un 45.5% respectivamente, mientras en el Grupo III está por encima con un 11.8%. Por contra, tanto Araba como Gipuzkoa están por encima de la media de Euskadi, mientras en el Grupo III están ambas por debajo. Y, si bien, en el Grupo I Araba está por encima de Gipuzkoa (37.8% frente a 35.7%) y en el Grupo II lo está Gipuzkoa (49.1% frente al 47.9%).

b. En consecuencia con el punto anterior se da el comportamiento de los tres territorios Históricos en el Grupo III. Aunque, el de Gipuzkoa, tiene una lectura adicional. Y es la de la posibilidad de un mayor endeudamiento dados los valores absolutos de su presupuesto.

En segundo lugar, si de la visión porcentual se pasa a la monetaria y, en esta, se tiene en cuenta el comportamiento de los Estratos poblacionales, de la observación del Gráfico 1 se desprende que

a. La banda delimitada por los valores máximo y mínimo, dentro de la que se mueven los valores "per capita" de los Territorios Históricos es mas amplia, a nivel de Grupo, en el Grupo II que en el Grupo I. De la observación del Gráfico 1 se desprende que, si la banda del Grupo II oscila entre los 131.1 miles de pts. "per capita" de Gipuzkoa y los 38.8 miles de pts. "per capita" de Bizkaia, la correspondiente al Grupo I oscila entre los 65.2 miles de pts. "per capita" de Gipuzkoa y los 28.3 miles de pts. "per capita" de Bizkaia.

b. La banda delimitada por los valores "per capita" máximos y mínimos de cada Territorio Histórico, dentro de cada uno de los Grupos I y II, es mas amplia, en ambos casos, para Gipuzkoa que para los otros dos Territorios Históricos.

c. El comportamiento de los Estratos poblacionales, al establecer los valores máximo y mínimo, es en un grupo el opuesto del otro. Ya que, si el Grupo I el límite máximo está

definido por el Estrato 5 y el mínimo por el Estrato 1, a excepción de Araba en donde está marcado por el Estrato 3, en el Grupo II el límite máximo viene fijado por el Estrato 1 y el mínimo por el Estrato 4, a excepción nuevamente de Araba en donde está marcada por el Estrato 5.

Dejando constancia (Gráfico 2) de la relativa “paridad” entre los ingresos impositivos (Capítulos I y II) y los procedentes de tasas y precios públicos (Capítulo III), paridad que se rompe a favor de los segundos si se tienen en consideración exclusivamente los ingresos por imposición directa, vamos a fijarnos prioritariamente en los Capítulos I y IV y, de ellos, según se desprende del Gráfico 2, al igual que de la diferente amplitud de las distancias entre los valores máximos y mínimos, de acuerdo con el Cuadro 2, en los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas (Gráfico 3) y en las transferencias según se desprende del Gráfico 2, al igual que de la diferente amplitud de las distancias entre los valores máximos y mínimos, corrientes procedentes de Ingresos concertados y no concertados (Cuadro 3).

En el Gráfico 3 se puede apreciar la baja aportación de los dos impuestos en él indicados al total presupuestario (a nivel de Euskadi, un 6.5% del total, para el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y un 4.1%, para el Impuesto sobre Actividades Económicas) al tiempo que se puede resaltar la exigua banda formada entre los límites máximo y mínimo a nivel tanto de Euskadi como de Territorio Histórico, en el caso del Impuesto sobre Actividades Económicas, banda que, no obstante, se incrementa algo en el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Esta doble apreciación es muy significativa y plantea a un profesional cuestionamientos si se piensa, por una parte, que se pretende conseguir una suficiencia financiera municipal en base a ingresos tributarios y, por otra, que no existe relación relevante entre la tipología municipal y el objeto de gravamen perseguido en las figuras impositivas.

En el Cuadro 3 están representadas las participaciones en ingresos concertados y no concertados. Ahora bien, los valores que en él se asignan a las participaciones a nivel de Territorios Históricos han tenido que ser obtenidos y lo han sido utilizando la regla de la proporcionalidad. Es decir, conocidos los valores “per capita” del Grupo II de todos los Territorios Históricos y conocida, así mismo, la proporción existente, a nivel Euskadi, entre dichos recursos y los procedentes de ingresos concertados y no concertados, los relativos a los Territorios Históricos del Cuadro 3 han sido obtenidos aplicando dicha proporción a las cuantías “per capita” de sus Grupos II respectivos.

De este cuadro se desprende

a. La existencia de una pérdida de representatividad de las citadas participaciones conforme se va pasando de los Estratos de menor población a los de mayor número de habitantes, con la excepción del Estrato 5 (capitales de Territorio Histórico) que se sitúa por su cuantía entre los Estratos 1 y 2.

b. La existencia de una diferencia bastante significativa en la transferencia “per capita” recibida en concepto de participación por los municipios de una mismo Estrato y distinto Territorio Histórico. De tal manera que, si se toman como punto de referencia los valores “per capita” medios, la diferencia de lo percibido por un municipio medio de Gipuzkoa (43.128 pts “per capita”) y uno de Bizkaia (35.136 pts. “per capita”) se eleva a 8.000 pts “per capita”.

Y, si la primera consideración a que nos lleva el Cuadro 3 es lógica si se tiene en cuenta el carácter equilibrador de estas transferencias, la segunda es preocupante si se convie-

ne que el equilibrio horizontal exige que la igualdad de la relación recursos/necesidades de gasto de los Entes situados en un mismo nivel se cumpla para un ámbito territorial igual al del jurisdiccional del nivel superior.

C. GASTOS

Si de los ingresos pasamos a los gastos y agrupamos así mismo estos en grupos homogéneos, del Cuadro 4 se desprende que cerca del 60% está destinado a gastos de funcionamiento (Grupo I) mientras que el 20% lo está a inversiones (Grupo III), tanto reales como indirectas, y el 13% restante a gastos financieros (Grupo II), en los que están incluidos tanto los destinados a intereses de deuda como los destinados a amortización del principal.

Si estos tres Grupos se desagregan en Capítulos, la importancia de los que componen el Grupo I se mantiene (el Cap. I alcanza el 31 % mientras el Cap. II el 27.9%), siguiéndoles en importancia el Cap. VI (19%), correspondiente a Inversiones reales (Grupo III), del que el 80.3%, está destinado a Gastos en Infraestructura (9,5% del Total presupuestario) y en Edificaciones (5.8 % del total presupuestario).

