

LA FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES: BALANCE Y PERSPECTIVAS

María José Fernández Pavés



COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO
Descentralización y Gobernabilidad

Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional
José Carlos Illán Sailer

*La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas
para una agenda futura*
Carlos Hernández Ferreiro

La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura
Caryl O. Alonso Jiménez

La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización
José Luis Ábalos Meco y José Carlos Illán Sailer

La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas
María José Fernández Pavés

La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización
Federico Amador Castillo Blanco

*La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana
en los procesos de descentralización*
Manuel Medina Guerrero

*Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental:
un análisis comparado*
Carlos Hernández Ferreiro

Coordinador de los trabajos: José Carlos Illán Sailer

Supervisión de los trabajos: Departamento Técnico - FIIAPP

La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas
© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2006
© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), 2006
© María José Fernández Pavés, 2006

ISBN: 84-8198-674-7
Depósito Legal: M-47.287-2006

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Prólogo

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), dentro del conjunto de funciones que tiene encomendadas, ha venido desarrollando una amplia actividad en el ámbito de la investigación aplicada a los procesos de reforma institucional, así como a la mejora de los instrumentos de gobernabilidad y la consolidación de las instituciones democráticas.

En esta colección se analizan diversos aspectos de los procesos de descentralización y reforma institucional y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones en los países en transición. Los trabajos incluyen estudios sectoriales sobre diversos aspectos de estos procesos. Entre otros, la gestión y prestación de servicios públicos, la reforma de la carrera civil, la financiación de los gobiernos locales o la promoción de la participación y la rendición de cuentas en el marco de los procesos de descentralización. La colección se completa con sendos estudios comparativos de carácter geográfico, uno sobre la descentralización y reforma administrativa en Europa Central y Oriental y el otro sobre América Central.

Uno de los principales objetivos de esta publicación es el de ofrecer una imagen comprensiva de un fenómeno tan complejo como la descentralización administrativa y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones democráticas, desde una perspectiva multidisciplinar que, en ningún caso, renuncia a ofrecer una mirada consistente sobre el objeto de estudio. Con ello, la FIIAPP pretende efectuar una contribución de utilidad en el ámbito de la investigación aplicada sobre los procesos de descentralización en el contexto de los países en transición.

Estos procesos de descentralización constituyen un elemento básico para el desarrollo del buen gobierno y las estructuras de la gobernanza democrática. En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, el apoyo y fortalecimiento de tales procesos demanda la existencia de reflexiones que aseguren la calidad en la ejecución de los diferentes proyectos.

El presente informe ha sido realizado de manera conjunta con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), institución con la que la FIIAPP ha establecido una colaboración para el mutuo reforzamiento de las actividades de investigación y generación de conocimiento en el área de la cooperación internacional para el desarrollo en el campo de la Gobernabilidad Democrática.

Antonio Fernández Poyato
Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

Índice

1. Diagnóstico de la situación	9
Las competencias locales	9
El sistema de financiación local: autonomía y suficiencia	10
Su vinculación con la financiación nacional.....	11
Los recursos disponibles por los municipios	13
La interrelación de los ingresos locales.....	17
2. Propuestas para el debate.....	19
A) La financiación de las ciudades: análisis y valoración	19
1. Un buen sistema de financiación depende tanto del volumen de ingresos como del control sobre el gasto público	19
2. Fomentar la imaginación en la búsqueda de nuevas fuentes de financiación, acordes a las necesidades de gasto y a las potencialidades de obtención de riqueza	23
3. Trasladar las implicaciones del principio de subsidiariedad al sistema de financiación local.....	25
B) La distribución de ingresos y de tributos entre los distintos poderes públicos: la financiación del desarrollo local, la cohesión territorial y la lucha contra los desequilibrios fiscales	28
4. Es indispensable una adecuada distribución del volumen de ingresos entre los distintos niveles de gobierno del Estado, en función de las competencias y funciones asumidas	28
5. Debe cuidarse mejor el régimen jurídico de los gravámenes que recaen sobre los ciudadanos como futura fuente de financiación con su aplicación	30
6. Hay que equilibrar las distintas fuentes de riqueza sometidas a gravamen, para mejorar la recaudación tributaria en su conjunto	33
7. El sistema de financiación local debe intentar corregir los desequilibrios fiscales, tanto verticales como horizontales, existentes dentro del país.....	36

C) Tendencias actuales del crédito para la financiación municipal	41
8. Una meta imprescindible es el control sobre el nivel de endeudamiento local, en relación con la rentabilidad que generen las inversiones y la viabilidad de su amortización	41
9. Deben buscarse los mecanismos de cobertura de los gastos de inversión e infraestructura que sean menos costosos financieramente y a la vez aporten una mayor eficacia en la consecución adecuada de los objetivos perseguidos	43
10. Debe darse el papel protagonista en la decisión sobre el destino, empleo y control de las inversiones financiadas con endeudamiento al ente local, aunque se gestione el crédito a través del Estado	45
3. Conclusiones y recomendaciones	49
Bibliografía	55

Diagnóstico de la situación

Las competencias locales

Los municipios de todos los países en general, como sucede clara aunque no exclusivamente en el ámbito europeo y latinoamericano, están asumiendo cada vez más competencias, funciones y servicios en sentido amplio; para los cuales no tienen título jurídico competencial reconocido en la legislación, ni, por tanto, previsión de asignaciones económicas suficientes, de las que puedan disponer para cubrir dichos costes, y así financiar los gastos que ocasionan. Y sin embargo, a la vez resulta imprescindible darles una respuesta a esas nuevas tareas desarrolladas¹, con su cobertura y satisfacción adecuadas; para lograr el bienestar de su población, de sus ciudadanos, así como para impulsar y avanzar en la consecución del desarrollo económico y progreso social de sus ciudades.

Además de esto, resulta que en muchos casos, cubren con ello la falta de decisión y actuación en este sentido, por parte de otras instancias de gobierno superiores, fundamentalmente nacionales pero a veces también regionales, de cuya estructura y organización internas forman parte las entidades locales, por integrarse en ellas territorialmente para constituir las; y, que sin embargo, a pesar de corresponderles en muchos casos esas competencias, no afrontan su desarrollo y ejecución como debieran por multitud de razones. Por esto, la consecución de una financiación suficiente para las entidades locales, que cubra todos los recursos que necesitan para:

- afrontar el funcionamiento normal y cotidiano de la institución, y su nivel mismo de administración,

1. “La «universalidad» (competencia sobre todos los asuntos-materias en los que legalmente no se encuentre establecida competencia a favor de otra instancia administrativa territorial), incluso en su vertiente de «complementariedad» (aspectos de los asuntos-materias objeto de competencias a favor de otras instancias administrativas territoriales no cubiertos por tales competencias; supuesto equivalente-equiparado al de inexistencia en la materia de competencia), constituye nota identificativa de la autonomía local” (L. Parejo [Dir.]: “Informe sobre Autonomías locales, descentralización y vertebración del Estado”; *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, nº 2. 1999; p. 258).

- la prestación de servicios públicos y la provisión de bienes públicos, con el grado de dignidad adecuado,
- las inversiones, obras e infraestructuras necesarias para su desarrollo y crecimiento,
- la cobertura de otros objetivos, finalidades o metas de interés público precisas,
- así como también incluso, el desarrollo local en general, a la vez que se protege el medio ambiente y se promociona el crecimiento económico y la generación de riqueza, como modelo ideal a alcanzar de desarrollo estable respetuoso y sostenible,

viene siendo tradicionalmente, una cuestión recurrente a resolver por todos los sistemas, dado que no se ha sabido, o no se ha podido, o en algunos casos incluso, no se ha querido encontrar la solución correcta y duradera por los Estados para superarlo definitivamente².

El sistema de financiación local: autonomía y suficiencia

Desde este punto de vista, no solamente pueden ser tomados en consideración los conocidos como recursos propios de las entidades locales, como puedan ser sus tributos propios tales como impuestos o tasas, fundamentalmente; sino también los ingresos que proceden de otras instancias gubernamentales que se los transfieren en diversas modalidades³, ya sean propiamente como participaciones de plena disposición en tributos estatales, como fondos de inversión social en general, o incluso como subvenciones o ayudas afectadas en su destino final. Resulta evidente que sólo de la conjunción de estos dos tipos de recursos, incluyendo en el primer grupo de ellos también a los fondos procedentes en su caso, del crédito o endeudamiento público local, siempre por supuesto con mucha cautela y prudencia por las graves consecuencias que su uso abusivo puede traer de todos conocidas; podrá obtenerse hoy día la tan ansiada y aún lejana en muchos casos suficiencia financiera local, que permita actuar a los Gobiernos

2. “Ya resulta clásica la calificación acuñada al respecto por la práctica totalidad de los estudiosos dedicados al tema, e incluso por los intervinientes directos en el proceso legislativo que la va marcando (a la hora de justificar algunas de las normas promulgadas con la finalidad primordial de paliarla), sobre la endémica situación deficitaria de la financiación local. Y esa precariedad financiera, que choca frontalmente con el principio constitucional de suficiencia, precisamente obedece en gran medida al otro gran principio acuñado paralelamente como hemos visto; un sistema mixto de recursos, que navega entre la pura y simple transferencia de fondos, que podría garantizar en mayor medida aquella bastantía (pero pagando la costosa pérdida de autonomía de decisión y gestión consiguientes); y la creación de una tributación local propia, en sentido estricto, protagonizada por cada corporación en función de su capacidad gravatoria” (M. J. Fernández Pavés: “La reforma de las Haciendas locales”; *Modificaciones y panorama actual del Régimen Local Español*, CEMCI. 2000; p. 475).

3. “Las transferencias son necesarias porque, aún en el caso de que los municipios recaudaran sus impuestos (fuentes de ingresos propios) de la manera más eficiente posible, dichos ingresos serían insuficientes para enfrentar los desafíos y necesidades de *desarrollo* local. Más aún, en ciertos casos los ingresos propios serían insuficientes para asegurar un nivel mínimo de *administración y servicios*” (L. G. Romeo: “Transferencias fiscales en Nicaragua: vuelta a lo básico”; *NYC*, 25-10-2002; pp. 2 y 3).

locales en el ámbito de sus competencias, con plena capacidad, autonomía y disponibilidad de recursos.

La suficiencia de recursos para los municipios es un principio básico pero no exclusivo, dado que entra en juego simultáneamente con la autonomía local, incluyendo en ella por supuesto, la autonomía financiera local, para dotar del necesario sustrato sólido, reconocido, legitimado y eficaz a la actuación de las corporaciones respectivas; en tanto que debe estar consolidado suficientemente para que sea firme, estable y duradero en el tiempo (sólido), ha de verse reflejado o consagrado de alguna manera en la legislación vigente al respecto, preferentemente constitucional (reconocido), debe haberse ganado el reconocimiento, asunción y defensa de la población del país, de toda la ciudadanía en su conjunto (legitimado) y ha de regirse por normas y criterios eficientes y eficaces, en cuanto realistas y a la vez oportunos y convenientes (eficaz).

