

LOS AYUNTAMIENTOS EN EL CONTEXTO FORAL

Xabier Txapartegi Larrañaga

Cuadernos de Sección. Derecho 10. (1995) p. 125-141
ISBN: 84-87471-88-9
Donostia: Eusko Ikaskuntza

Lan honetan Udalek foruen testuinguruan izan dituzten aurrekin historikoak aztertzen dira, eta Udal Legea egiteko behar larria azpimarratzen da, Udalek bere gain diren erabakietan parte hartzeko bidea izan dezaten.

Maila guztietako eskumenak argitu eta eguneratzea eskatzen da. Udalek eskumen horiek betetzeko behar hainbat diru baliabide izan behar dutela adierazten da, beti ere Euskal Herriko egoera orokorrari egokিতuta eta eskumen maila guztietan nahiz sustapen mailan administrazio bikoiztasunak kentzearen aldeko jarrera azaltzen da.

En este trabajo se abordan los antecedentes históricos sobre los "Ayuntamientos en el contexto foral", y se destaca la urgente necesidad de desarrollar la Ley Municipal con participación de los municipios en las decisiones que les atañen.

Se pide una aclaración y actualización de las competencias a todos los niveles. Se insiste en que los municipios cuenten con la suficiencia económica para atender dichas competencias, siempre atemperadas a la situación general del País, y se aboga por la eliminación de dobles ventanillas, en todo el ámbito competencial y también en el desarrollo de la capacidad de fomento.

Dans ce dossier on s'approche des antécédents historiques des municipalités dans le contexte foral, en soulignant le besoin urgent de développer la Loi Municipale, avec la participation des municipalités aux décisions qui leur attache.

On demande un éclaircissement et mise à jour de leurs compétences à tous les niveaux. On insiste pour que les municipalités aient des ressources budgétaires suffisantes pour s'occuper de toutes leurs compétences, en s'adaptant toujours à la situation générale du Pays. Enfin, on soutient l'élimination des duplicités administratives au niveau de toutes les compétences, et même au niveau de la capacité d'encouragement.

LOS AYUNTAMIENTOS EN EL CONTEXTO FORAL

En primer lugar quiero agradecer la organización de estas jornadas de reflexión sobre un tema candente en Euskadi, como es el tema municipal, tomando como horizonte el marco de la futura Ley Municipal Vasca, y muy especialmente a EUSKO IKASKUNTZA, en el 75 ANIVERSARIO de la Asamblea de Administración Municipal celebrada en San Sebastián, y organizada también por Eusko Ikaskuntza.

1. INTRODUCCION

Carmelo de Echegaray, en su conocido “Compendio de las Instituciones Forales de Guipuzcoa” trabajo que realizó por encargo de la Diputación, inicia el Capítulo quinto, relativo a la organización municipal diciendo:

“Dejaría este compendio de ser un resumen fiel de la vida foral de Guipuzcoa a principios del siglo XIX, si no estudiara con la debida atención y empeño la organización y funcionamiento de los municipios”.

Efectivamente al analizar el contexto foral como régimen singular y privativo de gobierno y administración de estas tierras durante siglos, no se oculta y, más bien, destaca la importancia de los municipios, en ese momento en el que como indica el citado autor,

“Cada uno de los Ayuntamientos se regían por su propia carta u Ordenanza, así en lo que se relaciona con la elección de los que habían de constituirlo, como en cuanto a las funciones que habían de ejercer”,

y en el que los representantes en las Juntas Generales, eran elegidos por los Ayuntamientos de Guipuzkoa.

Este régimen, como conocen perfectamente todos ustedes, era bien diferente del régimen de gobierno y administración en el resto del Estado, en el que los municipios, por lo menos algunos, que se impusieron por ley a partir de la Constitución de Cadiz, que establecía que “se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga que lo tenga”, debieron de tener otra significación, es decir, que nacieron como consecuencia de una regulación legal, de arriba abajo.

No pretendo realizar ahora un análisis histórico, porque no soy historiador. He traído a colación esta breve referencia para significar el importante respeto a la conciencia municipalista, que he podido observar yo, en mi experiencia política, que en absoluto se encuentra en contradicción con la conciencia foralista, sino que son una misma.

Está claro que los municipios son una pieza muy importante del entramado institucional de la foralidad y que esto está asentado así, en la conciencia de los políticos y de la población, más allá de la declaración constitucional de la autonomía municipal, por la tradición foral tan arraigada en nuestro pueblo.