A nivel de Territorios Históricos (Gráfico 5) este comportamiento se torna bastante desigual

a. Araba, con algo más de las 3/5 partes del presupuesto de gastos (67.9%) dedicado al Grupo I, dedica menos de la mitad de la media de Euskadi al II (6.3%) y 1/6 parte (17.4%) a inversiones.

b. Bizkaia, que dedica las 3/5 partes del presupuesto de gastos (60.2%) al Grupo I, se mantiene alrededor de la media de Euskadi, aunque por encima (14.6%), situándose cuatro puntos por debajo (15.8 %) en el Grupo III.

c. Gipuzkoa, al mantener su porcentaje en el Grupo I (53.9%) por debajo de la media, y aproximado a éste (13.8%) en el Grupo II puede realizar un esfuerzo en el Grupo III situándose ocho puntos por encima encima de la media (25.3%).

En definitiva, de la información que nos ofrecen los Estados de ingresos y gastos a través de las agrupaciones de los Capítulos en Grupos homogéneos se infiere que, mientras los ingresos basculan alrededor de las transferencias y del binomio tasas-impuestos directos, los gastos están prácticamente condicionados por los gastos de funcionamiento, con lo que, tenida en cuenta la deuda viva que arrastran las tres Instituciones forales y las necesidades de financiación endógena de los presupuestos, los gastos para inversiones tienen un carácter residual con mayor (Gipuzkoa el 25.3%) o menor (Bizkaia el 15.8%) participación en el total presupuestario.

D. SUBAHORRO PUBLICO

Siguiendo con la misma información, haciendo uso de la metodología empleada para la obtención del ahorro público como base para la financiación de las inversiones, puede decirse (Cuadro 5) que los capítulos correspondientes a ingresos tributarios no son suficientes para financiar los gastos de funcionamiento (40.321.4 pts. "per capita" de media frente a 64.294 pts.). Por tanto, los ingresos procedentes de transferencias corrientes son necesarios para la financiación de estos gastos. Por lo que, al ahorro que resta después de haber añadido a la financiación de los gastos de funcionamiento la de los gastos financieros, le es imprescindible la adición de las transferencias de capital y el endeudamiento para financiar los gastos de inversión.

En este repaso rápido de la relación entre las fuentes de financiación y las necesidades de gasto se ha dejado, conscientemente, fuera del esquema el Capítulo IV de gastos. Pero no se puede terminar dejando este capítulo fuera del contexto. En él están consignadas partidas que suponen asumir efectivamente competencias municipales. Por ello, podríamos terminar preguntándonos: si del total del presupuesto de gastos queda una cuantía inferior a su 50% para asumir competencias, después de dedicar una tercera parte a "remuneraciones del personal" y una séptima parte a hacer frente a las cargas financieras, reflejan las cuantías de gasto presupuestario las "necesidades reales" derivadas de las competencias o las "necesidades posibles" dadas las cuantías de los recursos?

CONCLUSIONES

Si al iniciar mi intervención he indicado que introducirse en el mundo municipal constituye hacerlo en una realidad compleja, en el momento de tratar de establecer las conclusiones tengo que decir que en ellas juegan de manera importante la "evidencia y la contrastación empíricas". No cabe duda que tras exponer la información ofrecida por los presupuestos municipales, lo que se espera es que las conclusiones sean fruto de la misma y no del empirismo. Lo comprendo y trataré de que así sea. Pero cuando las proposiciones económicas son reflejo de unos comportamientos sociales e intentan como último fin tener un reflejo en el campo de la política, la "evidencia empírica" actúa, en muchas circunstancias, como una variable más del modelo.

1ª Para valorar el peso "real" que los diferentes Estratos poblacionales tienen en los resultados finales debe de ser contemplada la posibilidad de que se produzca el "efecto sustitución" en alguno de ellos. Se denomina así a la sustitución del gasto local por gasto de Entes de nivel superior dada la confluencia de competencias, en algunos casos, o la fuerza electoral de la medida adoptada, en otros (BOSCH, N. y SUAREZ, J., 1994).

2ª Por lo que a los ingresos se refiere, se ha observado la primacía de las transferencias sobre los ingresos de origen tributario así como, dentro de estos últimos, de las tasas sobre los impuestos directos.

La amplia participación de las transferencias corrientes en detrimento de la correspondiente a la de los ingresos tributarios puede originar, por el lado del ciudadano, lo que se denomina "ilusión fiscal" con su correspondiente "efecto adherencia". La "ilusión fiscal" consiste en la subvaloración que del coste de los servicios públicos realiza el individuo al tomar, como referencia de su precio, el impuesto pagado. Pues bien, si los gobiernos locales financian los servicios públicos que prestan a través, principalmente o en su totalidad, de transferencias, la "ilusión fiscal" puede producir en los individuos el "efecto adherencia", que consiste en realizar una demanda superior de servicios públicos y, en consecuencia, un incremento en el nivel de gastos (BOSCH, N. y SUAREZ, J., 1994).

Sería interesante, conocer el grado de "efecto adherencia" que esa primacía produce en el ciudadano residente en Euskadi. Cada vez son más preocupantes las cifras que alcanza el déficit público, cada vez se hace más difícil a los niveles superiores atender las peticiones de financiación realizadas por el nivel local, pero cada vez es más unánime la expresión; para eso pago mis impuestos!

3ª Sería asimismo interesante el conocer la razón de la primacía de las tasas sobre los impuestos.

Aquí la contestación podría venir dada a través de los siguientes dos caminos.

a. A través del reconocimiento de que el nivel local tiene asignada la función de asignación de recursos –prestación de servicios– y, en este caso es, obviamente, la tasa y el precio público el recurso que mejor encaja.

b. Reconociendo la existencia de problemas en la actuación a través del esfuerzo fiscal, bien por imposibilidad del propio sistema, bien por dejación de las autoridades.

Voy a detenerme en la cuestión planteada en el punto b por el mensaje que pueda traslucir.

He hecho mención, al comienzo de mi intervención, a las figuras que conforman el sistema impositivo local y a los objetos de gravamen de las mismas. También se ha podido observar cómo, de las cinco figuras existentes, dos son las figuras cabecera del sistema: el impuesto s/ bienes Inmuebles y el Impuesto s/ Actividades Económicas. También, finalmente, se ha visto que con las matizaciones oportunas, el primero supone un recurso financiero que duplica (en términos medios) al segundo.

Pues bien; de todos es conocido que tanto el uno como el otro, al ser impuestos de naturaleza real son figuras rígidas con respecto a la renta. Y, esta rigidez se incrementa, en el caso del primero, por la metodología empleada en la determinación de su base imponible, y, en el segundo, por ser un impuesto que, no gravando por medio de tipos, lo hace a través de tarifas.