Por lo tanto, de una parte, tenemos la autonomía local como criterio de libertad y responsabilidad a la vez, no lo olvidemos, en la toma de decisiones para la gestión y administración de los intereses, funciones y competencia atribuidas a los municipios; y por otra, la necesidad de obtención de recursos suficientes por su sistema de financiación, que por tanto han de ser adecuados o bastantes en cuantía para cubrir dichos intereses, funciones y competencias. Además, han de ser respetados e incluso impulsados por las otras instancias de gobierno de mayor alcance territorial; y deben basarse igualmente, no sólo en ingresos propios, sino también en recursos ajenos, es decir, en la totalidad de fondos disponibles por la entidad, para poder conjugar realmente la autonomía local con esa suficiencia financiera⁴; dado que, sólo con sus propios tributos, o incluso con éstos junto a los posibles créditos, bonos y demás formas de endeudamiento local, no es posible hoy día, ni lo va a ser en mucho tiempo, quizá nunca se logre esa meta, alcanzar esa plena suficiencia financiera local en el conjunto de los ingresos nacionales, no lo olvidemos.

Su vinculación con la financiación nacional

Qué duda cabe que el diseño de un sistema de financiación de las ciudades adecuado, debe ser siempre abordado, analizado y resuelto (o al menos, de eso se trata) en el contexto de la financiación global del país, y por tanto, puesto en relación con los respectivos sistemas de recursos estatales y regionales en su caso; para de esa forma, integrarlo

4. “Estos objetivos —redistribución, reparto igualitario, compensación, niveles mínimos de funciones a cumplir por los entes— acentúan la importancia de la finanza derivada como medio para su instrumentación, ya que los recursos propios de los entes menores han revelado ser insuficientes. A pesar de todos los reclamos de los entes locales en pos de su autonomía se aprecia que sus recursos resultan siempre insuficientes” (A. Mazz: “Criterios de distribución del poder tributario entre el Estado y los entes territoriales menores. Los principios informadores del poder tributario local, con especial referencia al régimen constitucional uruguayo”, *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson, 2005, p. 678).

plenamente en el sistema, con la consiguiente nivelación adecuada en el reparto vertical de fuentes de ingresos que evite dichos desequilibrios potenciales, dotándolo a su vez de la necesaria cohesión territorial interna, de cara a lograr un desarrollo integral, equilibrado y armónico de todos los municipios y zonas territoriales que constituyen al Estado, para evitar igualmente posibles desequilibrios ahora horizontalmente planteados⁵.

La solución en todo caso a la financiación municipal, o si se quiere, a la autonomía y suficiencia de recursos para los Gobiernos locales, está implícita en la resolución del problema de los ingresos nacionales; es decir, en la bastantía de su importe global, en su distribución entre las diferentes instancias de decisión internas, y en la adecuación de esto último al nivel de funciones y competencias asumidas por cada una de ellas; dado que los recursos financieros son limitados, siempre es así y seguirá siéndolo, y las necesidades de gasto reales y potenciales están ahí, son verdaderas y en crecimiento constante, aunque no estén concentradas en un solo ente público sino que lo están repartidas, distribuidas y aún a veces compartidas entre las distintas instancias de gobierno. En este sentido:

- de una parte, hay que pretender afianzar y consolidar las fuentes de ingresos principales del país, para dotarlas de estabilidad y seguridad, así como intentar lanzar o impulsar nuevos yacimientos de ingresos, nuevas fuentes de financiación, que coadyuven a la recaudación global con la mayor facilidad de gestión posible y el menor rechazo social que se pueda (suficiencia de recursos nacional);
- hay igualmente que hacer una distribución de dichas fuentes de recursos, entre las distintas instancias de gobierno con poder de decisión, con competencias asumidas bajo su responsabilidad y gestión, de acuerdo precisamente a esas funciones atribuidas por la legislación, en función de su coste o gasto generado con su cobertura y consecución (pretender el equilibrio fiscal vertical);
- atendiendo también a que dicha distribución o atribución de competencias y, sobre todo de ingresos, no sólo mantenga el *status quo* actual del país, sino que antes al contrario, pretenda acercar, igualar o al menos equilibrar los niveles de servicios básicos, de infraestructuras, de desarrollo y crecimiento económico y social globales dentro de su territorio, para lograr una redistribución o reparto más justo de la riqueza y renta nacional (combatir el desequilibrio fiscal horizontal);
- sin olvidar igualmente también, la imperiosa necesidad de instaurar la eficacia y eficiencia en el gasto público, creando una cultura y, por supuesto, hábito de planificación previa y realista de su gestión, de control sobre su ejecución, de responsabilidad por posibles desviaciones o incumplimientos, y de transparencia

5. "En este sentido, el desbalance fiscal vertical (entre los distintos niveles de gobierno), como el horizontal (entre las unidades de gobierno de un mismo nivel) frente a necesidades crecientes de gasto, se manifiesta en todos los países y en algunos alcanza dimensiones preocupantes, lo que evidencia la falta de una adecuada corresponsabilidad fiscal en la implementación de los procesos" (D.M. Rufián Lizana: "Financiamiento de las Administraciones locales en Chile", *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005; p. 201).

incluso hacia la ciudadanía, aportando la información y permitiendo la intervención que sean necesarias para lograrlo en cada caso (mejora del gasto público en general).

En todas estas líneas o en algunas de ellas al menos, se está trabajando en general a nivel mundial; siendo muy diferentes y diversos los logros alcanzados hasta la fecha en cada región del planeta, en cada parte de esa zona, en cada Estado, país o nación, e incluso en cada territorio del mismo que lo integra, más si cabe si consideramos todos y cada uno de los municipios y entidades locales que pueblan nuestra tierra. Además, no se escapan a ningún observador imparcial las enormes, variadas e importantes dificultades e impedimentos de todo tipo, que se oponen o al menos entorpecen y dificultan su alcance, el avance hacia su logro y consecución; en tanto que ello es un proceso largo y penoso, con avances y retrocesos, cuya meta última u objetivo final que podemos calificar de utópico, está desgraciadamente demasiado alejado de momento, o al menos así lo parece en la actualidad, es bastantes, en demasiados municipios del mundo, no todos ellos sin embargo, ni mucho menos, situados exclusivamente en lo que se denomina habitualmente como tercer mundo o países subdesarrollados, como cabría esperar.

El establecimiento de un sistema local de obtención de recursos suficientes, con capacidad de crecimiento sostenible, acompasado al desarrollo económico y social de su territorio, a la capacidad contributiva de sus vecinos, y a la potencialidad del crecimiento de sus fuentes de riqueza, así como al respeto de un medio ambiente sano y adecuado⁶; no es en absoluto un aspecto meramente instrumental o medial, que carezca de sustantividad propia, sino antes al contrario, resulta un requisito necesario y aún imprescindible, para garantizar la consecución y mantenimiento del tan deseado Estado del bienestar, justo e igualitario en el tratamiento y respuesta que da a todos sus ciudadanos, y que combate la exclusión social y la pobreza en el mundo.

Los recursos disponibles por los municipios

Sin embargo, nos encontramos con diferentes problemas en torno a ello, relativos a los diversos componentes de ese sistema financiero de recursos provenientes de distintas fuentes de ingresos, que deben abordarse de una vez por todas para, tras su análisis sosegado, contribuir a su resolución en la mayor medida posible, o al menos a paliarlos y reducirlos lo más posible, como objetivo principal; no olvidemos que en cualquier país del mundo, para hacer cualquier cosa, para tomar cualquier decisión por parte de sus gobernantes, sea la que sea, hace falta dinero; los recursos económicos son esenciales,

6. "El trabajo recomienda una agenda investigativa que continúe recogiendo las experiencias autóctonas del medio para descubrir en ellas las vetas de financiación factibles, sostenibles o replicables" (F. Rojas: "Ingresos no Tributarios Locales: Potencialidades, Innovaciones y Nuevos Desafíos en el Ámbito Local"; *Trimestre Fiscal*, nº 65. 1999; p. 64).

los fondos disponibles son requisito imprescindible e insustituible, a fin de cuentas, para cualquier acción de gobierno, por pequeño que sea ese Estado, o que pueda considerarse insignificante su posición en el contexto global internacional.

De una parte, lógicamente los tributos locales gozan de un papel protagonista principal, o mejor dicho, han de gozar de dicha importancia, dentro de las diversas fuentes de recursos locales; aunque eso sí, sin exclusividad, y mucho menos hoy en día, dada su todavía escasa potencialidad recaudatoria presente y de crecimiento inminente en el futuro. Primero, porque son la forma más importante de obtener recursos propios por los municipios, en aras a avanzar en esa tan necesaria autonomía local, sobre todo del lado de la financiación, como autonomía financiera municipal; pero además también, por otras muchas razones.

Entre ellas, podemos citar en primer lugar, el dotar de una estabilidad y fijeza suficientes a la fiscalidad local, que garantice este elemento fundamental del sostén municipal; a la vez que se establece sobre figuras tributarias, sobre todo impositivas, que deben tener unas potencialidades de crecimiento futuro en cuanto a su recaudación, y una facilidad de adaptación a los cambios y evoluciones de la realidad, flexibilizándose según se modifica la realidad local, para hacerlas versátiles⁷. Pero también, respecto de las demás figuras fiscales, como tasas, contribuciones y demás instituciones con muy diversas y variadas denominaciones, en tanto que aportan una recaudación esencial para el sostenimiento del coste de prestación de los bienes y servicios públicos, o de la acometida de obras e infraestructuras públicas, aunque sean menores; puesto que, aunque el volumen unitario del ingreso parezca menor, la suma de todas ellas supone un aporte muy importante y aún fundamental para su mantenimiento y desarrollo⁸.

Por otra parte, generan también en segundo lugar, una concienciación ciudadana y una cultura tributaria, imprescindibles hoy día para avanzar y progresar en el contexto mundial, de cara a la asunción de la necesidad y conveniencia del pago de tributos para lograr los bienes, servicios e infraestructuras precisas en cualquier comunidad vecinal; teniendo en cuenta en este sentido, que la actitud desarrollada por las instancias de

7. "Cuando se busca aumentar la presión tributaria, más que incrementar tasas es preciso ampliar las bases imponibles de los tributos y fortalecer la administración tributaria. Con estas medidas se logrará también mejorar la elasticidad del sistema tributario ante cambios en el ingreso" (AA.VV.: "Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica"; *Revista de la CEPAL*, n° 87. 2005; p. 94).