Cabe aquí traer a la memoria, que en la Asamblea sobre Administración Municipal Vasca, organizada por EUSKO IKASKUNTZA , que tuvo lugar en San Sebastián en 1919, D. MANUEL SENANTE, Diputado a Cortes por Azpeitia dijo en este mismo sentido:

“La más firme garantía de la autonomía de los Municipios Vascos, está, pues, en nuestra verdadera y completa reintegración foral, que comprende no sólo los organismos, sino sus atribuciones y sus facultades y los derechos y las libertades todas del Pueblo Vasco, tal como se han desenvuelto en la Historia. Nadie mejor que la provincia conoce el modo de ser de los Municipios, y nadie más interesada que ella, que por los mismos Municipios está integrada, y en cuya intervención directa actúa en las Juntas Generales, en que gocen de la autonomía y libertad que, en derecho, les corresponde, y en que alcancen verdadera y grande prosperidad.”

No obstante, el entramado institucional en el que nos movemos actualmente, con la presencia del Estado, la Comunidad Autónoma, el Territorio Histórico y los Municipios, en un espacio territorial pequeño, plantea diversas cuestiones que habrá que ir afrontando y definiendo.

Los municipios, hoy, tienen obviamente relaciones con los otros tres niveles de administración que he mencionado, y por ello repercute en los Municipios el reparto competencial entre esas tres administraciones.

Desde el punto de vista del Territorio Histórico, parece claro, que además de ser la Institución con competencias en materia fiscal, es la segunda administración en la posición de inmediatez con respecto a los ciudadanos, siendo la primera el municipio, y sin embargo, en el transcurso de la presente etapa estatutaria, es la tercera administración, desde un punto de vista jerárquico, representando los municipios el cuarto nivel de administración, sin poder olvidar aquí la repercusión en la vida municipal de la integración europea, y de la presencia, por ello, de la Administración de la Comunidad Europea.

No en vano estamos aún, y ya son muchos años, en la transformación de un estado centralista en un estado autonómico en la generalidad del Estado, con la especialidad de esta Comunidad Autónoma, en la que hay que hacer coincidir esa transformación del Estado con el restablecimiento del Régimen Foral y la recuperación de los Derechos Históricos, que afectará a los cuatro niveles institucionales que he citado, aunque fundamentalmente a los Territorios Históricos y los Municipios.

Estamos, por tanto, aquí, desde el punto de vista del Territorio Histórico, sometidos a dos presiones, una por arriba y otra por abajo, que han de buscar necesariamente puntos de encuentro, pero que representan una realidad difícil.

En la búsqueda de ese equilibrio, creo que es hora ya de que se culmine el proceso de transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma, para poder dedicar a partir de ahí, mayores esfuerzos a la configuración interna de Euskadi. Es claro, y muy natural, que mientras se tenga que realizar todo el esfuerzo que hay que realizar frente a Madrid para culminar el proceso de transferencias, se realice menor esfuerzo y se preste menos atención a la distribución interna de competencias, entre otras cosas, porque no ejercemos nuestro propio techo competencial, ni por tanto y como consecuencia, conocemos el nivel de los recursos exactos que se van a aplicar a esas competencias.

Esta cuestión de los recursos es una cuestión esencial para el adecuado desarrollo de las competencias o para la prestación de los servicios que puedan ser encomendados.

En el momento actual queda por definir y negociar el marco competencial estatutario con lo que se redefiniría el cupo que la Comunidad Autónoma deberá abonar al Estado.

Una vez redefinido el cupo, quedará el reparto interno de la recaudación que efectúan las Haciendas Forales y ese reparto deberá tener en cuenta, lógicamente, el nivel competencial que asume cada una de las administraciones.

No obstante, hay que señalar que eso no significa que estámos parados, sino que se están dando pasos importantes, con una cada vez mayor participación municipal, en la gestión de los temas que les afectan, que deberá culminar en la aprobación de la esperada Ley Municipal Vasca.

2. COMPETENCIAS O SERVICIOS MINIMOS

A mi criterio, en lo que se refiere a Gipuzkoa, que es el territorio que conozco más directamente, y creo que la situación es asimilable a la de otros territorios históricos en líneas generales, los servicios mínimos obligatorios que se mencionan en el art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, se prestan hoy en todos los municipios guipuzcoanos y aún más, es decir, el nivel de exigencia básica, a este respecto se supera ampliamente, porque los servicios que ahí se enumeran se prestan prácticamente todos en todos los municipios y no sólo en los niveles de población que lo exigen, en muchos casos a través de mancomunidades.

El grado de cumplimiento de los servicios mínimos en Euskadi es el siguiente:

Todos los municipios disponen de alumbrado público; cementerio; recogida de residuos; limpieza viaria; abastecimiento domiciliario de agua potable; alcantarillado; acceso a núcleos de población e incluso a casi todos los caseríos por dispersos que estén; y tienen sus vías públicas pavimentadas.

Tienen parques públicos o plazas públicas; casi todos, incluso los más pequeños, disponen de bibliotecas públicas; cubren la prestación de servicios sociales; y están cubiertos los servicios de prevención y extinción de incendios, por medio de parques forales comarcales ó municipales también comarcales de extinción de incendios.