No obstante, el centro del problema entiendo, no reside en hacerse la pregunta de si los responsables locales asumen o hacen dejación de su capacidad normativa. Sí, el Capítulo I, en todos los Estratos de todos los territorios Históricos supone la tercera o cuarta fuente de recursos a nivel de Capítulos, precedido por el Capítulo IV, el Capítulo III o VII –excepto en el Estrato 4 que asciende al segundo lugar–, y, si visto desde otra vertiente, de cada 100 pts liquidadas por el Municipio representativo medio de la Comunidad, 6.6 pts. corresponden al Impuesto s/ Bienes Inmuebles, 4.2 pts. corresponden al Impuesto s/ Actividades Económicas y 15.3 pts. corresponden al Capítulo I en su conjunto, la pregunta que habría que hacerse sería la relativa, no al esfuerzo fiscal desarrollado por las autoridades locales, sino a la capacidad de este sistema tributario para generar una hacienda suficiente, como lo afirma la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales.

La realización de esta pregunta viene avalada por la contrastación con los resultados de la participación de los impuestos en los presupuestos de los Municipios de Régimen común. Dado que, en estos últimos, su grado de participación no se aleja del observado en los Municipios de Euskadi permite aventurar la conjetura de que, más que un problema debido al escaso uso del esfuerzo fiscal, es un problema debido al propio sistema.

4ª. De la representatividad de las transferencias sin embargo no puede decirse, al menos en términos relativos, lo mismo que de los ingresos tributarios. En primer lugar, como grupo homogéneo formado por las denominadas transferencias corrientes y de capital, suponen la mayor participación “per capita”, un 47.1% de media, en los Estados de ingreso de los diferentes presupuestos municipales. En segundo lugar, las transferencias corrientes mantienen en todos los Estratos de los tres Territorios Históricos el mayor porcentaje de participación mientras las transferencias de capital consiguen ser el recurso siguiente en porcentaje de participación en el primero de ellos.

Ahora bien, se emplea la expresión “términos relativos” en el sentido de no arriesgar una afirmación contundente. Por un lado, una ortodoxa interpretación del significado de la coordinación entre recursos y necesidades de gastos nos llevaría a tener que establecer los recursos en función de las competencias. Se sabe, por otra parte, como ha quedado indica-

do, del carácter principal de su participación en el Estado de ingresos. Podría, por tanto, afirmarse que los recursos por transferencias son los adecuados al nivel de competencias asumidas? o, habría que decir, por el contrario, que la cuantía presupuestaría de las competencias asumidas es la posible dados los recursos existentes?

Además, pueden ponerse en cuestionamiento los efectos conseguidos con la distribución horizontal que con las transferencias se realiza por las Diputaciones Forales.

Es cierto que, suponiendo eficiente el modelo de reparto utilizado por cada una de las Instituciones forales, el equilibrio horizontal podría ser conseguido en cada uno de los territorios. Pero no es posible, dadas las diferencias observadas en las cuantías de la transferencia “per capita” recibidas por los diferentes municipios, aventurar la misma opinión en cuanto a la consecución del equilibrio interterritorial. Y la consecución de este equilibrio interterritorial es el que se debe de perseguir si se desea conseguir un equilibrio interno institucional para Euskadi. La correcta coordinación recursos/necesidades de gasto así lo exige.

PROPUESTAS

De lo expuesto a lo largo de mi intervención se ha podido sacar la desasosegante impresión de que el sistema impositivo municipal de Euskadi participa en forma cuasi-testimonial en los recursos presupuestarios de los Entes de ese nivel: que no se puede delimitar claramente el espacio competencial municipal; que las transferencias corrientes, que suelen tener función equilibradora, pueden generar, yo afirmaré que los generan, desequilibrios horizontales interterritoriales.

Si así es, si se ha sacado esa impresión, significa que he sabido transmitir mis impresiones sobre esta parcela del mundo municipal.

Por ello, voy a realizar, como resumen de lo que se ha querido decir, unas propuestas que deseo dejar sobre la mesa para unirlas a otras que habrán ya sido o serán aportadas.

1. Reconsideración del sistema impositivo de los Municipios de Euskadi en base al ejercicio de las competencias derivadas del Concierto Económico.

El Art. 44 del Concierto Económico, modificado por Ley 2/1990, de 8 de Junio, establece que “ las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario de los demás tributos propios de las Entidades Locales,... siguiendo los criterios que a continuación se señalan.

a. Atención a la estructura general establecida ... para el sistema tributario local de régimen común y a los principios que la inspiran, respetando lo que disponen las normas ... del art. 4 del presente Concierto.

b. No establecimiento de figuras impositivas de naturaleza indirecta distinto a las de régimen común, cuyo rendimiento pueda ser objeto de traslación o repercusión fuera del territorio del País Vasco.

Aprobada la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, “Reguladora de las Haciendas Locales”, haciendo uso de las competencias normativa, y de exacción derivadas del Concierto Económico, las Diputaciones Forales enviaron a las Juntas Generales para su aprobación las correspondientes normas Forales Tributarias Municipales. En ellas, se respetaban las cinco figuras vigentes en los Municipios de régimen común en virtud de la Ley 39/1988; se

aceptaba así mismo, la división de los impuestos en obligatorios y optativos, de acuerdo con dicha Ley; se mantenía, en su eje central la redacción que la Ley estatal daba a los diferentes elementos de los impuestos municipales y, finalmente, se modificaba la estructura de los tipos de gravamen, cambiando la competencia que la Ley estatal concedía a los responsables municipales de incrementar el tipo de gravamen con la aplicación, generalmente, de unos coeficientes en base a estratos de población, por la de situarse en cualquier valor interno de una banda en un tipo que quedaba establecido entre unos valores máximo y mínimo. Las capacidades de las Diputaciones y Juntas han sido utilizadas, pues, exclusivamente en establecer una diferenciación en los tipos de gravamen y en la competencia municipal sobre ellos.

Es cierto que el Art.44 atempera el “ mantener, establecer y regular “ al disponer que el rendimiento de las figuras impositivas de naturaleza indirecta distintas de las de régimen común establecidas para Euskadi no puede ser objeto de traslación o repercusión al territorio de otras Comunidades Autónomas y que el sistema tributario municipal establecido para Euskadi lo sea con atención a la estructura general local del territorio común y a las normas de armonización del Concierto Económico.

Pero también lo es, que el art. 44, si bien delimita la competencia normativa de las Instituciones competentes de los Territorios Históricos, estableciendo esos principios básicos del marco jurídico dentro del que se tiene que desenvolver el sistema impositivo, acepta que estas Instituciones puedan “mantener, establecer y regular” un sistema impositivo municipal para Euskadi.

Invito por ello a la realización de un estudio relativo al grado de adecuación del actual sistema tributario a las características de los Municipios de Euskadi y, en todo caso, al ejercicio en toda su plenitud de las competencias atribuidas por el art. 44 del Concierto Económico.

2. Reconsideración, en las participaciones de los Municipios en los ingresos concertados y no concertados, del equilibrio horizontal a conseguir.