8. Sin llegar a las afirmaciones vertidas con el llamado "Nuevo Federalismo" surgido en EE UU en la era Reagan, según las cuales "todo gobierno que incremente sus impuestos podrá pagar sus propios servicios, y si no quiere incrementar los impuestos, que prescinda de los servicios. En otras palabras se decía algo tan simple como lo siguiente: «Aumenta tus impuestos para pagar los servicios públicos, y si no, no los tengas»... sus consecuencias se empezaron a notar en los años 90, pero la reducción de la ayuda estatal no tuvo los resultados esperados, que eran sencillamente la reducción, a su vez, de los gastos en los gobiernos locales. La reducción de las subvenciones federales originó graves desigualdades y terminó perjudicando en último término a los gobiernos locales, y dentro de éstos a los más débiles, de tal manera que muchos municipios al igual que muchos Estados tuvieron efectivamente que recortar sus servicios" (M. Fernández Junquera: "La financiación local en los EE.UU. de América"; *Revista Iberoamericana de Derecho Tributario*, n° 5. 1997; pp. 523 y 524).

poder que se encuadran en ese Gobierno local, así como igualmente, el desarrollo de la conducta precisa que llevan a cabo los funcionarios y servidores públicos, a cuyo cargo están todas las actuaciones concernientes a la realización de la función financiera, ha de ser extremadamente correcta, legal y además honesta, y mostrarse así a su ciudadanía. Junto con el establecimiento, desarrollo y potenciación además, al máximo, de mecanismos de participación ciudadana, así como de control y seguimiento en el manejo de los fondos públicos, desde su entrada a las arcas de la Hacienda local hasta su efectiva salida con destino a financiar los gastos ocasionados por la ejecución de las tareas asumidas por el municipio; generando con todo ello, una mayor confianza y garantía respecto de la actitud de sus gobernantes, que incide decisivamente en la consolidación de esa concienciación y cultura tributaria ciudadana mencionada.

Vemos, por tanto, que nos aparecen interrelacionados con ello otros temas que son objeto de diversas partes diferentes de este estudio global, abordadas por tanto con mucha mayor profundidad en los correspondientes trabajos dedicados específicamente a su tratamiento, análisis y propuestas a formular al respecto; como son, de una parte, la conveniencia de la implantación en general, de un servicio civil de carrera, profesional, basado en la objetividad, el mérito y la capacidad para su acceso y promoción, así como fundamento de la precisa estabilidad, permanencia y continuidad en el desarrollo de su labor; o por otra parte, la necesidad también del establecimiento y potenciación de un adecuado sistema de rendición de cuentas a los ciudadanos, por las distintas instancias de gobierno implicadas en la gestión, administración y manejo de los fondos públicos locales, que permita su efectivo control, impulse su mayor eficiencia y persiga y sancione en su caso, las posibles desviaciones existentes; junto a la perentoriedad también, en tercer lugar, de asentar unos servicios públicos básicos y esenciales en todos los territorios de cualquier país del mundo, que garanticen cosas tan básicas y cotidianas afortunadamente para nosotros como son la educación o la salud, pero también, el abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales, al menos la eliminación de residuos sólidos urbanos, el propio asfaltado de las principales vías de comunicación urbanas, cuando menos, y un largo etcétera.

A esto último, a la provisión de esos servicios públicos esenciales, contribuye igualmente la segunda modalidad de las grandes fuentes de ingresos disponibles habitualmente para todas las Corporaciones locales, siguiendo en su ámbito de recursos propios, como es el endeudamiento o crédito público local; el cual también se ve favorecido, qué duda cabe, si se da la primera condición necesaria, o al menos conveniente señalada, el servicio civil de carrera; así como mejora considerablemente en su utilización conveniente y manejo adecuados, ganado con ello en eficacia, cuando existe ese control y rendición de cuentas igualmente apuntado.

Nadie podría negar la necesidad coyuntural, y no por ello esporádica ni aislada necesariamente, de recurrir a fondos externos, en el sentido de objeto de préstamo por otras personas, instituciones u organismo nacionales o extranjeros, que se solicitan

con compromiso de devolución, normalmente o casi siempre remunerada; para poder afrontar o cubrir carencias de recursos o ingresos suficientes para abordar en un momento determinado inversiones de gran envergadura, obras e infraestructuras de consideración, así como en general, gastos de volumen cuantioso, pero cuya consecución permitirá generar riqueza, impulsar el desarrollo, mejorar la calidad de vida y, en general, avanzar hacia el Estado del bienestar, dado que una vez desarrolladas o realizadas, implican un motor para la generación de todos esos objetivos tan loables y necesarios de alcanzar, y por ello, de logro preciso.

Desde luego que no nos cansaremos de aconsejar la máxima prudencia, cautela y valoración sosegada y meditada antes de tomar dicha decisión, pero igualmente también, ha de reconocerse, que ante determinados objetivos necesarios, muy convenientes y oportunos para el municipio; la única forma de acometerlos en el momento que proceda desarrollar dicha inversión, más que gasto público en sí mismo, es precisamente a través del recurso al crédito o endeudamiento por parte de la entidad local; como única vía que posibilita y hace factible la financiación total de dichas inversiones, ante el desfase que suponen, respecto de los recursos digamos ordinarios de la Corporación, las cantidades y cuantías precisas para su ejecución en el plazo que han de llevarse a cabo.

Con lo cual, nos situamos ante la tercera fuente fundamental también de financiación local, las llamadas en términos amplios transferencias fiscales, ya sean incondicionadas, como modalidad de participación en los ingresos del Estado fundamentalmente, cuya principal ventaja es precisamente la libertad en cuanto al empleo y destino de los fondos recibidos; ya sean como subvenciones finalistas, otorgadas dentro de unas condiciones muy estrictas habitualmente, en cuanto a su destino y empleo, dado que persiguen finalidades u objetivos establecidos sobre todo por el Gobierno central; ya sean finalmente, como modalidades de los conocidos en general como fondos de inversión social, en cualquiera de sus variantes⁹, que suelen proporcionar recursos ante la presentación y aprobación de proyectos concretos a ejecutar por la entidad local, y que persiguen sobre todo el reequilibrio fiscal a todos los niveles, al igual en gran medida que las anteriores, pero a diferencia de las primeras, que se basan sobre todo en cubrir las carencias de ingresos genéricas que habitualmente tienen los municipios, como venimos señalando.

Si consideramos en principio todas estas variantes en su conjunto, a pesar de las claras e importantes diferencias que se producen entre ellas, y aún no solamente en sus concepciones y características generales, sino sobre todo, en su aplicación concreta dentro de

9. Entre los cuales resulta sumamente novedoso el Fondo Común Municipal creado en Chile, al no constituirse como una modalidad de fondo nacional o estatal sino local; ya que es “un mecanismo de redistribución solidaria de los recursos financieros de las municipalidades del país por cuanto a menor capacidad financiera del municipio, se recibe mayor aporte del Fondo. Asimismo, las comunas que tienen mayores ingresos aportan mayores flujos monetarios al Fondo” (D. M. Ruffián Lizana: “La Financiación de los Entes Locales Chilenos”; *Revista Hacienda Municipal*, n° 64. 1998; pp. 41 y ss).

cada país determinado; nos daremos cuenta que, hoy por hoy son imprescindibles, dado que garantizan de manera considerable, fundamental en la actualidad para muchísimos municipios, su propia viabilidad, su mismo sostén, la posibilidad de su funcionamiento cotidiano y la factibilidad de la prestación, al menos, de los servicios públicos que sean posibles, por mínimos y escuetos que sean.

La interrelación de los ingresos locales

Si contrastamos datos económicos generales sobre las principales fuentes de financiación referidas y su importancia recaudatoria en cuanto al volumen de recursos que proporcionan, nos daremos cuenta que en la práctica totalidad de municipios del mundo, o al menos, en la inmensa mayoría de ellos; dichas participaciones son porcentualmente hablando las que proporcionan una mayor cantidad de ingresos a la entidad local, sin duda alguna, sumando todas sus modalidades. Luego, indiscutiblemente, no debe plantearse en ningún caso su desaparición completa como objetivo último a alcanzar, por muy lejano que ello fuera, sino en todo caso, su mejora en cuanto al régimen aplicable a las mismas, y eso sí, por qué no, su paulatina y progresiva disminución; aunque ya sabemos que va a ser un proceso extremadamente lento, no referido desde luego a su importe en términos absolutos, o al menos no principal ni necesariamente a ello, sino en todo caso, al volumen porcentual que guardan en el conjunto de recursos ingresados por los municipios, lo cual implica, por tanto, el aumento constante y estable de la recaudación tributaria, fundamentalmente, dado que en ningún caso parece acertado, ni mucho menos conveniente, aconsejar también el incremento del endeudamiento público local.

Este crédito o endeudamiento debe actuar tan sólo con el sentido ya señalado, para coadyuvar en la consecución de grandes inversiones que lo precisan, pues sin su concurso no son posibles, no hay factibilidad en su consecución, y además merece la pena abordarlas, teniendo en cuenta siempre además, la viabilidad de su devolución, por supuesto; mientras que la situación de los tributos propios debería alcanzar, con el tiempo, el papel preponderante en la financiación local, por supuesto, consolidada dicha institución en cuanto a todas las posibles figuras que la integran, y adecuada a cada realidad municipal en la mayor medida posible. Restando con ello para las transferencias estatales, el también importante objetivo, aunque no tan sobredimensionado como ahora, por la necesidad existente en la actualidad; del reequilibramiento interno del país, del aseguramiento de unos niveles o estándares mínimos de desarrollo y, porqué no, de una garantía de crecimiento sostenible y progreso económico y social generalizado¹⁰.

10. "Los sistemas de transferencias que acompañaron a los procesos de descentralización en América Latina han implicado, en todos los casos, una importante redistribución territorial progresiva inicial aunque con frecuencia han resultado insuficientes para compensar después las desigualdades que la propia descentralización ha suscitado. Sería deseable que los sistemas de transferencias hubieran sido diseñados de tal forma que hicieran compatible el objetivo de equidad con el de estabilidad... se tiende a instaurar controles al gasto y límites al endeudamiento subnacional..."

Para lograr todo esto en la mayor medida posible, por tanto, como meta utópica a alcanzar de forma generalizada, por no decir globalmente, dada la similitud de términos en este caso con la polémica hoy por hoy globalización; es necesario hacer partícipes a todos, a las autoridades locales, regionales y nacionales de los países, pero también a los ciudadanos, tanto individualmente considerados como agrupados en las asociaciones y colectivos que integran la sociedad civil; de la necesidad imperiosa de robustecer la integración territorial interna de los países, de corregir los desequilibrios fiscales existentes a todos los niveles, así como de lograr el crecimiento económico y bienestar social precisos, mediante el impulso y promoción de unas guías de actuación y conducta por parte de las distintas instancias de gobierno, así como también, de la creación y fortalecimiento de una concienciación tributaria en la ciudadanía, que permitan el establecimiento, mantenimiento y crecimiento de un adecuado sistema de financiación local, que favorezca su desarrollo integral y sostenido.

Para ello, se plantean las siguientes estrategias de actuación, en relación al posible incremento de la financiación y de los ingresos locales de los poderes locales, de cara a lanzarlas al debate y discusión más amplio, intenso y profundo posible por los sectores implicados en este desafío, que esperamos suscite su lectura; como resultado de agrupar y organizar los problemas que les sirven de base en los ámbitos señalados, al considerarse los más importantes y generalizados. A la exposición que sigue a continuación para su tratamiento y estudio detenido, así como a las conclusiones finales en que se concreten, traducidas en una serie de recomendaciones específicas a desarrollar, pretendemos dar un carácter eminentemente práctico e incluso nos atrevemos a calificar como realista, dado que esa es la finalidad última perseguida con este documento, aportar posibles soluciones viables a problemas concretos existentes al respecto con alcance general.