Algunos servicios que se citan, no se prestan en este momento porque no tienen sentido en los momentos actuales, o bien su extensión a municipios de menor tamaño no procede por los cambios habidos en la sociedad actual, como son:

a) El control de alimentos y bebidas que según la ley deben efectuar todos los ayuntamientos, entiendo que hoy ese servicio lo presta la Comunidad Autónoma a través de Osakidetza, sin que me pueda imaginar qué tipo de servicio puede ser éste que tienen que prestar todos los ayuntamientos, tal vez con sentido en otros tiempos, pero no actualmente.

b) Algo parecido ocurre con los mataderos; una exigencia del pasado hoy superada, la tendencia en los últimos tiempos ha sido la de la clausura de numerosos mataderos surgidos al amparo de una exigencia legal que será, sin duda, la razón de que conste este servicio en ese listado de servicios mínimos.

En fechas recientes y por requerimiento de las normas de la Comunidad Europea, Osakidetza se vió obligada a cerrar muchos mataderos, dejando en funcionamiento unos comarcales, o privados, lo que sin duda, es un avance y no supone que el ganado se sacrifique sin garantías, sino todo lo contrario.

c) En situación similar se puede colocar la exigencia de mercado en poblaciones superiores a 5.000 habitantes. Tal vez no tenga sentido hoy esa exigencia, si la obligatoriedad de ese servicio venía impuesta por la necesidad de garantizar el abastecimiento de las poblacio-

nes y de controlar el precio de los productos. Históricamente los mercados han sido más económicos, hoy este hecho no es generalizado, y no cumplen ninguna de esas dos funciones.

Con la dinámica que ha tenido la construcción, la creación de numerosos comercios de todo tipo, y la irrupción de los hipermercados, creo que hoy no tiene sentido la permanencia de este servicio en el listado obligatorio.

Considero pues, que ese listado de servicios mínimos obligatorios residenciados en el municipio, se encuentra desfasado, algunos deberían de desaparecer y habría que incorporar otros, cambiando también las escalas de población que la Ley de Bases realiza, para una mejor adaptación a la realidad.

Seguramente bastaría con definir tres niveles de población, y se ampliaría claramente el listado de servicios obligatorios para todos los ayuntamientos, residenciando la prestación de algunos servicios en otras administraciones como son, a título de ejemplo:

–..” el control de alimentos y bebidas” : en la Comunidad Autónoma,

–..” La prevención y extinción de incendios” : en el Territorio Histórico, o en una concepción de protección civil más amplia en el marco de la Comunidad Autónoma.

–..”El tratamiento de residuos” : Tal vez en el Territorio Histórico, por lo menos en algunos casos.

3. DESLINDE COMPETENCIAL.

El deslinde competencial entre los distintos niveles de administración debe realizarse teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad. Aquellas competencias que pueden ser ejercidas por el municipio o aquellos servicios que puedan ser prestados por el municipio deberán residenciarse en él.

Igualmente los que puedan ser ejercidos por el Territorio Histórico, no deben estar en el Gobierno Vasco y los que pueda ejercer el Gobierno Vasco, no deben residenciarse en el Estado.

Pero aceptando ésto, se plantean, a mi entender, dos problemas:

Uno) El de la capacidad económica de los municipios, que habrá de quedar resuelto a través de un adecuado reparto de los recursos económicos de que se disponga, en función de las competencias que cada nivel de administración ostente, cuestión que será, en todo caso solucionable, siempre que todas las administraciones entiendan la situación económica real que en cada caso se atraviesa y por tanto las disponibilidades reales globales y en consecuencia, la de cada una de ellas, resueltas con la participación de todos, como hemos dicho.

Dos) El problema de la capacidad de gestión de los municipios para asumir las competencias y prestar los servicios, que irá ineludiblemente unida a la dimensión del municipio y fundamentalmente al número de habitantes. Es difícil plantear una situación homogénea para todos los municipios guipuzcoanos, donde conviven Donostia con 180.000 habitantes, y Oresa con 79 habitantes. Este es un gran problema, problema que ahí está, con el que hay que convivir y al que hay que adaptarse y que habrá de tenerse en cuenta a la hora de delimitar las competencias.

Tal vez en este punto, merece una mención la Norma Foral Reguladora de las Demarcaciones Municipales de Gipuzkoa, recientemente aprobada, en la que se ha realiza-

do una apuesta en el sentido de frenar las pretensiones segregacionistas que han ido naciendo en los últimos años , incrementando la fragmentación de Gipuzkoa, hecho que contribuye a reducir la capacidad de los municipios.

Esta Norma fue aprobada con el visto bueno de Eudel, habiéndose admitido sus sugerencias que fueron incorporadas al texto mediante enmiendas en el transcurso de su tramitación en Juntas Generales.

Los parámetros básicos de la Norma son similares a los de Bizkaia.