Las Diputaciones Forales vienen encargándose, desde la entrada en vigor del Concierto Económico, de la distribución, con cargo a sus respectivos presupuestos y de acuerdo con una metodología propia de reparto, de la participación de los Municipios en los ingresos concertados. Amparándose, en los primeros años, en el Art. 46.1 del Concierto Económico, han continuado ejerciendo esta atribución a pesar de ser derogado este punto por la Ley 2/1990, de 8 de Junio. En la actualidad, esta autonomía de actuación ha sido “retocada” por la recomendación hecha por el Consejo Vasco de Finanzas, por primera vez en la Ley 9/1988, de 29 de Junio denominada “Ley de Aportaciones”, de destinar por cada una de las Diputaciones Forales, a los Entes Locales en concepto de financiación incondicionada como mínimo el 50% “de los recursos procedentes de sus ingresos concertados, una vez realizadas las compensaciones, deducciones y minoraciones que correspondan...”, a efectos de la utilización del criterio de riesgo compartido.

Según el Art. 46.1 del Concierto Económico “de acuerdo con las facultades derivadas de sus derecho históricos las aportaciones directas del País Vasco al Fondo Nacional de Cooperación Municipal o a cualquier otro fondo o mecanismo análogo que, para la financiación de las Corporaciones Locales, se nutra, ahora o en el futuro, mediante participaciones en tributos concertados, quedarán íntegramente a disposición de las Diputaciones Forales, que distribuirán las cantidades correspondientes de acuerdo con los criterios que estimen convenientes, entre las Corporaciones Locales de sus respectivos territorios”.

De lo expuesto en mi intervención se deduce que esta política “territorialista” de distribución, si bien puede suponerse que lleve a alcanzar los equilibrios vertical y horizontal a nivel de territorio Histórico, no conseguirá alcanzar el equilibrio, al menos, horizontal a nivel de Comunidad Autónoma y, en el peor de los casos, colaborará en la acentuación de los desequilibrios interterritoriales.

Constataciones hay las suficientes que lo demuestran. Las diferencias, por ejemplo, existentes entre la participación “per capita” media recibida por los Municipios de los Tres Territorios Históricos, observadas en la exposición de los datos presupuestarios, puede ser una de ellas.

De todas formas, hay una constatación que puede ser más concluyente. El que cada Diputación Foral tenga asumida la competencia de la participación en ingresos significa, si se pretende conseguir el equilibrio horizontal interterritorial, que la transferencia media “per capita” en cada uno de los territorios sea la misma, si se supone que la variable utilizada para efectuar el reparto es la población al tiempo que se supone también una recaudación “per capita” vía impuestos y unos gastos totales “per capita” análogos en los tres territorios. Es decir, que la aportación global de la Diputación Foral de Bizkaia tendría que ser, en este caso, cuatro veces la de la aportación global de la Diputación Foral de Araba, dado que la población de Bizkaia cuadruplica a la de Araba.

Invito por ello, nuevamente, a que frente a cualquier otro tipo de consideración y haciendo un esfuerzo, se valoren las ganancias potenciales a obtener si, desoyendo las incentivaciones a poner en práctica políticas equilibradoras “territorialistas” tratan de ponerse en práctica políticas equilibradoras de corte “nacional” que evitarían agravios comparativos interterritoriales, y con la convicción de que apostar por la opción presentada en esta invitación sería compatible con el Concierto Económico y con el mantenimiento, por más eficaz, de las Diputaciones Forales como instituciones encargadas de establecer los criterios de reparto dentro de sus respectivos territorios.

3. Reconsideración de las competencias atribuibles al nivel municipal.

Relacionadas en el Estatuto de Autonomía las competencias cuyo ejercicio asume el País Vasco en su conjunto, la Ley 27/1983 de 25 de Noviembre conocida como L.T.H., teniendo como objetivo el armonizar y equilibrar la nueva Institución común surgida con las tradicionales de los Territorios Históricos, establece, en su Título I, el reparto competencial entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Los Entes del nivel municipal que venían siendo regidos tanto en su régimen jurídico cuanto en el económico-financiero, por una caduca ley aprobada en los inicios del anterior régimen y que, curiosamente, todavía tenía vigencia quedan fuera de este reparto.

Los Municipios, a nivel de todo el Estado, tuvieron que esperar, por su parte, como se ha indicado al comienzo, a la aprobación de la Ley 7/1985 y de la Ley 39/1988, para verse regidos por normativas democráticas. Y digo, los Municipios a nivel de todo el Estado, para significar que también los de Euskadi sufrieron estas demoras.

Y, a pesar de declararse la propia Ley 7/1985 supletoria en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los Municipios de Euskadi siguen rigiéndose en lo referente a su ámbito competencial, principalmente por la Ley del Estado –ni siquiera han sido desarrollados los artículos correspondientes de la misma– y en lo referente a su ámbito fiscal, por unas Normas Forales que, como ya se ha indicado y a fuer de sinceros, no significan un excesivo esfuerzo por llegar al límite en el ejercicio de competencias.

Invito por ello, finalmente, a que con la experiencia adquirida durante estos años –15 desde la constitución del Gobierno Vasco; 14 desde la aprobación del Concierto Económico; 12 desde la entrada en vigor de la L.T.H.; 10 desde la aprobación de la Ley de Bases y 7 finalmente desde la aprobación de la Ley de Haciendas Locales– se haga un esfuerzo adicional al de la reconsideración de los recursos municipales y, de acuerdo con la clasificación tradicional de competencias exclusivas, concordantes y de ejecución o siguiendo la teoría del “federalismo cooperativo”, o cualquier otra⁶, se dote a los Municipios de Euskadi de un cuerpo de competencias que, en función del nivel que ocupan en el Sector Público, sean las que les correspondan asumir. Teniendo presente en todo momento que la existencia de una delimitación de funciones entre los niveles del Sector Público es condición “sine qua non” para el ejercicio de la asignación de un sistema de recursos.

4. Llegados a este momento no puedo terminar la intervención sin realizar una reflexión final. Y ésta es la de la exigencia, que se palpa, del cierre institucional legislativo sacando de la orfandad, en la que se ha quedado, al nivel municipal.

Haciendo un resumen. Si se parte de que las anteriores propuestas son aceptadas. Es decir, que se hubiese llegado a estructurar el mapa competencial de los Municipios de Euskadi; que se hubiese conseguido articular un sistema impositivo adecuado al mapa competencial de los Municipios de Euskadi; que se hubiese llegado a plasmar un modelo de participación de los Municipios en los ingresos concertados acorde con una consecución de un equilibrio horizontal interterritorial, el paso lógico siguiente sería el recoger estas propuestas en un documento con rango de ley.

Por su parte, en el supuesto de que se pensase que tanto el modelo de sistema impositivo municipal como el de participación en ingresos concertados vigentes, eran los correctos, quedaría pendiente de aprobación, a pesar de todo, un texto legal que, recogiendo en su seno el mapa competencial municipal consiguiese un adecuado cierre legal institucional de Euskadi.