[que] contribuyen al equilibrio fiscal pero pueden restringir la autonomía de las entidades territoriales. Sin embargo, según ya se mencionó, para hacer variable el desarrollo económico local se requiere de más y no de menos autonomía local” (I. Finot: “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”; *Revista de la CEPAL*, n° 86. 2005; p. 30).

Propuestas para el debate

A continuación se formulan una serie de propuestas o estrategias de actuación a seguir, en relación con el posible incremento de la financiación e ingresos locales de los Gobiernos locales; articuladas básicamente en torno a tres grandes ideas que sirven, en cierta forma, de eje vertebrador de esta parte propositiva del documento: el análisis y valoración del sistema de financiación de las ciudades, especialmente en América Latina aunque no de forma exclusiva, como idea global de partida extrapolable en cierta forma al resto del mundo, aunque con las matizaciones precisas en cada zona, eso sí; en segundo lugar, la distribución de ingresos en general, y de tributos en particular, entre los distintos poderes públicos, para lograr la financiación del desarrollo local y la cohesión territorial de cara a un mayor y mejor reequilibrio fiscal; y las tendencias actuales del crédito público o endeudamiento local para coadyuvar a la financiación municipal, fundamentalmente de inversiones e infraestructuras, en tercer lugar; estas dos últimas a su vez, como ámbitos más concretos, en tanto que probablemente sean los más relevantes dentro del contexto general que enmarca esta cuestión.

A) La financiación de las ciudades: análisis y valoración

1. Un buen sistema de financiación depende tanto del volumen de ingresos como del control sobre el gasto público

Como punto de partida de esta primera idea, debemos señalar que es imprescindible alcanzar una adecuación entre la cuantía de los ingresos y las necesidades de gasto, sin que ello tenga que implicar necesariamente buscar mayor recaudación que la necesaria para cubrir los servicios e inversiones a desarrollar; es decir, se necesita alcanzar el llamado principio de suficiencia financiera municipal en el sistema de recursos locales, definido de manera bastante ambiciosa en el art. 9-1º de la Carta Europea de Autonomía Local¹, señalando que «*las Entidades locales tienen derecho,*

1. Carta Europea de 15 de octubre de 1985, de Autonomía Local. Instrumento de Ratificación de 20 de enero de 1988.

en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias».

De esta manera, la suma de todo el conjunto de los ingresos disponibles para el municipio en general, deben ser bastantes, adecuados o suficientes a la hora de cubrir el volumen del gasto que debe acometer la entidad local, en el desarrollo de su gestión pública en general; aunque sin llegar a exigir incluso todavía más, como en ella se dice literalmente, que ya lo sean tan sólo sus recursos de carácter propio, puesto que hoy día resulta esto excesivamente riguroso en la práctica totalidad de países del mundo. Pero simplemente y nada menos que eso, que le permitan acometer sus decisiones de gobierno y, con ello, cubrir sus necesidades de gasto, sin aumentar su demanda de recursos innecesariamente más allá de lo que sea preciso, bastante o conveniente; puesto que el atesoramiento de dinero no es bueno por sí, ni mucho menos su despilfarro o mal uso tampoco.

Para ello, se debe establecer una priorización realista de las necesidades de gasto e inversión, en orden de importancia y de inmediatez, desde un planteamiento específico para cada realidad local; lo que a su vez, debe conllevar la desaparición, en su caso, de posibles controles ajenos de oportunidad al respecto, so pretexto de verificar la legalidad del proceso de elaboración del presupuesto local. Por ello, es preciso:

- Primero, ordenar en función de su importancia y urgencia, todos los gastos en sentido amplio que deba acometer el municipio; para lo cual debe atenderse a una previsión realista de ellos en cuanto a la valoración económica de los fondos precisos para su desarrollo.
- Además, hay que seleccionar o elegir de ese listado, los que aparecen en los primeros lugares, como más necesarios, convenientes o precisos; al ser los que deberán acometerse en primer lugar, bien sea en ese ejercicio o en los inmediatos posteriores, si es que se realizan de forma plurianual, de acuerdo siempre en estos casos con un plan de actuaciones, y hasta el límite de los recursos disponibles; los cuales a su vez deben calcularse igualmente, esto es muy importante, de manera realista, factible, no al alza o teóricamente sin considerar las circunstancias que mediatizan siempre su posible recaudación.
- Para entonces, en tercer lugar, proceder a su ejecución correcta, controlada, y de acuerdo siempre a los cálculos efectuados; para de esta forma, poder cubrir ese objetivo de adecuación o encaje con el volumen de ingresos disponibles que se vayan produciendo.

Es importante también tener en cuenta, en este sentido, cuál es la cadencia en que está previsto que se vayan produciendo normalmente dichas entradas de fondos en las arcas de la entidad local, al menos en la medida de lo posible; ya que un desfase

considerable, a este nivel, puede ocasionar desajustes importantes en la liquidez o disponibilidad inmediata de fondos, que acarrearía la necesidad de recurrir coyunturalmente a mecanismos de financiación alternativos, que le permitieran anticipar esas cantidades disponibles pero en un momento posterior, dado el coste financiero que dichas operaciones acarrearán en la práctica totalidad de los casos en que se debe recurrir a ellas por necesidad.

La planificación, por tanto, a este nivel, tanto del proceso de ejecución o acometida de los gastos e inversiones a desarrollar, como de los mecanismos y periodos de recaudación o ingreso de los recursos que van a financiarlos en cada momento, es muy importante, prácticamente imprescindible para lograr esa suficiencia financiera; además, por supuesto, del volumen en sí mismo del gasto a acometer, en relación o proporción con los ingresos disponibles para ello en el conjunto de recursos totales.

Del mismo modo, la consecución de este objetivo precisa de una cierta actitud por parte de los otros centros de gobierno de mayor entidad territorial, dentro de cuyo ámbito de actuación se incluye la entidad local, fundamentalmente del estatal y, en su caso, también del regional; actitud, decimos, en el sentido de respeto, apoyo e impulso para el logro de un buen sistema de financiación local.

Puesto que si hay ingerencias externas en el proceso de toma de decisión, supervisiones, autorizaciones o controles de oportunidad o conveniencia o, en general, impedimentos de todo tipo en cuanto al alcance de dicha suficiencia financiera por parte del Gobierno central o estatal o, en su caso, regional o subcentral; muy difícilmente podrá conseguirse, por mucho empeño e interés que ponga la entidad local en ello, ya que de por sí es dificultoso sin injerencias externas.

En ese sentido, nos parece importante traer a colación lo que también establece el art. 4-4º de la Carta Europea de Autonomía Local, cuando establece que *«las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley»*.

Y sin olvidar que uno de los objetivos a tener siempre presente en este ámbito es el fomento de la concienciación ciudadana, sobre la necesidad de un sistema de obtención de recursos; avanzando en la mayor transparencia hacia los ciudadanos sobre la política de ingresos y gastos, y en el mejor control democrático de las decisiones sobre el destino y empleo de los recursos. Las normas que imponen el pago de tributos, o en general, la obtención de cualquier tipo de fondos o recursos económicos, que en última instancia claramente proceden de los desembolsos de los ciudadanos contribuyentes, sea de una forma más directa o por el contrario de manera más indirecta; deben fomentar la educación cívica en el pago, en la necesidad imprescindible y perentoria de cumplir con él

si queremos tener servicios, prestaciones, infraestructuras así como crecer, mejorar y desarrollarnos en general.

Y eso, sabiendo que, además, las normas no se hacen cumplir sólo por la fuerza, ningún sistema por muy coercitivo y fuertemente impuesto que sea o lo esté, puede imponerse o hacerse cumplir sólo por la fuerza; sino que hace falta del concurso, de la convicción e incluso complicidad de los ciudadanos, que son sus principales destinatarios en definitiva para que el sistema se cumpla.

Desde luego que, en esta tarea educativa o de concienciación cívica, es tan importante como su asunción y consideración precisas, el fomentar a la vez otras prácticas que igualmente contribuyen de forma notable e incluso determinante a su logro, como la mejora en la transparencia sobre el manejo de fondos, en el establecimiento y aplicación de mecanismos de control sobre ello y, en definitiva, en la asunción como buena o al menos aceptable, de la práctica desarrollada por los entes públicos, en este caso locales, en su sistema de financiación, es decir, de obtención de ingresos y, sobre todo, de realización de gastos.

Una limitación fundamental y generalizada a esta primera idea es la gran dificultad que existe para encontrar nuevas fuentes de ingresos en general, dado que en principio parecería que ya todo está copado o gravado y, por tanto, que no se pueden hallar nuevos yacimientos de recursos; lo que sin embargo no es total, dado que todavía pueden crearse, retocarse o mejorarse al menos, las actuales potencialidades recaudatorias municipales, eso sí, echando tiempo, esfuerzo, dedicación e incluso una determinada dosis de imaginación en ello.

Además, cabe esperar una cierta reticencia, resistencia e incluso a veces oposición, al menos de entrada, por parte del Estado central fundamentalmente, a la hora de lo que le a va a suponer de pérdida de control sobre los municipios, sobre su actuación y financiación esencialmente; junto, en tercer lugar, a la gran lentitud con que siempre se produce cualquier cambio en la mentalidad social, como es éste, puesto que probablemente, lo más difícil de conseguir, es modificar el planteamiento que tienen los ciudadanos ante cualquier aspecto de la vida, sobre todo si le afecta fundamentalmente a sus bolsillos, como es la creación y asunción de una conciencia tributaria social.

En cierta forma, por tanto, los actores implicados en esta tarea resultarán variados, lo que será lo más normal en general, dada la complejidad y grandes implicaciones que conlleva; por una parte, tanto los Gobiernos locales como el Gobierno central, habrían de intervenir tomando partido por esto, y con ello, adoptando medidas más en su conducta, actuación y aún talante y predisposición que simplemente en su regulación o normas de comportamiento. Pero también, de otra parte, la propia ciudadanía del país tiene un papel protagonista, a la hora de impulsar, asumir y, en general, consolidar en su caso esta nueva línea de entendimiento sobre el sistema de financiación local.

2. Fomentar la imaginación en la búsqueda de nuevas fuentes de financiación, acordes a las necesidades de gasto y a las potencialidades de obtención de riqueza

El avance en el estudio y análisis pormenorizado, profundo y exhaustivo para el conocimiento de la realidad propia del municipio, es el camino principal y necesario a seguir para poder explotar de la mayor y mejor manera posible, las propias fuentes de riqueza locales; las que son o resultan genuinas en cada caso y, a su vez, por ello, en cierta forma diferenciables o distintas del resto de territorios o ciudades que lo circundan, o que están situadas en posiciones comparables o equiparables a él o, por el contrario, en posiciones de rivalidad o competencia con el mismo, según los casos (caso de las explotaciones naturales, minerales o de extracción, por citar algunos ejemplos).