Esta Norma Foral se ha basado en los siguientes criterios, expuestos en su preámbulo que dice:

“En la actualidad se estima la necesidad de aprobar una regulación propia afrontando la delicada función del legislador, que debe aunar los sentimientos y aspiraciones de identidad propia o histórica, con las exigencias de la racionalidad, la actualización y eficacia exigidas por la planificación urbanística, socio-económica y administrativa que demanda Gipuzkoa hoy.

Partiendo del actual mapa municipal y en aras de la racionalización del mismo, es claro que también a los órganos forales corresponde impulsar la fusión e incorporación de municipios y siempre con el máximo respeto a la autonomía municipal, y con el afán de mejorar la eficacia de la gestión de los recursos propios en todos los ámbitos de la vida social, económica y administrativa, y ofrecer consecuentemente unos mejores servicios a menor coste atendiendo la demanda de la sociedad actual. ”

Ese criterio de racionalidad necesaria pone pues fin, a la preocupante tendencia de los últimos años.

Por encima de los municipios, están los Territorios Históricos, como ya he indicado antes, a los que también por el principio de subsidiariedad, les corresponderá prestar los servicios y ejercer las competencias que no puedan prestar los municipios, después de haber impulsado que las que los municipios pequeños no puedan prestar por sí solos, se presten mediante mancomunidades u otras formas asociativas, por ejemplo: residencias de ancianos, bomberos, abastecimiento de agua, basuras, etc.

Para definir las competencias que deben quedar en cada municipio, es preciso hacer una breve referencia a la distribución competencial entre las restantes administraciones, ya que considero que el criterio de distribución competencial actual, y para ser prácticos y con los antecedentes históricos conocidos, debe servir de punto de partida. No me gustan los saltos en el vacío.

En este punto quiero llamar la atención sobre el hecho de que, nos queda una asignatura pendiente al constatar que el nivel de representación municipal no ha participado en la configuración de dicho marco competencial y debe participar realmente; es decir, que se debe dar la participación de los municipios para que el principio de subsidiariedad funcione correctamente.

La distribución de competencias entre el Estado, la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos, tal como se ha realizado por materias, en principio como compartimentos estancos, luego comunicados como consecuencia de las competencias concurrentes, debiera dar como resultado una escasísima relación del Estado con los municipios, ya que aquellas materias que puedan tener incidencia en las competencias municipales, deberían residenciarse en su mayoría en el Territorio Histórico o, en todo caso, en la Comunidad Autónoma.

En este sentido, en la antes mencionada Conferencia de 1919, D. Manuel Senante dice:

“ Este criterio es el que sostuve en el seno de la Comisión extraparlamentaria de que formé parte, y con arreglo a él, sostuve que a las regiones respectivas y no al Estado, incumbe todo lo relacionado con el Estatuto Municipal”.

El mismo criterio de distribución competencial se ha utilizado para la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma y a los Territorios Históricos, y además los Territorios Históricos recuperan algunas de sus competencias directamente a través del Estado, por ejemplo la de Hacienda, en el pasado, y la de Transportes Terrestres por Carretera, que se está negociando ahora.

Partiendo de esa distribución competencial la Ley de Bases utiliza el sistema de garantía de intervención del municipio en distintas materias que relaciona el art. 25 de la Ley, por el cual deberá reconocérsele alguna competencia en todas ellas, que junto con la facultad del art. 28 permite a los ayuntamientos intervenir en cualquier materia y prestar los servicios que estime convenientes, siempre que su capacidad económica se lo permita.

Es decir, que la distribución competencial entre el Estado, la Comunidad Autónoma y el Territorio Histórico, es una distribución por materias, que se puede entender, como separada por líneas verticales, no traspasables, de manera que una administración no puede actuar en las competencias de otra y sin embargo, el municipio se sitúa tras una línea horizontal, que abarca las tres verticales, que es permeable, de manera que pincha o puede pinchar, en las competencias de las otras administraciones y puede prestar servicios complementarios a los de cualquiera de ellas.

Lógicamente al abordar las competencias que deben residenciarse en el municipio habrá de tenerse en cuenta el ámbito material de que se trate y su incidencia en el común de los ciudadanos, y ello se concretará cuando se aborde su regulación legal, por lo que en cada materia el nivel de intervención municipal habrá de ser distinto.

En cuanto a la capacidad económica de los municipios, creo que ha de plantearse una distribución económica de los recursos adecuada a las competencias asumidas, y a tenor, claro está, de las posibilidades reales del País, y a partir de ahí, cada una habrá de administrarse adecuadamente para poder hacer frente a sus obligaciones.