Ahora bien; dado que ambos caminos llevan a la aprobación de una Ley, qué opción tomar? Las posturas parece que, a estas alturas, están claras y las opciones definidas.

De acuerdo con la primera reflexión, se optaría por la realización de un ejercicio de redefinición de todo el marco institucional y del de armonización y coordinación de los niveles del Sector Público de Euskadi abordando la redacción, para su posterior aprobación, de una Ley Institucional Vasca, en la que quedasen delimitados los niveles competencial y de financiación de cada uno de los tres subsectores-Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Municipios– del Sector Público de Euskadi. Es decir, se estaría optando por una institucionalización de corte “nacional”⁷ en la que quedarían situados todos los niveles del Sector Público de Euskadi en pie de igualdad.

De acuerdo con la segunda reflexión, se optaría por un cierre del marco normativo institucional en el que, manteniendo la L.T.H. para los niveles superiores de nuestro Sector Público –Gobierno Vasco y Diputaciones Forales– se aprobaría una Ley Municipal Vasca en la que quedasen definidos los niveles competencial y de financiación de los Municipios. Es

6. El desarrollo teórico y práctico del “federalismo cooperativo” y del “federalismo de ejecución” puede verse en ALBERDI ROVIRA, E. (1988 y 1989).

7. Un primer intento de acercamiento a esta solución de corte “nacional” puede verse en BELDARRAIN GARIN, M. (1993).

decir, se optaría por una institucionalización "territorialista" por la que, al realizar un ejercicio de mimetismo con la Administración del Estado, quedaría consagrada la consideración del nivel municipal como menor de edad necesitado de un tutelaje por parte de los niveles superiores e imposibilitado de sentarse a la mesa –Consejo Vasco de Finanzas– con los mayores.

Finalizo. Personalmente, avalado por el bagaje teórico de la Hacienda Pública y por el derecho comparado, y habiendo perseguido desde mis inicios no llegar a ser "municipalista de salón" si tuviese que optar lo haría a favor de una Euskadi con una Institucionalización de corte "nacional".

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ALBERTI ROVIRA, E. (1988). "La planificación conjunta en el federalismo cooperativo". En Constitución y Economía en España: Gobierno de la Economía y Administraciones Públicas (II Congreso Mundial Vasco). IVAP.
- ALBERTI ROVIRA, E. (1989). "El federalismo de ejecución". VI Jornadas de Estudio sobre "La Administración Periférica en el Estado de las Autonomías".
- ARDERIU i GRAS, E. y ROVIRA i MOLA, A. (1983). "Financiación". En Euskadiko Udalen Biltzarra/Congreso de Municipios de Euskadi. Viceconsejería de Administración Local del Gobierno Vasco.
- BELDARRAIN GARIN, M. (1991). "La compensación financiera y las transferencias igualadoras". R.V.A.P., nº 30.
- BELDARRAIN GARIN, M. (1993). "La compensación financiera en la Comunidad Autónoma del País Vasco". En la obra "Homenaje a Francisco de Abrisketa/Frantzisko Abrisketari Omenaldia. Sociedad Bolivariana del País Vasco.
- BICKEI, W. (1962). "La compensación financiera". En Tratado de Finanzas (dirigida por GERLOFF, W. y NEUMARK, F.). Ed. El Ateneo.
- BOSCH, N. y SUAREZ, J. (1994). Hacienda Local y Elección Pública. El caso de los Municipios Españoles. Fundación B.B.V.
- BUCHANAN, J.M. (1968, a). The demand and supply of public goods. Rand Mc. Nully. Chicago.
- BUCHANAN, J.M. (1968, b). Hacienda Pública. Ed. de Derecho Financiero.
- MUSGRAVE, R.A. (1967). Teoría de la Hacienda Pública. Ed. Aguilar. (versión original inglesa de 1959).
- MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B. (1992). Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Ed. Mc. Graw Hill. (versión original inglesa de 1989).
- OATES, W.E. (1977). Federalismo Fiscal. I.E.A.L. (versión original inglesa de 1972).

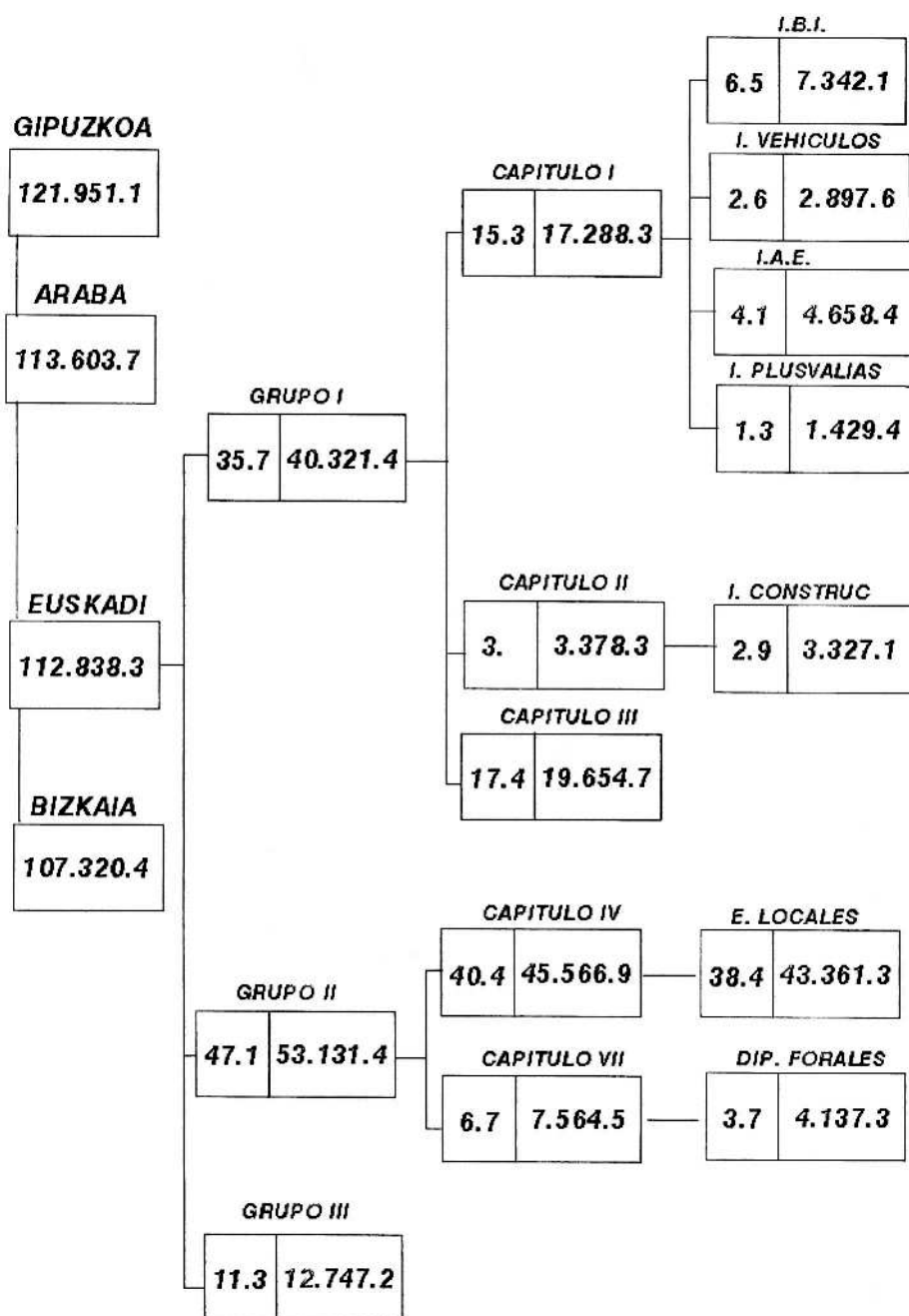
NUMERO DE MUNICIPIOS (M) Y HABITANTES (H)