Sobre aquello que no nos distinguimos, que es o puede ser igual o válido para todos, es mucho más difícil construir una línea de desarrollo y crecimiento económico y social, pues todos partimos del mismo punto, en el mejor de los casos, y pretendemos lograr el mismo objetivo; pero si cada uno competimos en nuestra propia carrera, diseñada y adaptada a nuestras potencialidades, cualidades y riquezas, sin duda alguna partiremos con una cierta ventaja, que será mayor o menor en función de cómo sepamos utilizar nuestras peculiaridades frente al resto de municipios, partiendo desde luego de su conocimiento profundo, como decimos.

Buscar aquellos mecanismos de financiación que aporten el mayor volumen de ingresos posible, con el menor coste y dificultades de obtención (como puedan ser recargos y sobretasas, por ejemplo, o precios y cánones por servicios prestados), ha de convertirse en otro de los instrumentos de utilización permanente por el municipio; estas posibilidades, en sí mismas consideradas, no hacen un aporte significativo por no suponer un gran volumen de ingresos cada una de ellas, pero quizá valoradas en su conjunto, y sobre todo desde una perspectiva exclusivamente complementaria y nunca sustitutiva o única, pueden tener una cierta relevancia y, en todo caso, siempre un mejor resultado que venga a reforzar la recaudación finalmente obtenida de forma global, frente a la otra posibilidad de su no utilización generalizada, dado que siempre algo, aunque sea poco, es más que nada.

De todas formas, no sólo hay que trabajar en esta línea, sino también en la elección, selección o si es necesario, incluso modificación o retoque de aquellas otras figuras que aportan ingresos, más relevantes y significativas que las mencionadas, como puedan ser los tributos en general, caso de las tasas o los impuestos por ejemplo; dado que hay unas frente a otras, que mejor se adaptan a este objetivo de mayor recaudación con menor coste en cada caso concreto, así como que permiten en mayor o menor medida, introducir medidas de protección del medio ambiente frente a las actividades contaminantes o de sobreexplotación, de incentivo al uso de energías renovables, o en general, de fomento de un desarrollo económico sostenible y compatible con el mantenimiento

de un ecosistema natural sano, por citar algunos casos que actualmente se están empujando a utilizar con bastante frecuencia a este nivel.

Siempre, por supuesto, dejando claro que todas estas ideas de búsqueda de nuevas fuentes o yacimientos de riqueza e ingresos; de utilización de figuras que, aunque aporten cada una poca recaudación, supongan un menor coste o sean más fáciles de aplicar; y de retoque normativo para agilizar y facilitar la exigencia de las tradicionales fuentes de recursos como los tributos; deben entenderse como complementarias, accesorias, añadidas o de refuerzo a las fuentes principales de obtención de ingresos. Entre las cuales deben irse progresivamente reforzando y afianzando las de carácter propio frente a los ingresos cedidos, para irlos supliendo y sustituyendo su importancia paulatinamente, sin llegar a excluirlos, por supuesto; dado el carácter nivelador de corrección de desequilibrios, de fomento y aún de aseguramiento del mínimo de recursos, en definitiva, tan importante que tienen, sin duda alguna, en aquellas materias, áreas o zonas del país donde sea más preciso reforzarlas, impulsarlas o fortalecerlas.

Por otra parte, insistimos en esta última línea, también se debe impulsar el crecimiento de los recursos propios, que dependen de la voluntad y autonomía de la entidad local, y sobre los que el poder de decisión es pleno para la Corporación local; frente a las transferencias y subvenciones recibidas de otros entes públicos, que hacen depender dichos recursos en cuantía y destino de estos últimos, de sus otorgantes; sin olvidar tampoco lo dicho con anterioridad, sólo y exclusivamente en la medida que aquellos recursos propios crezcan de forma estable, duradera y continuada, y nunca con el fin de sustituir plenamente a las transferencias, ayudas, participaciones o subvenciones recibidas.

Es decir, no sólo es necesario aumentar los ingresos en la medida que sea posible, buscando nuevos yacimientos de recursos, sino que además debe irse modificando tendencialmente la proporción o porcentaje interno que guardan entre sí los dos grandes grupos de ingresos públicos municipales; precisamente en el sentido de que cada vez más, la proporción en el conjunto de la recaudación local de los recursos propios, es decir, creados, regulados y generados por la propia entidad, debe ir incrementándose, con la meta, aunque sea utópica, de que, en algún momento, lleguen a superar al porcentaje que, por el contrario, procede de transferencias, subvenciones o recursos ajenos; sobre los cuales la decisión y aún disponibilidad del Gobierno municipal es muy inferior, por no decir casi nula en muchos casos, pero nunca para eliminarlos.

Para ello, entrando en las posibles limitaciones o dificultades que puedan entorpecer lo dicho, se requiere efectuar una serie de gastos, o mejor dicho, una cierta inversión, aunque no tiene porqué ser de relevancia en cuantía; así como, lo que seguramente es mucho más importante, de una buena preparación y cualificación por parte de los expertos o técnicos que vayan a intervenir, realizando esos estudios y análisis sobre la situación propia local, para que se lleguen a conocer las potencialidades propias y

genuinas de cada municipio y, de esta forma, poder poner en marcha esas nuevas fuentes o yacimientos de recursos, partiendo de lo que es esa realidad local.

Además, a veces, será difícil valorar *a priori* esa balanza entre ingresos mayores y coste de ejecución y dificultades menores, sobre todo sin tener una experiencia previa y contrastada al respecto, de cara a poder incorporar o modificar los recursos financieros de los cuales obtener ingresos públicos. Y no dependiendo además, en tercer lugar, desgraciadamente, tanto de la voluntad del municipio sino más bien del Estado, el que la nivelación entre recursos propios disponibles y recursos transferidos o ajenos recibidos, se vaya inclinando a favor de los primeros cada vez más, frente a los segundos; que no deben desaparecer, por supuesto, dado que tienen un importante papel nivelador; pero que sí deben ir perdiendo progresivamente importancia, no tanto por disminuir su cuantía sino sobre todo porque se incrementen los otros, en este caso, más que para mejorar la suficiencia financiera, más bien para potenciar la autonomía financiera local.

Los actores implicados serán lógicamente los Gobiernos locales, puesto que son los que han de tomar las decisiones correspondientes y, en su caso, aplicar los resultados y consecuencias que hayan de extraerse de los análisis efectuados, incluidos desde luego los expertos por ellos seleccionados para desarrollar esas tareas previas; pero también por otra parte, el Gobierno central del país, en tanto que de él dependerá, sobre todo, el tercer aspecto reseñado; además, por supuesto, de las posibles modificaciones normativas que sean precisas para plasmar todo este proceso, según se vaya desarrollando paulatinamente.

3. Trasladar las implicaciones del principio de subsidiariedad al sistema de financiación local

Las decisiones sobre aplicación de los recursos disponibles deben tomarse por el ente local, al estar mucho más próximo a los ciudadanos, como mejor conocedor de las necesidades y prioridades a cubrir en el municipio; en este sentido, como señala el art. 4-3º de la Carta Europea de Autonomía Local, en tanto que precepto que ha consagrado de manera clara y directa a nivel normativo dicho principio básico, aunque en su plano general lógicamente, pero perfectamente adaptable y aplicable al ámbito financiero, «*el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía*».

Por tanto, el Gobierno local debe tener el papel protagonista a la hora de acometer el diseño, regulación, ejecución y valoración del resultado aplicativo de su sistema de financiación, de cara a tomar, en su caso, las medidas oportunas para ir corrigiendo, adaptando y mejorando sus dos principales ámbitos de aplicación; la consecución de los ingresos públicos y el desarrollo de los gastos públicos.

Sin olvidar, por supuesto, esa faceta intermedia pero, no por ello, en absoluto, carente de relevancia, sobre todo en la práctica, que consiste en la necesaria administración, gestión y custodia de dichos fondos o caudales públicos; desde el momento en que se producen las entradas de dinero, como ingresos en los cuales se traducen los recursos financieros de la Hacienda municipal, hasta que finalmente salen de la misma las cantidades precisas para ir cubriendo sus necesidades de gasto, efectuando los pagos correspondientes que atienden a sus servicios y finalidades de interés general.

En este sentido, las transferencias recibidas del Estado u otros niveles territoriales intermedios, deben ir dirigidas fundamentalmente a corregir desequilibrios internos sobre las infraestructuras básicas imprescindibles para el desarrollo, así como a nivelar progresivamente las capacidades fiscales diferenciadas; para de esta forma evitar que se vayan acrecentando las desigualdades existentes, en lugar de irse reduciendo, que es lo deseable, de cara a lograr un mayor equilibrio inter-territorial en el país, que potencie el crecimiento económico generalizado.

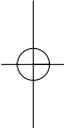
Por tanto, su papel dentro del sistema de financiación local, debe empezar a dejar de ser, cada vez más, el protagonista, a la hora de garantizar los ingresos precisos para sostener los gastos a acometer; para ir reconvirtiéndose progresivamente hacia un mecanismo de nivelación, de complemento, de sustitución o de cobertura coyuntural cuando sea necesario, de los desequilibrios en infraestructuras y servicios básicos, de las carencias de fondos momentáneas, de las necesidades de anticipos económicos temporales, así como de la acometida de las inversiones precisas, de cara a una cada vez mayor aproximación hacia el logro de ese reequilibrio y nivelación en el grado de desarrollo y capacidad financiera propia, tan deseable y necesario pero, a veces también, tan difícil de alcanzar, sobre todo si se trabaja para conseguirlo en solitario por cada entidad local independientemente del resto, en lugar de hacerlo conjunta y sostenidamente con el Estado, o a nivel asociativo o mancomunado.

Debe avanzarse igualmente en la planificación previa sobre las prioridades de gasto, esto es muy importante como ya hemos señalado, proyectando de forma realista los ingresos precisos para su financiación, así como las fuentes más adecuadas en cada caso de las que obtenerlos, según destino, cuantía y capacidad de amortización; fijando en primer lugar dichas necesidades en un orden de mayor a menor perentoriedad, acotando sobre ello cuáles son las que finalmente se decide afrontar, por la falta de su cobertura total, no obstante la necesidad de su obtención, así como por la importancia de su alcance para la población; pero también, por la factibilidad de su desarrollo, en función de la posibilidad real y efectiva de poder cubrirlas con un grado de satisfacción suficiente.

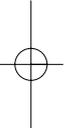
Pero además también, por la posibilidad de una opción financiera adecuada, previsible y suficiente para su cobertura, que realmente permita sufragarlas completamente o, al menos, en la medida que la carencia de fondos pueda ser suplida adecuadamente con

otros mecanismos alternativos de financiación complementarios, igualmente factibles de lograr y con un costo financiero, en su caso, asumible en el conjunto del gasto global a acometer. Todo ello, por supuesto, diferenciando entre aquellas necesidades cuya cobertura se puede acometer dentro del mismo ejercicio, o en todo caso, culminar en el inmediato siguiente; y aquellas otras que precisan de una periodificación mayor, dado que la planificación, no sólo de su ejecución sino, sobre todo, de su financiación, es diversa pero, a su vez y sobre todo, debe simultanearse con los gastos corrientes habituales y, en su caso, con las inversiones anuales o que se arrastren de ejercicios anteriores.