Casa mal con la autonomía municipal la disponibilidad de un importante campo competencial y la necesidad de pedir dinero a otras administraciones. Realizada una distribución competencial clara y una distribución de los recursos adecuada, que debe hacerse, con la participación de los municipios en los diferentes órganos de decisión, (Consejo Vasco de Finanzas, Consejo Territorial de Finanzas, Consejo Territorial de Bienestar Social etc.), debe terminar el peregrinaje de los Alcaldes por otras instituciones en demanda de dinero.

Por tanto, creo que la capacidad económica de los municipios, no debe ser un elemento a considerar en la distribución competencial, sino que de ésta derivará aquella, con las precisiones que luego indicaré.

Ciertamente la asignación de recursos es algo muy distinto según se realice a través de programas finalistas, que obligan a los municipios a depender de otras administraciones y de sus políticas, para poder llevar a cabo sus previsiones o prestar determinados servicios, o si se realiza mediante transferencias corrientes.

En este sentido la Comunidad Autónoma Vasca, dió un paso de gigante, en Gipuzkoa fué allá por el año 84, ya lejos, al crearse el fondo foral de financiación municipal que absor-

bía las transferencias corrientes a los ayuntamientos y un paquete importante de recursos que se dedicaban a programas finalistas a través del plan foral de obras y servicios, ya extinto, de manera que desde aquella fecha, los ayuntamientos reciben y saben que van a recibir una parte importante de sus recursos periódicamente, y sin sujeción a programas ni condiciones, siendo éste un paso esencial en la autonomía municipal.

En esta definición del Fondo Foral de Financiación Municipal debe darse también una mayor participación municipal.

Considero que la atribución de competencias a los municipios debe realizarse planteando objetivos ambiciosos pero realistas, adecuando los medios para que aquellos que no puedan ser prestados por un solo municipio, sean prestados por medio de mancomunidades u otras formas asociativas, y los que no puedan ser prestados de esta forma sean asumidos subsidiariamente por el Territorio Histórico.

Esta distinta posición en cuanto a la asunción de competencias o prestación de servicios por los distintos municipios, deberá de tener reflejo en el Fondo Foral de Financiación Municipal, con descuento del costo de las competencias o servicios no asumidos por los ayuntamientos.

Toda esta nueva distribución competencial, deberá tener presente la conveniencia de impulsar la racionalización municipal, en beneficio de los ciudadanos, para que el estamento municipal, tenga así el poder que le corresponde en el entramado institucional en que nos encontramos inmersos.

No desearía terminar esta parte sin manifestar mi gran preocupación por la capacidad municipal de desarrollar todas las competencias, que originan o pueden originar la creación de dobles ventanillas por falta de acuerdos, por falta de voluntad política o por la deficiente prestación de los servicios.

Es igualmente denunciable si se da la invasión, sin autorización, de competencias municipales por la Diputación o el Gobierno Vasco.

Es importante la máxima coordinación interinstitucional de forma que cada cual desarrolle su competencia con el máximo de eficacia. Para ello será necesario delimitar muy bien las competencias dejando claras las reglas de juego y cortando las dobles ventanillas.

Debería encontrarse entre todas las administraciones de la Comunidad Vasca, una forma de control y penalización para corregir las disfunciones en este sentido, debiendo crearse en la nueva ley los mecanismos de coordinación y cooperación entre administraciones, que eviten esas situaciones de duplicidad de servicios.

4. FINANCIACION

a) Relación entre competencias atribuidas a los municipios y medios de financiación asignados

La financiación de los municipios vascos ha sido objeto de una atención especial desde el entramado institucional a partir de la reinstauración del Concierto Económico en 1981.

En la época anterior al Concierto, los recursos que financiaban las corporaciones locales, difícilmente cubrían el coste de los servicios mínimos de obligada prestación, prevista en la legislación de régimen local.

Las inversiones en equipamientos básicos para los municipios se cubrían a través de los planes provinciales de obras y servicios como ya he comentado, con aportaciones que cubrían una parte del coste de las obras o servicios (50%) y con una financiación preferente.

A partir del año 1981 y con la puesta en marcha del Concierto, las circunstancias han variado y su efecto lo hemos podido comprobar todos, tanto en las mejoras de equipamientos básicos municipales (a través de los Planes Forales de Obras y Servicios), como en los nuevos y mejores servicios que se han promovido desde las corporaciones municipales democráticas.

En el periodo comprendido entre 1981 y 1985, la actuación de las Diputaciones Forales ha orientado gran parte de los recursos disponibles en cada Territorio a financiar tanto los presupuestos ordinarios de los Ayuntamientos como los de inversiones, con la puesta en funcionamiento de diversos planes forales de cooperación en (carreteras locales, saneamiento, equipamientos culturales y deportivos, acondicionamiento urbano, etc., etc....), con crecimientos los dos primeros años de más del 400% sobre las cantidades que se venían percibiendo anteriormente.