A. EN TERMINOS ABSOLUTOS

ESTRATO	ARABA		BIZKAIA		GIPUZKOA		EUSKADI	
	M	H	M	H	M	H	M	H
1	36	16.650	43	22.186	31	11.046	110	49.882
2	12	19.568	36	89.425	27	66.794	75	175.787
3	1	9.774	19	195.529	24	273.982	44	479.285
4	1	20.490	10	478.847	4	153.044	15	652.381
5	1	210.230	1	370.074	1	171.906	3	752.210
TOTAL	51	276.720	109	1.156.061	87	676.772	247	2.109.545
MEDIA		5.426		10.606		7.779		8.540

B. EN PORCENTAJES

ESTRATO	ARABA		BIZKAIA		GIPUZKOA		EUSKADI	
	M	H	M	H	M	H	M	H
1	70.6	6.	39.4	1.9	35.6	1.6	44.5	2.4
2	23.5	7.1	33.	7.7	31.	9.9	30.4	8.5
3	2.	3.5	17.4	16.9	27.6	40.5	17.8	22.7
4	2.	7.4	9.2	41.4	4.6	22.6	6.1	30.9
5	2.	76.	0.9	32.	1.1	25.4	1.2	35.7



Cuadro 2

GRUPO III (CAP IV Y VII)

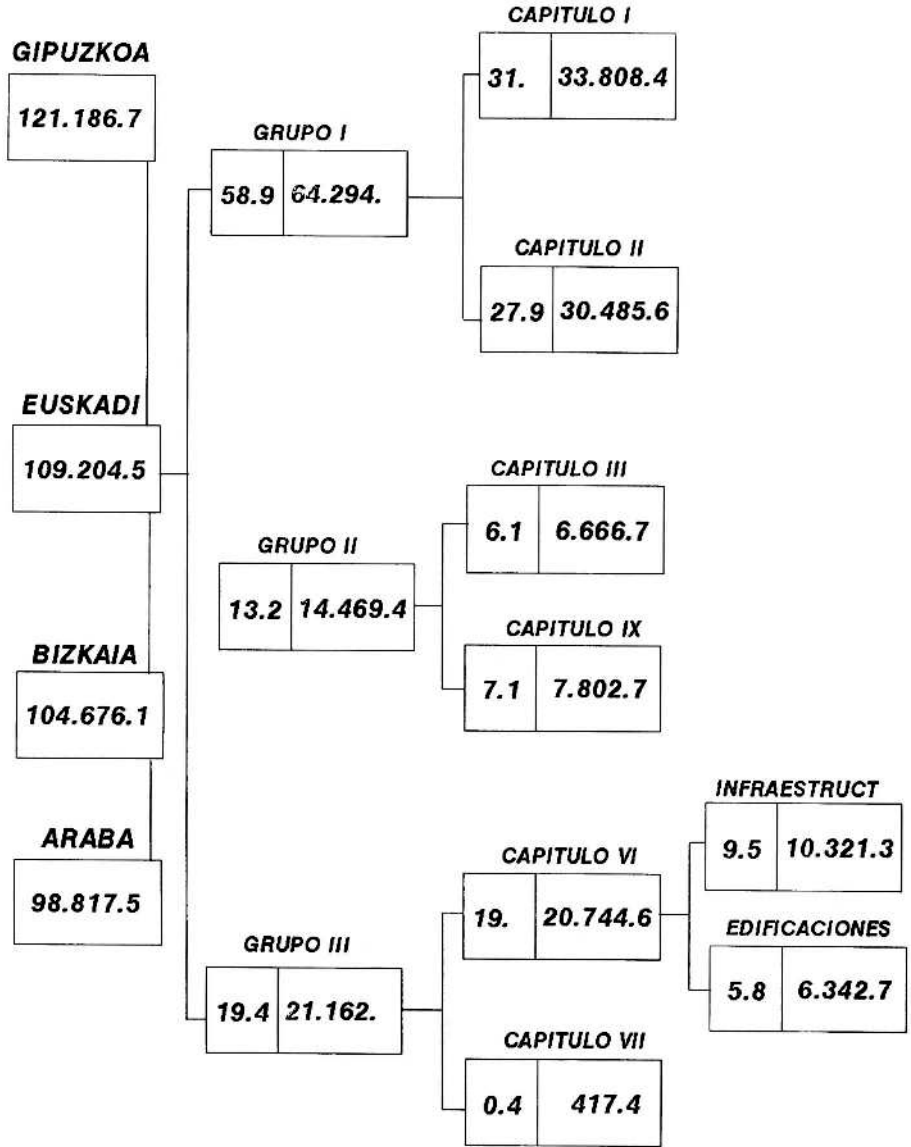
POR ESTRATOS A NIVEL DE EUSKADI Y TERRITORIOS HISTORICOS

ESTRATOS	ARABA	BIZKAIA	GIPUZKOA	EUSKADI
1	94.800	108.300	131.100	108.851
2	72.400	68.000	60.600	65.673
3	61.400	42.600	56.500	50.919
4	81.100	38.800	53.200	43.534
5	46.600	56.900	66.500	56.238
TOTAL	54.400	48.800	59.900	53.131

PARTICIPACION EN INGRESOS CONCERTADOS Y NO CONCERTADOS

ESTRATOS	ARABA ⁽¹⁾	BIZKAIA ⁽¹⁾	GIPUZKOA ⁽¹⁾	EUSKADI
1	50.433.6	57.615.6	69.745.2	57.880.6
2	44.308.8	41.616.	37.087.2	40.211.7
3	43.102.8	29.905.2	39.663.	35.728.
4	59.446.3	28.440.4	38.995.6	31.932.1
5	36.115.	44.097.5	51.537.5	43.566.4
TOTAL	39.168.	35.136.	43.128.	38.246.5