Igualmente, es muy importante avanzar en el control y seguimiento que debe llevarse a cabo sobre la realización material y efectiva de dichos proyectos de gasto y sobre todo de inversión, para que ésta sea lo más adecuada posible, de acuerdo a la planificación inicial de su ejecución, desarrollo y cobertura financiera en cada caso; velando porque el importe inicialmente presupuestado para ello, se cumpla lo más posible y, por tanto, no se incremente o al menos aumente en la menor proporción que sea necesaria, dado que si su cálculo inicial era correcto y realista, como decimos, el control sobre su ejecución y cumplimiento debe llevar a su respeto y coincidencia final casi plena, con el gasto autorizado en su momento por la entidad local.



No obstante lo anterior, es de esperar una cierta resistencia por parte del Estado, fundamentalmente, a la hora de perder o renunciar paulatinamente a la tutela, supervisión y control que suele ejercer sobre las entidades locales y su actuación en general, por tanto a nivel financiero también; además de que, en muchas ocasiones, la necesidad de recursos para atajar necesidades perentorias y urgentes que surgen y deben ser atendidas, para las cuales no había una cobertura prevista suficiente o aún no estaban ni siquiera recogidas inicialmente en el presupuesto; conlleva el uso de esas transferencias para atender a otros gastos distintos de aquellos para los que iban destinadas, llegándose incluso, a veces, a emplear para cubrir gastos corrientes de funcionamiento de la entidad, ante la carencia generalizada de recursos suficientes para cubrir aún éstos.



Siendo preciso además, que haya unos medios materiales, personales y organizativos adecuados, preparados y acordes para desarrollar esa planificación correctamente en cada una de las entidades locales, para que puedan acometer estas tareas a las que nos referimos; lo cual en muchas ocasiones lamentablemente no se da, o no existen en la medida y alcance necesario, para ejecutarlas de la mejor manera posible como sería deseable.

Los actores implicados en estos procesos serán tanto el Gobierno central, por una parte, como los Gobiernos locales, esencialmente, de otra, puesto que de los mismos depende en general la toma de decisiones adecuadas para ello; incluidos también además, aquellos expertos o técnicos correspondientes que sean designados en su caso, para que puedan proponer y desarrollar, si les corresponde también a ellos y finalmente se

admiten sus propuestas, todas esas medidas a adoptar que son necesarias para lograr este objetivo.

B) La distribución de ingresos y de tributos entre los distintos poderes públicos: la financiación del desarrollo local, la cohesión territorial y la lucha contra los desequilibrios fiscales

4. Es indispensable una adecuada distribución del volumen de ingresos entre los distintos niveles de gobierno del Estado, en función de las competencias y funciones asumidas

Se puede decir sin temor a errar, que los recursos económicos son siempre finitos o limitados, mientras que los objetivos a cubrir con ellos o necesidades de gasto pueden ser infinitos, ilimitadas si se quiere; por ello, es preciso establecer un reparto equitativo y justo de esos recursos disponibles realmente, entre las diferentes instancias de decisión o poder concretas, que van a desarrollar los gastos públicos que implican la cobertura de los servicios públicos, de las infraestructuras y obras, y de las necesidades colectivas o finalidades de interés general en definitiva, en tanto que son varios y no sólo uno, los gobiernos o centros de decisión competentes para ello, que tienen que asumir esas actuaciones por imperativo legal.

Y ello, sin contar con que, en muchas ocasiones, concretamente los Gobiernos locales asumen competencias que en principio no les corresponderían, bien sea porque están huérfanas de atribución; bien porque el ente público a quién competen, sea el central o estatal, o muchas veces también el regional o subcentral, no las atienden o lo hacen deficientemente; o sea incluso, porque surgen nuevas ante los cambios y avatares que conlleva el devenir de la vida en la actualidad. Sin embargo, a pesar de ello, los municipios las asumen y desarrollan, en tanto que son claramente demandadas por sus ciudadanos, por sus paisanos, y no pueden resistirse a dar satisfacción en la medida de sus posibilidades, e incluso a veces más allá de éstas, ante la presión social clara y directamente recibida.

Lógicamente, ello debe implicar como decimos, un reparto, una distribución racional, justificada, equilibrada y precisa de los ingresos públicos entre todos esos gobiernos que integran al Estado, en los cuales claramente se incluye con un papel importantísimo a la entidad local; en una proporción que sea adecuada, en tanto que esté relacionada, que dependa en definitiva, de ese mismo porcentaje de reparto o distribución de competencias asumidas, según el costo de cobertura y atención a las mismas pero, también además, según los requisitos, necesidades y condicionamientos previos precisos para ello.

Si el volumen de gasto asumido por el Estado es, por ejemplo, del 50%, el de los gobiernos subcentrales es del 15%, y el asumido por las entidades locales, por los municipios en definitiva, el 35% restante, en función de las competencias que le corresponden y asumidas por cada uno de ellos; precisamente en esa misma proporción, deberían disponer de fondos económicos para atender a dichos gastos, correspondiendo el 50% de los ingresos globales al Gobierno central, el 15% de los recursos financieros a los regionales y, finalmente, el 35% restante de la financiación disponible a las entidades locales del país, para que todo funcionase correcta y aún lógicamente.

Igualmente, en las aportaciones económicas que el Estado haga a los municipios a lo largo del año y de acuerdo al presupuesto nacional, debe diferenciarse adecuadamente entre lo que sería una participación general de dichos entes locales en los ingresos estatales globales, fijada en función de unos parámetros objetivos y realistas según sus necesidades de ingresos; y por otra parte, lo que han de ser compensaciones que sean precisas selectivamente, atendiendo al volumen de los nuevos servicios y prestaciones públicas asumidas, a las carencias previas de infraestructuras básicas y vías de comunicación, a las desigualdades manifiestas de capacidad de generación de riqueza y con ello de contribución fiscal, etc., entre otros muchos criterios posibles de discriminación positiva que puedan considerarse entre los distintos municipios; perfectamente justificables todos éstos y aún otros muchos, además de cuantificables y convenientemente atendibles, para poder corregir adecuadamente esas carencias o desequilibrios como corresponde y conviene.

Es decir, no todas las aportaciones recibidas del ente central deben venir afectadas y vinculadas a la cobertura de gastos concretos si bien precisos, ni aún al logro de objetivos específicos aunque deseables, como puedan ser las subvenciones o los fondos compensatorios; sino que desde luego una gran parte de las mismas deben ser concedidas como transferencias no finalistas, incondicionadas o indeterminadas en su finalidad y, por tanto, de plena disponibilidad para la entidad local, a la hora de emplearlas en la cobertura de aquellos gastos que ella considere oportuno, por integrarse en el presupuesto general del municipio, confundándose con el resto de ingresos disponibles.

Además, se deben buscar mecanismos complementarios de financiación, no solamente para cuando pueda ser preciso recurrir a ellos ante imprevistos surgidos o sucesos acontecidos, que no se podían prever por tanto con anterioridad en absoluto, como puedan ser los típicos fondos de asistencia; sino también, desde luego, del tipo que son los fondos sociales, compensatorios o de nivelación, que además procuran la garantía de un nivel adecuado y sostenible en la prestación de los servicios y las inversiones necesarias para un mantenimiento correcto de las infraestructuras de cara al futuro, con lo importante que ya es esto; impulsando a la vez igualmente, un desarrollo local pleno, estable y sostenible, que fomente el crecimiento económico, la cohesión territorial y la hermandad vecinal, generando riqueza y, con ello, desarrollando paulatinamente la realidad económica, social y de bienestar en general a la que anhelan y, por

qué no, que merecen todas las personas, integradas completa, plena y felizmente en su comunidad vecinal y entorno territorial propio y tradicional, tan importante en la vida de todo individuo.

Siempre es difícil, qué duda cabe, conseguir todas las aportaciones económicas precisas para cubrir las carencias de recursos propios locales, así como también, el poder incrementar dichos recursos propios, como ya se ha señalado en cierta forma con anterioridad; por tanto, esa dificultad es doble, se acrecienta porque, además también, se debe de poder disponer y conseguir el resto de ingresos públicos o recursos económicos, procedentes en este caso de aportaciones o transferencias estatales, que ayuden y complementen, como hemos visto, sin una finalidad predispuesta al menos en una parte significativa de los mismos, a los anteriores, a los recursos propios, que deben constituir como meta final, no lo olvidemos, el sostén o pilar fundamental de la financiación local.

Los principales actores implicados son, tanto el Gobierno central como igualmente los Gobiernos locales, como viene siendo habitual; en la medida que, tanto uno como otros, están inmersos en ese proceso de redistribución o reparto más equitativo y justo de los recursos disponibles entre todas las instancias de gobierno; incluidos en su caso también, los gobiernos regionales o subcentrales, si los hay, dado que igualmente se verían de la misma forma directamente afectados, y con ello, implicados plenamente en este proceso de reequilibramiento o nivelación de los ingresos públicos, atendiendo a las funciones, competencias y prestaciones asumidas por cada uno de ellos.

5. Debe cuidarse mejor el régimen jurídico de los gravámenes que recaen sobre los ciudadanos como futura fuente de financiación con su aplicación

Es muy importante una delimitación adecuada de las fuentes de riqueza sometidas a tributación, y por tanto, de los sujetos deudores del gravamen, así como de la configuración y diseño de los mecanismos de determinación de la cuantía a ingresar por los ciudadanos; es decir, debe cuidarse mucho la regulación en general del régimen jurídico aplicable a los distintos tributos o gravámenes que se exigen por las entidades locales, en sus principales elementos constitutivos:

- Primero, la definición y delimitación de cuál es el objeto de tributación, qué es lo que se grava con ese tributo.
- En segundo lugar, y lógicamente vinculado a lo anterior, quiénes son las personas consideradas como sujetos obligados al pago de esa obligación tributaria, en tanto que deudores de la misma.
- Y en tercer lugar, cómo se va a cuantificar o determinar el importe que habrá de satisfacerse en concepto de tributo al ente público.

Con ello, se ganará en claridad, facilidad en su aplicación y cumplimiento, así como en disminución de la litigiosidad y conflictividad social que siempre genera, de una u otra manera, en mayor o menor medida, la imposición del pago de tributos; dado que una correcta regulación que atienda, sobre todo, a criterios de justicia y equidad, tendentes a una mejor redistribución, más equitativa y aún progresiva de la riqueza entre todos los ciudadanos, mejora sin duda alguna su comprensión y asunción social más amplia y generalizada, lo cual siempre es importante de cara a su mejor y mayor cumplimiento.

Del mismo modo, en la regulación y desarrollo de los procedimientos y actuaciones administrativas que son necesarios llevar a cabo por el municipio, para lograr la aplicación y exigencia del tributo de acuerdo a la legislación vigente; debe tenerse muy presente la trascendencia y relevancia que tiene adaptarlos a las singularidades y peculiaridades de cada entidad local, prestando especialmente atención a posibilitar, en la medida que ello sea factible, unas eficaces, fluidas e incluso cordiales relaciones con los sujetos deudores, a lo largo de todo el procedimiento que ha de desarrollarse para lograr la recaudación de los tributos.