Podríamos adelantar que en este periodo hubo un exceso de financiación, en un corto tiempo, en lo que supone la correspondencia entre el nivel básico de servicios y la financiación proveniente de los recursos del Concierto. Aunque esto es cierto, el nivel de déficit de equipamientos que existía era tan fuerte que su desfase pudo ser cubierto en gran medida.

La asunción por parte de la Comunidad Autónoma Vasca de importantes nuevas competencias en el periodo 81/85 (Educación, Transportes, Industria, Ertzaina, Cultura, Turismo, Comercio, Agricultura, Carreteras, etc....), la reordenación de actuaciones entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, con la entrada en vigor de la llamada LTH, y la consolidación de los traspasos en 1985, supuso la adopción de un nuevo esquema de financiación en las tres instituciones (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos).

En efecto, la primera reordenación y acomodación del reparto de los recursos del Concierto aprobada por la primera ley de aportaciones fijó un primer criterio de asignación interna de recursos, que con ciertas acomodaciones, sigue hoy vigente.

Las Diputaciones Forales asumen importantes políticas de gastos en Carreteras, Bienestar Social, Agricultura, Juventud, Deportes, Cultura, Urbanismo, etc... y, a su vez, ceden en favor del Gobierno Vasco áreas que venían gestionando con anterioridad: Hospitales, Ferrocarriles, Euskera, etc...

La aplicación de los nuevos criterios de distribución de recursos entre Gobierno y Diputaciones se realizó en base a la valoración de las competencias ejercidas, consolidando el gasto presupuestario global de cada una de las áreas objeto de análisis.

En idéntico sentido, el análisis evolutivo de los presupuestos municipales en el periodo, permitió asignar a los municipios un nivel de participación en la recaudación, que se establecía como recomendación en la 2ª ley de aportaciones (1986) de como mínimo el 50% de los recursos disponibles en cada Territorio para Ayuntamientos y Diputaciones, una vez descontados de los ingresos por tributos, el cupo al Estado y las aportaciones al Gobierno Vasco.

A su vez, como ya he indicado, se refundieron parte de los fondos que se venían aplicando de las Diputaciones a los Ayuntamientos en dotaciones de carácter condicionado o finalista, dándoles el carácter de no finalistas en una segunda etapa.

Como puntos positivos podemos apuntar:

- Suficiencia Presupuestaria; permitió cubrir todas las iniciativas locales con mayor autonomía.
- La aplicación del automatismo en el cálculo de la participación en la recaudación, permitió asegurar un crecimiento progresivo de estos recursos en función de los aumentos de recaudación.
- Permitted independizar el proceso de asunción de nuevas competencias de la fijación de las aportaciones a los municipios. Riesgo compartido y reparto equilibrado de los fondos de cada Territorio. Si se ingresa más, se reparte más y viceversa.

Como aspectos más problemáticos citamos:

- La incorporación del riesgo compartido en el planteamiento de los presupuestos asegura el automatismo en la liquidación (para lo bueno y para lo malo), pero exige un ejercicio de responsabilidad y solidaridad también cuando los ingresos disminuyen, cuestión, que a veces cuesta asumir.
- Los criterios de distribución interna entre los municipios, de la participación en recaudación, aunque consensuados y objetivos, no permiten ajustar la financiación a distintos niveles de gasto en municipios que aunque tengan igual población, tienen problemáticas diferentes, porque el criterio dominante en el Fondo Foral de Financiación Municipal es el de población.

Este tema siempre es discutible y no lo resuelven las matemáticas.

- Quizás un aspecto que merece la pena destacar, es que como fruto del incremento de recursos y ante la lista interminable de necesidades a cubrir, algunos municipios han montado estructuras y servicios nuevos sin valorar los efectos de estas políticas a medio y largo plazo.
- No se han explorado, suficientemente, vías alternativas de financiación, mediante pago del coste de determinados servicios entre usuarios o en otros casos, la gestión de los tributos propios no ha sido objeto de atención especial.

b) Situación financiera de los municipios

Han pasado ya 10 años desde la aplicación de la nueva formulación de las leyes de aportaciones y el sistema ha permitido integrar la financiación del desarrollo estatutario (Insalud, Inserso, Universidades, etc...), aunque ello haya supuesto tensiones en determinados momentos como consecuencia de desajustes en la coyuntura económica y en la recaudación; o por los efectos de las sucesivas leyes de cupo.

Un análisis competencial exhaustivo, como método para establecer niveles de financiación o necesidades de recursos no es suficiente, aunque académicamente parezca el método más adecuado.

Los motivos para esta opinión, son muy diversos:

- Existe gran dispersión de municipios y situaciones de partida.
- Un mismo servicio o competencia se puede ejercitar de diferente manera incluso en municipios de características equiparables.

– Los criterios de distribución de recursos entre municipios tienen que respetar condiciones de igualdad de trato ante situaciones iguales y, sobre todo, deben de asegurar una estabilidad en el tiempo para evitar el litigio permanente.