(1) Estimación



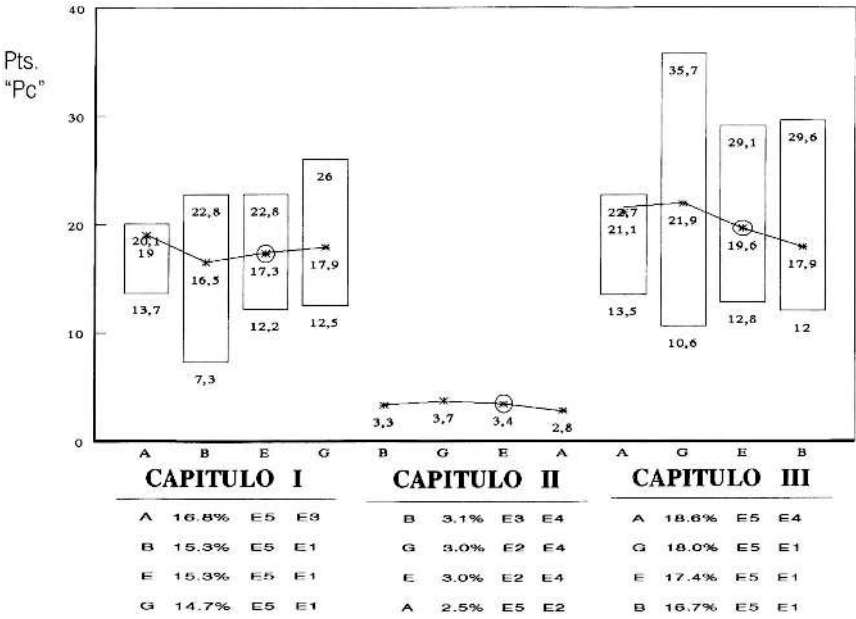
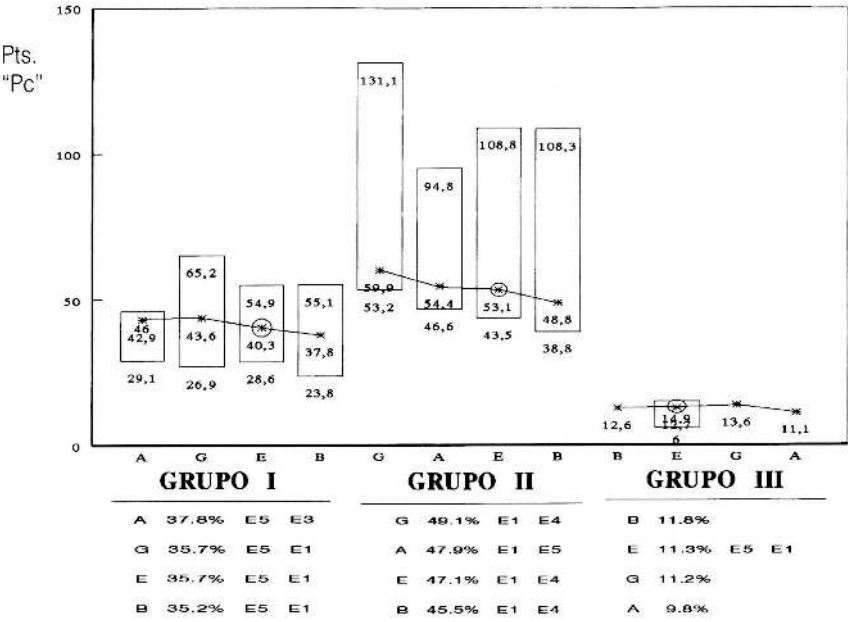
Cuadro 4

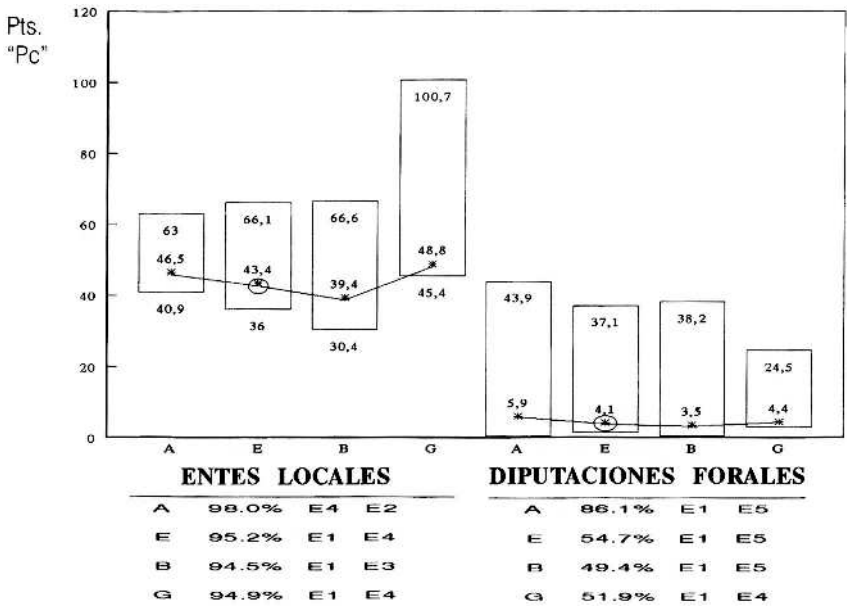
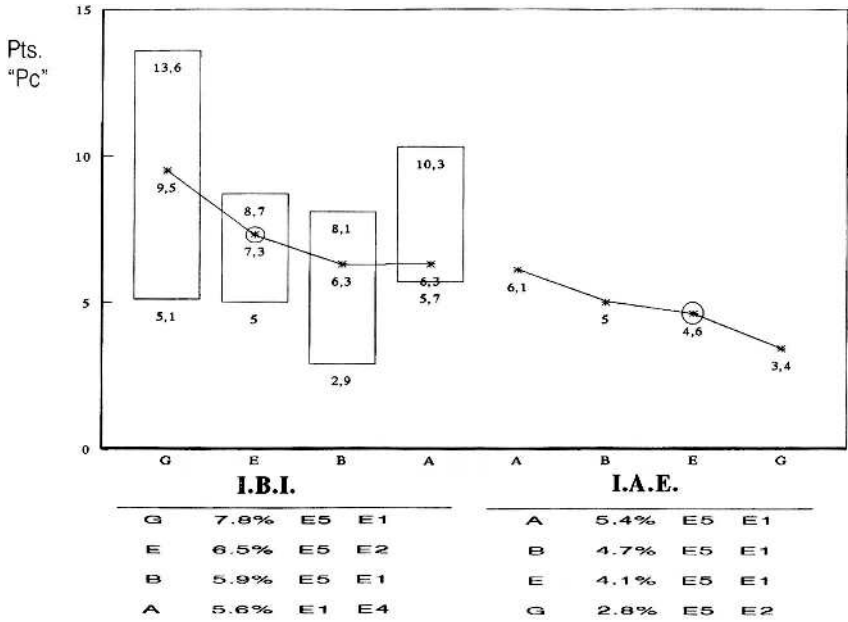
LIQUIDACION DE INGRESOS Y GASTOS. POR GRUPOS REPRESENTATIVOS