Cada ente público municipal tiene unas singularidades y peculiaridades, en cuanto a su estructura y organización internas, que marcan de alguna manera su forma de actuación; por ello, todo esto ha de tenerse en cuenta, a la hora de regular cómo ha de llevarse a cabo la aplicación y exigencia de los gravámenes tributarios que le corresponden al municipio; puesto que sólo así, los procedimientos administrativos y actuaciones de gestión tributaria serán lo más eficaces posibles, con un menor coste económico y una mayor eficiencia en su consecución; y a su vez, procurando el menor esfuerzo y molestias a los ciudadanos que tienen que cumplir con la Hacienda local, ganando en la disminución de la conflictividad social y en el aumento del porcentaje de la recaudación voluntaria, que es muy importante.

Además de lo anterior, se deben ir adecuando progresivamente los precios, las tarifas o los importes de las tasas al incremento del coste de la prestación de los servicios, incluido también su mantenimiento, conservación, y crecimiento y desarrollo futuros; evitando estancamientos prolongados en dicha adecuación, con los subsiguientes incrementos desmesurados posteriores, ante la situación deficitaria provocada por ello. Es evidente que el coste de la vida sube y, con ello, igualmente, el de la prestación de los servicios y bienes o actuaciones administrativas que reciben los ciudadanos del municipio; por tanto, debe existir un acompasamiento permanente, progresivo y continuado entre esos dos parámetros de la relación prestacional, coste de su ejecución o realización y pago o contribución por su consecución o disfrute.

Si esta constante adecuación o equilibramiento se produce de forma habitual siempre que sea necesario, anualmente será lo más frecuente y quizá oportuno si hay razones para ello, y desde luego, eso sí, de forma realista y veraz, atendiendo exclusivamente a

ese incremento en el coste de la prestación y de las necesidades de su mantenimiento y desarrollo cuando los haya, y no a otros elementos o intenciones de enriquecimiento o incremento de la recaudación para desvío hacia otros fines; sus destinatarios que, al fin y al cabo, son los contribuyentes pero, a la vez, los destinatarios o usuarios que disfrutan, perciben y utilizan dichos servicios públicos y prestaciones administrativas municipales, por los cuales fácilmente entienden, comprenden y aceptan que deben pagar; admitirán sin grandes problemas ni rechazo explícito esa evolución en las tasas, tarifas o cánones, como lógicas, razonables y admisibles en general o, al menos, como el mal menor.

No olvidemos que en este ámbito tributario en concreto es donde rige más plenamente el principio del beneficio o de la equivalencia, según el cual quién obtiene “algo” del ente local, la prestación de un servicio público básico, el uso de un bien que precisa, o una actuación administrativa que le reporta un beneficio en definitiva, será la persona que ingrese por ello la cantidad correspondiente al municipio; lo que hace pagar a ese ciudadano con mucha mayor “comprensión” la tasa, canon, precio o tarifa que deriva de ello, a cambio del bien, servicio o actuación administrativa que precisa y ha percibido de la entidad local.

Por otra parte, mejorar los distintos mecanismos de control sobre el posible incumplimiento de los contribuyentes con el pago de tributos en general, debe ser una constante a considerar prioritariamente, y a perseguir con empeño; para detectar cuándo se producen y sancionarlos adecuadamente, sin menoscabo, eso sí, de las garantías de los ciudadanos a lo largo del correspondiente procedimiento sancionador en su caso. Asimismo, debe serlo también, el instaurar una vía, mecanismo o procedimiento eficaz que posibilite la ejecución forzosa de las deudas incumplidas, posibilitando el apremio administrativo, cuando sea necesario para lograr el cobro de las prestaciones adeudadas, aunque sea de forma coercitiva, ante el impago de las mismas, como mecanismo imprescindible de concienciación ciudadana y aún más de redistribución y justicia sociales.

Y sin olvidar, por supuesto, la necesidad y conveniencia del establecimiento y regulación de medidas de desincentivación del incumplimiento, que fomenten por lo tanto el ingreso voluntario en los plazos establecidos para ello; como mecanismos de prevención, antes que de reacción, corrección o castigo ante la falta de cumplimiento con el pago de tributos, previos por tanto a estos últimos, y que muchas veces evitan incluso que se tenga que llegar finalmente a ellos, con el coste añadido que eso supone tanto económico, como temporal como incluso de eficacia para la Administración municipal.

Se reconoce que es complejo conseguirlo, puesto que se requiere de una gran preparación y conocimientos técnicos, tanto más generales como específicos también, dado que la técnica legislativa tributaria es dificultosa y delicada a la vez, y los procedimientos y actuaciones administrativas que la llevan a la práctica, también son complejos

y generan una gran sensibilización; e igualmente, por la rápida reacción que cualquier modificación o incluso, casi simple referencia a los temas tributarios, produce entre los ciudadanos en su conjunto.

Suponiendo además, sobre todo en los dos últimos casos citados, una decisión que acarrea bastante desgaste político para el gobierno que las toma, en este caso sería el Gobierno local esencialmente; lo que, desde luego, dificulta todavía más si cabe, su consecución adecuada, y aún más, porque eso es lo que suele suceder en muchos casos, llega a impedir la propia toma de decisión o incluso la acometida decidida de plantear o pretender dichos objetivos, muy importantes y necesarios por otra parte, pero necesitados de una gran valentía política, al igual que de una buena, sencilla y amplia pedagogía socio-tributaria desarrollada con suficiente antelación a su implantación.

Principalmente, los actores implicados van a ser los Gobiernos locales, incluidos los expertos correspondientes designados que coadyuvarán en la preparación y estudios previos necesarios para ello, en tanto que de ellos dependerá definitivamente, la toma de decisión última para acometer esos cambios y adaptaciones normativas, procedimentales y administrativas; aunque quizá en cierta forma, según ya el sistema concreto de cada país, puede también tener una cierta intervención el Gobierno central, si de él depende alguna de las medidas que posibiliten dichos cambios y modificaciones comentados.

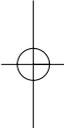
Entendiendo aquí también, que los Gobiernos locales por supuesto, son los que directamente toman o deben tomar el papel protagonista al respecto; pero deberían tener además, desde luego, el respaldo y apoyo de los demás grupos políticos, cívicos, sociales y ciudadanos, implicados en la gobernabilidad de cada municipio, dado que, como decimos, las implicaciones institucionales que derivan, deben tener el máximo respaldo, la aceptación generalizada de la ciudadanía para el tema propuesto.

6. Hay que equilibrar las distintas fuentes de riqueza sometidas a gravamen, para mejorar la recaudación tributaria en su conjunto

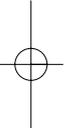
Es necesario reivindicar la consecución de un reparto compensado entre las posibilidades de gravamen que corresponden a cada nivel territorial, según su potencialidad recaudatoria inmediata y aún incluso futura también, y la disponibilidad de medios materiales y personales necesarios en función de las exigencias requeridas para su aplicación; dado que las fuentes de riqueza son limitadas y finitas, y no pueden crecer indefinidamente, por lo que debe hacerse ese reparto o distribución entre los diferentes entes públicos territoriales con capacidad de gobierno y decisión y, por ende, dotados de un sistema de financiación propio para atender a sus competencias y servicios, como son por una parte, el Estado, y por otra las distintas entidades locales o municipios, aunque en algunas ocasiones, además, se sumarán a los anteriores también los gobiernos regionales o subcentrales.

Esa distribución debe ser equitativa precisamente en función del volumen de competencias y servicios que cada uno de dichos entes públicos debe atender; pero no siempre significará que cada uno de ellos, nos referimos lógicamente a todas las Corporaciones locales, gestione y aplique siempre y en todo caso, directamente todos y cada uno de dichos gravámenes, aunque por supuesto que tal situación sería lo deseable; sino que debe hacerlo, precisamente, en función de sus medios materiales, personales y técnicos, es decir, en la medida que se lo permitan.

De tal manera que, en aquellos supuestos en los cuales sus disponibilidades y circunstancias concretas, dificulten o aún le imposibiliten para desarrollar la recaudación directamente de alguno de dichos tributos, por ser más compleja, costosa o difícil, o incluso de la práctica totalidad de los mismos, por su fuerte situación de precariedad generalizada en cuanto a los medios propios disponibles; lo deberá hacer en su nombre el Estado, dotado sin duda de muchas más posibilidades y recursos en general para desarrollar su actuación, transfiriendo subsiguientemente los fondos ingresados a las arcas de dicha entidad local, para que pueda, cuanto antes, disponer libremente de dichos recursos para sufragar sus necesidades de gasto público, hasta tanto no mejore o se amplía la disponibilidad de medios precisos para su recaudación en dicho municipio, que debe ser en todo caso el objetivo final a conseguir al respecto.



En este mismo sentido, ha de existir un fomento e incentivación permanente para la búsqueda de fuentes, más que alternativas como complementarias a la tradicional y muy extendida tributación predial; por su falta de crecimiento y adecuación suficiente en el aporte de ingresos, y la gran dificultad de gestión y control adecuado que normalmente conlleva. Por supuesto que el impuesto sobre los bienes inmuebles, como normalmente se denomina en multitud de Estados, es una fuente singular muy importante y precisa de financiación para los municipios, estable, duradera, de fácil asunción y comprensión por los ciudadanos; pero a la vez también, de muy lento o incluso, a veces, casi imposible crecimiento recaudatorio, compleja en su gestión, y con prácticamente nula capacidad de desarrollo y adaptabilidad a los cambios sociales.



Por ello, claramente ha de mantenerse y aplicarse en todas sus potenciales, como aporte constante de fondos, voluntariamente ingresados en un muy alto porcentaje de supuestos, dotado de una estabilidad y continuidad relevante, e incluso como agente o factor de concienciación ciudadana y justicia social; pero junto a ello, esto último no es óbice para buscar otras fuentes de financiación local complementarias, que den una alternativa a sus carencias, con más potencialidades de crecimiento y desarrollo, y mayor flexibilidad y adaptabilidad a los avatares sociales y económicos que acontezcan, además de más sencillas, fáciles y baratas en cuanto a su gestión municipal.

No olvidemos que los gravámenes sobre la titularidad o posesión de la tierra, de los inmuebles en general, o por decir en un sentido más amplio, sobre la disponibilidad, utilización y generación de rendimientos inmobiliarios, en el sentido más extenso posible,

entre los cuales podemos considerar fundamentalmente como paradigma de ello, a ese impuesto sobre bienes inmuebles como prototipo de tributo predial, pero no exclusivamente ni mucho menos; se basan para su aplicación normalmente y, en muchos casos, necesariamente incluso (supuesto del IBI), en la llevanza, actualización y conservación de un catastro inmobiliario completo, correcto y generalizado sobre los inmuebles, tanto rústicos como urbanos.

Lo cual, además de por supuesto de costoso, complejo y necesitado de unos conocimientos técnicos muy profundos y de su utilización especializada muy precisa, implica una tarea estable, continuada y prolija, que no se puede descuidar, y que no puede cesar en ningún momento, puesto que su utilidad radica precisamente en la actualidad, complitud y generalidad de su contenido; dado que hoy día, partir de cero para elaborar un nuevo catastro en cualquier país del mundo, es una tarea prácticamente impen-sable por lo ingente de su envergadura, salvo aquellos casos en que aún no ha sido acometida dicha tarea en ningún momento a lo largo de su historia o, al menos, en fechas relativamente próximas como para que lo hagan aprovechable.