La incorporación de estos criterios no debe de afectar al esquema de financiación de los demás niveles de administración.

Pensemos por un momento que, como consecuencia de una ley determinadas competencias que hoy se ejercen en las Diputaciones pasan a los Ayuntamientos y/o viceversa. Habría que realizar un análisis presupuestario histórico de cuánto cuestan esos servicios antes de promover una modificación del estatu quo actual (53%, Ayuntamientos, 47% Diputación). Ello es posible a nivel global, pero de difícil aplicación en los municipios afectados.

Estas consideraciones se agravan si pensamos que puede haber municipios con distintos niveles competenciales asumidos.

El hecho de que exista dificultad, no significa que este tema sea inabordable. Pueden establecerse diversos sistemas de financiación de determinados servicios, conociendo su coste global y estableciendo determinados estándares. Esto ya se viene haciendo actualmente en diversos programas de colaboración.

No podemos sacar conclusiones de carácter general basadas en estas experiencias. Es preciso acertar a qué supuestos y servicios se podrían aplicar fórmulas concretas; pero de ahí a extrapolarlas con carácter general, no es tarea sencilla.

Existe una preocupación en todas las personas implicadas en las responsabilidades de Gobierno Municipal por la dinámica de gasto que tienen nuestros municipios y el estrechamiento progresivo de nuestra capacidad de maniobra en lo financiero. Me consta que esta misma preocupación existe tanto en las Diputaciones como en el Gobierno.

Sin pretender aportar una visión optimista de la situación, porque no lo es básicamente por el alto nivel de endeudamiento, voy a aportar una serie de datos que me parece pueden resultarles de interés a ustedes:

1) La participación de los municipios en la recaudación de los tributos que en el País Vasco recaudan las Haciendas Forales, para el año 1994 alcanza las siguientes cifras:

Alava: 46.169 pesetas por habitante y año. (2,6 veces más que en el Estado).
Bizkaia: 33.887 pesetas por habitante y año. (1,94 veces más)
Gipuzkoa: 42.806 pesetas por habitante y año. (2,45 veces más).

Los Ayuntamientos de Territorios de régimen común: 17.473 pesetas por habitante y año.

2) De cada 100 pesetas que se someten a reparto entre las distintas Administraciones y en referencia al año 1993, y a Gipuzkoa,

9 pesetas se abonan al Estado
67 pesetas se abonan al Gobierno Vasco
12,2 pesetas corresponden al Fondo Foral Municipal
11,8 pesetas se aplican a financiar a la Diputación Foral

3) Los impuestos propios municipales (IBI, IAE, Circulación, Plusvalía, Obras), suponen en 1993 el 26,6% de los ingresos corrientes o el 20% del gasto total.

4) El gasto de funcionamiento medio de los municipios de Gipuzkoa en 1993 (personal CAP.I, y adquisiciones a terceros CAP. II), supone el 48% del presupuesto total.

Las necesidades de financiación ajena (endeudamiento) del conjunto de municipios en 1993 suponen el 10,3% del total del presupuesto.

Las inversiones de los Ayuntamientos en 1993 (20.862 millones de ptas) representan el 28% de su presupuesto.

5) Las dotaciones del Fondo Foral y la participación en la recaudación de tributos no concertados, cubre el 38,5% del presupuesto de gasto municipal.

6) La carga financiera media del conjunto de los municipios Guipuzcoanos en el año 1993, supone el 13,3% de su presupuesto total, lo cual significa que mientras unos están en el tope del 25% otros están por debajo del 10%.

7) El gasto de funcionamiento medio de la Diputación en 1993, supone un 21% sobre su presupuesto total.

Las necesidades de financiación ajena (endeudamiento) para la Diputación para 1993, es del 19,3% de su presupuesto.

Las inversiones que la Diputación Foral dedica para el mismo año, representan el 47% de su presupuesto.

Un análisis evolutivo de estas cifras en un periodo de 4 o 5 años, nos puede ayudar a observar cómo van comportándose las variables que se han anotado y, en lo que afecta al endeudamiento y cargas financieras de todas las instituciones (Diputaciones y Ayuntamientos) podremos realizar un test acerca de la suficiencia o no del sistema actual de financiación y de los riesgos que asume cada nivel institucional, para plantear sus políticas.

c) Esfuerzo fiscal municipal

Ya hemos analizado el efecto que ha tenido el sistema de financiación en el nivel de esfuerzo fiscal municipal. Los municipios del País Vasco tienen capacidad de actuar sobre sus impuestos estableciendo tipos, coeficientes, bonificaciones, etc, de manera que se pueda adecuar su recaudación a las necesidades de financiación. Evidentemente, no es la única solución pero, a diferencia de la situación en los municipios de régimen común, existe un margen de actuación amplio.