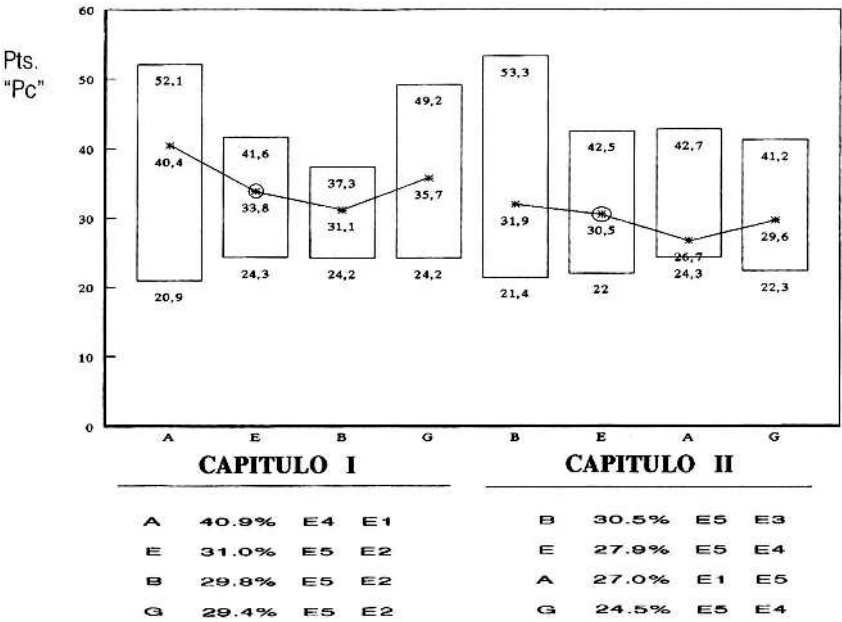
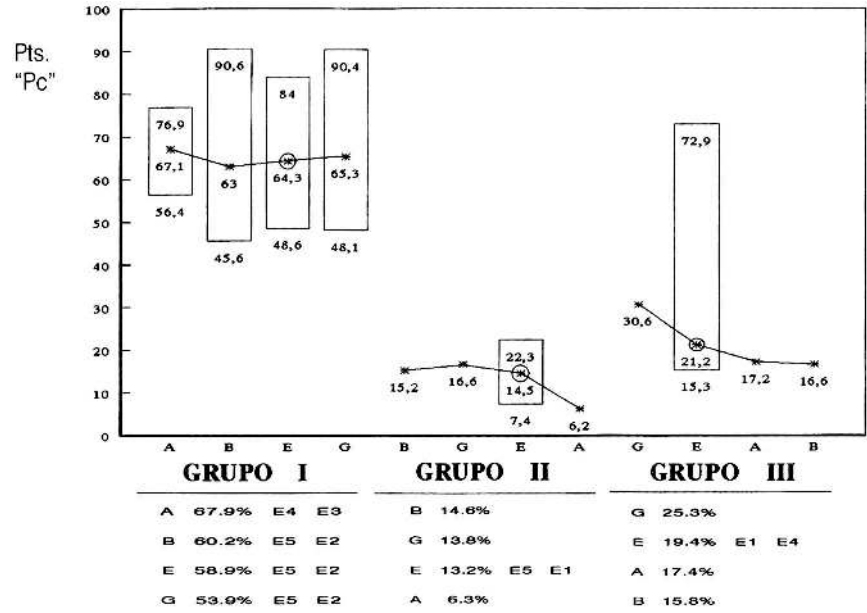
INGRESOS	GRUPO I		GRUPO II		GRUPO III	
Gipuzkoa	35.7	43.587.6	49.1	59.924.8	11.2	13.639.7
Bizkaia	35.2	37.775.7	45.5	48.848.7	11.7	12.617.2
Araba	37.8	42.968.1	47.9	54.408.5	9.8	11.107.6
Euskadi	35.7	40.321.4	47.1	53.131.4	11.3	12.747.2

Euskadi	58.9	64.294.	13.2	14.469.4	19.4	21.162.
Araba	67.9	67.062.5	6.3	6.195.6	17.4	17.175.6
Bizkaia	60.2	63.034.8	14.6	15.204.6	15.8	19.179.1
Gipuzkoa	53.9	65.313.1	13.8	16.596.6	25.3	30.602.
GASTOS	GRUPO I		GRUPO II		GRUPO III	

Cuadro 5







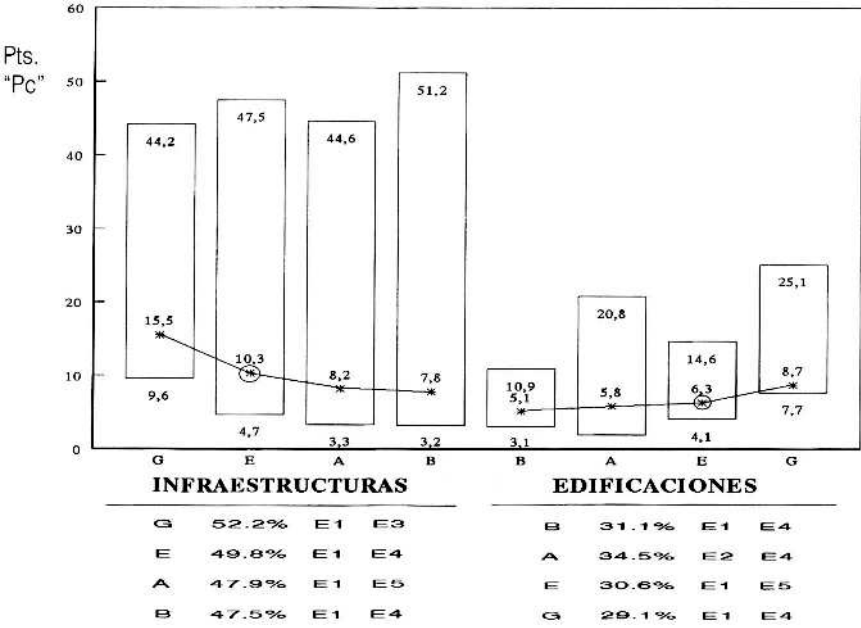


Gráfico 7