La planificación y proyección de políticas para cada legislatura, permitirá combinar los diferentes elementos que configuran las cuentas públicas del periodo. No cabe duda que, cada vez más, habrá que combinar rigor en el gasto y austeridad, con políticas autónomas de actuación sobre todas las fuentes de ingreso (tributos, tasas, precios, etc...).

La recaudación de impuestos depende de la coyuntura económica y tiene sus límites de crecimiento.

Merece y deberá tenerse en cuenta, sobre todo en un plano presupuestario y de financiación, las posibles ayudas de la Unión Europea para canalizar debidamente los fondos estructurales para la agricultura, industria, pesca, etc, que normalmente los padece el municipio, como casi todo, pero que en su compleja tramitación deberá buscar el decidido apoyo de Diputación y Gobierno Vasco.

La evolución del endeudamiento de las Diputaciones y Ayuntamientos nos obligan y más en un futuro próximo, a adoptar medidas rotundas de contención de gastos y a explotar fórmulas de financiación de inversiones y servicios, quizás ralentizando éstos en el tiempo.

También en la Administración deberemos de adoptar medidas que aseguren un equilibrio a medio plazo.

d) Recursos procedentes de las Diputaciones

La asignación de recursos a los diferentes municipios de cada Territorio tiene el doble componente, de distribución vertical (en distintos niveles de administración), y horizontal entre los municipios de cada Territorio, como ya se ha dicho.

El Consejo Vasco de Finanzas en un primer momento y las leyes de aportaciones con posterioridad han aprobado una serie de recomendaciones sobre esta materia, aunque la regulación correspondiente compete a las Juntas Generales de cada Territorio.

Estas recomendaciones tienen en consideración como se ha dicho anteriormente el nivel de gasto global municipal a efectos de fijar el quantum de la participación en tributos (como mínimo el 50% en la recomendación inicial, el 53% en la actualidad en los tres Territorios Históricos).

Los criterios generales de distribución también se vienen aplicando con mayor o menor ponderación en las sucesivas normas sobre Fondo Foral de Financiación Municipal, que regulan la materia, que son:

- Asegurar un nivel mínimo de financiación para los municipios de inferior tramo de población.
- La población es el elemento básico en la distribución.
- El esfuerzo fiscal municipal es un factor corrector.
- El índice de desempleo.
- Superficie, dispersión urbana, características diferenciales, etc...

El debate anual presupuestario, ha supuesto la introducción de nuevas variables en el sistema y la variación de los criterios de ponderación de algunos de los elementos citados.

Nos parece acertada la formulación de unas directrices generales acerca de los criterios de distribución, con los debates oportunos y tomando referencias de otras comunidades.

1) Ante la opción entre norma específica o norma anual incluida en los presupuestos, pienso que una norma general con vocación de permanencia resulta mucho más adecuada. No obstante, si las condiciones globales de distribución competencial o de financiación varían (cuando se modifica la ley de aportaciones o la de cupo), puede resultar necesario promover la revisión si afecta de manera sustancial a la distribución vertical.

Respecto de la necesidad u oportunidad de armonizar dicha norma entre los distintos Territorios, parece adecuado situar el tema en el campo de la oportunidad. La realidad de cada Territorio es muy diversa y aunque, en principio, las bases a tener en cuenta pueden barajar factores similares, las soluciones pueden ser diversas, como ya se ha dicho.

2) Me parece necesaria la participación municipal en la determinación de los recursos y en la formulación de las bases de distribución. El Consejo Territorial de Finanzas Públicas cumple entre otras esta función importante. Las Asociaciones de Municipios permitirán cubrir con su soporte técnico y organización esa función de comunicación y coordinación entre los distintos Territorios.

3) Los criterios de distribución deben de tener en mi opinión una serie de características:

- No ser excesivos (pocos y claros).
- De fácil e indiscutida objetivación.
- De aplicación general a todos los municipios.
- Tienen que tener en cuenta los criterios de equidad en la distribución de los recursos.

Las normas establecerán:

- Las bases del modelo (riesgo compartido, recursos a distribuir, formulación, liquidación, adaptación a nuevas situaciones, revisión, etc....).
- Los criterios de ponderación (elementos básicos y de corrección de ponderaciones).
- La adaptación a la realidad - criterios correctores (municipios pequeños, capitalidad, temas de excepción).

Se debe de ponderar la eficacia, el ahorro público, el esfuerzo fiscal, etc..., pero no establecer criterios de diferenciación particular ya que puede resultar peligroso.

En esta cuestión como en muchas otras de la vida, no existen principios inamovibles. La participación y el consenso junto con la observación de las experiencias y el espíritu de mejora en el quehacer diario, nos darán la clave para conseguir una mejor adaptación de las normas que regulemos a la compleja realidad que nos envuelve, con el fin que todos perseguimos que es el de servir a nuestros ciudadanos y a nuestro pueblo vasco.