Por tanto, cuando sea preciso, ha de correr a cargo esencialmente de las autoridades nacionales correspondientes del Gobierno central, con independencia de la utilización y uso que puedan hacer del mismo las entidades locales, por la utilidad tan importante que su información puede reportar a los municipios, entre otras muchas instituciones, organismos y aún particulares interesados en ello; colaborando no obstante, en aquello que puedan desarrollar o llevar a cabo las corporaciones locales, para aportar todo lo posible a este objetivo tan importante, útil y necesario para todos en la actualidad.

Por ello, se ha de buscar, además, aquel gravamen sobre las plusvalías inmobiliarias generadas y obtenidas, que resulte más eficaz en su aplicación; optando quizá por la tributación sobre los propietarios sólo indirectamente, en aquellos casos en que se vean beneficiados dichos titulares por la creación de nuevos servicios, infraestructuras o su mejora, como causa determinante o relevante de la plusvalía o incremento de valor inmobiliario producida en el mercado, pero originada por la actuación pública.

Y procurando a la vez también el mayor aporte o tributación más generalizada por parte de las grandes empresas urbanizadoras, de los grandes agentes inmobiliarios o de las multinacionales de la construcción y aún intermediación en la compraventa de terrenos y derechos de edificabilidad; bien sea proveyendo directamente a la municipalidad de infraestructuras complementarias necesarias, cediendo terrenos para que ello sea posible o para otras construcciones u obras de interés general, o en fin, realizando el correspondiente aporte económico de sus cuantiosos beneficios, mediante el pago de un gravamen justo pero acompasado plenamente a esas ganancias millonarias a las que todos estamos acostumbrados en cualquier país del mundo.

Existirá con toda seguridad, una cierta reticencia, que podría llegar a ser de importancia en determinados supuestos, por parte del Gobierno central, a la hora de efectuar, en su caso, esa redistribución o reparto más equitativo y acompasado de los tributos y gravámenes existentes, entre todas las entidades con capacidad de gobierno, de acuerdo al nivel de competencias asumidas y servicios prestados; además de la dificultad añadida que puede implicar su puesta en marcha generalizada, en su sentido más amplio, por lo ya mencionado anteriormente (la complejidad que supone la búsqueda de nuevas fuentes de recursos), junto a las fuertes implicaciones y exigencias que conlleva la creación, en su caso, o incluso el simple mantenimiento de un catastro válido.

Y todo ello además, en el ámbito ya más concreto del gravamen o tributación sobre las plusvalías inmobiliarias, junto a la necesidad también de un estudio pormenorizado y detallado al respecto, muy bien argumentado, justificado y explicado; para evitar las típicas y lógicas reacciones de las grandes empresas, con muy preparados gabinetes jurídicos y expertos legales, que a buen seguro serán fuertes, airadas y difíciles de atajar si no se prepara concienzudamente el tema, y aún haciéndolo, ya que cabe esperarlas en cualquier caso, aunque quizá con más capacidad de reacción y superación en este último caso.

De nuevo serán, tanto el Gobierno central como los Gobiernos locales, los principales actores implicados, como protagonistas de esos cambios legislativos e institucionales, y aún de su posterior plasmación y aplicación subsiguiente; además en su caso, de las grandes empresas urbanizadoras, desgraciadamente cabe pensar que oponiendo trabas y obstáculos, respecto del posible gravamen correcto y suficiente de sus plusvalías, generadas con la especulación millonaria habitual habida en el ámbito inmobiliario.

7. El sistema de financiación local debe intentar corregir los desequilibrios fiscales, tanto verticales como horizontales, existentes dentro del país

En línea con lo ya señalado anteriormente, debe buscarse la reducción de los posibles desequilibrios fiscales que existan dentro del sistema establecido en el país, a todos los niveles, para ir avanzando progresivamente hacia un reequilibramiento interno más justo y equitativo², que mejore las potencialidades de desarrollo y crecimiento generalizado de todos los entes territoriales que forman la estructura del Estado, tanto locales como subcentrales en su caso; protegiendo y conservando, a la vez, un medio ambiente

2. "Un criterio adicional a favor de un sistema de financiamiento descentralizado, es la posibilidad de promover cierto grado de equidad territorial o interregional entre las distintas dependencias de un nivel descentralizado. Las rentas de las jurisdicciones descentralizadas, particularmente las provenientes de las transferencias fiscales, deben promover los criterios de eficiencia y equidad en la movilización y asignación de recursos". "Teniendo presente la diversidad de instrumentos financieros con que cuentan los distintos niveles de gobierno... algunos de ellos refuerzan preferentemente la capacidad y autonomía fiscal, mientras que otros tratan de resolver el problema de los desequilibrios verticales y horizontales" (G. Aghón: "Descentralización fiscal: marco conceptual"; *Serie Política Fiscal*, nº 44. 1993; pp. 32 y 33, respectivamente).

sano adecuado, y compatibilizándolo con la sostenibilidad del avance económico y progreso sociales de cada comunidad.

Para ello, el papel que juegan las transferencias de recursos recibidas del Gobierno central, en todas sus modalidades, resulta preponderante y fundamental en el conjunto del sistema de recursos locales; debiendo adaptarse necesariamente a la situación de cada país y en cada momento histórico, para que dicho mecanismo compensatorio y dinamizador no acabe agravando los problemas existentes, ni creando otros nuevos problemas que no existieran hasta ese momento; sino que, por el contrario, desarrolle esa labor de combatir y reducir los desequilibrios que pudieran existir, tanto vertical como horizontalmente en el sistema interno³, asegurando a la vez un mínimo de ingresos o fondos disponibles a todos los entes municipales, para dar cobertura al menos a sus necesidades locales básicas y esenciales.

Por una parte, dicho sistema de transferencias debe contribuir a reducir la diferencia o déficit que pudiera existir, al sumar su cuantía global a los demás recursos propios esencialmente, entre los ingresos totales disponibles por los municipios en este caso, de un lado, considerando a todos los entes locales en su conjunto; y las necesidades de fondos o dinero, por otro lado, precisos para cubrir todos los gastos e inversiones que deben o tienen que acometer, para satisfacer sus necesidades, servicios y prestaciones que son de su competencia, en un nivel aceptable o al menos mínimo de desarrollo; sin fomentar el endeudamiento desmesurado o creciente local, y garantizando su mantenimiento, reposición en su caso y sostenibilidad futura, como mínimo en iguales circunstancias y condiciones.

Si conseguimos reducir la diferencia o brecha existente entre los recursos que los Gobiernos locales pueden utilizar, procedentes de la recaudación efectiva de sus propios ingresos en general, y el coste asociado a las responsabilidades y competencias municipales derivadas de su propia existencia institucional, de la realización, ejecución, prestación y consecución de sus bienes, actividades, servicios públicos e infraestructuras en general, así como incluso de la potenciación de su desarrollo local; habremos reducido en gran medida las necesidades de transferencias de fondos, recibidas del Gobierno central básicamente.

Y con ello, lo que es mucho más importante, habremos corregido en cierta forma, la desviación o desequilibrio fiscal vertical existente dentro del sistema de financiación nacional⁴, formado por las fuentes globales de recursos disponibles en todo el Estado, y

3. "Si se desea contrastar empíricamente el llamado desbalance o desequilibrio fiscal vertical y horizontal de los niveles de gobierno subnacional [...], el punto de partida es sin duda la información o estadística fiscal y la homogeneidad en el tratamiento metodológico tanto de algunos conceptos y clasificaciones básicas como la misma uniformización de las cifras" (Aghón: "Descentralización fiscal...", cit.; p. 17).

4. "En todos los países más o menos descentralizados se produce lo que se denomina desequilibrio vertical, entendido como las divergencias que pueden existir entre las fuentes de ingreso de los entes autónomos y sus necesidades

las finalidades u objetivos que han de cubrirse para lograr el interés general en su conjunto; dado que el reparto o distribución de aquellas fuentes de recursos entre las distintas instancias de gobierno internas con competencias y responsabilidades asumidas, debe ser proporcionado al volumen o alcance del costo necesario para cubrir sus gastos e inversiones, derivados de dar respuesta o satisfacción a esas competencias y responsabilidades asumidas, para cubrir aquellas finalidades y objetivos de interés general.

Por lo tanto, la principal función que han de cubrir dichos fondos, transferidos sobre todo desde los presupuestos del Estado, es la de reequilibrar las posibles carencias o déficit existente, a nivel local en este caso, entre las competencias y servicios asumidos en general por dichas Corporaciones, en ejercicio de sus propios intereses, de acuerdo al reparto de funciones que venga establecido en la Constitución del país fundamentalmente; y el conjunto de ingresos disponibles, excluidas lógicamente dichas transferencias gubernamentales, para atender a esas competencias y servicios, cubriendo las funciones que corresponde gestionar a cada Entidad local. Todo ello, por supuesto, en relación con la distribución general competencial que se hace entre las distintas instancias de Gobierno y Administración del país⁵, nacional o central, estatal o regional en su caso, y local o municipal; dado que, precisamente, el equilibrio vertical del sistema, implica un acompasamiento o nivelación entre las funciones o competencias y los recursos o dinero disponible global para financiarlas.

Luego, en la misma proporción que se reciben por cada una de esas entidades públicas territoriales, funciones, competencias y responsabilidades a las cuales atender, por tenerlas atribuidas o asignadas constitucionalmente, bien sea de manera expresa y directa o bien sea mediante una fórmula residual o de cierre del sistema; en ese mismo porcentaje se deben recaudar fondos para poder cubrir los gastos necesarios que acarrean dichas funciones, competencias y responsabilidades, compensando en la medida en que sea preciso, las carencias de recursos económicos que tengan las Corporaciones locales para ello, mediante transferencias generales que, sumadas básicamente al resto de los ingresos propios de cada Entidad municipal, nivelen o equilibren finalmente en su conjunto el binomio definitivo ingreso-gasto⁶.

de gasto. Ese desequilibrio fiscal se corrige mediante transferencias desde el gobierno central a los otros gobiernos territoriales y refleja la dependencia de estos últimos respecto del primero" (D. M. Rufián Lizana: "El financiamiento en los procesos de descentralización"; *Revista de la CEPAL*, n° 50. 1993; p. 118).

5. "Cada país debe decidir cuál es el grado deseable de centralización y descentralización de sus funciones y competencias y analizar cuáles son los mecanismos de financiación más acordes y adecuados a promover" (Aghón: "Descentralización fiscal...", cit., p. 12).

6. "La financiación de las Administraciones subnacionales de un Estado, es un instrumento para la descentralización; primero, cada Estado ha de decidir cuál es la competencia que corresponde a cada una de esas Administraciones, y después deberá diseñar el mecanismo adecuado de financiación. La falta de adecuación, prolongada en el tiempo, entre la autonomía fiscal y la administrativa, puede llevar a que las Administraciones subnacionales fracasen, al ir perdiendo de decisión en el ámbito de su competencia. Las Administraciones subnacionales tienen pocas posibilidades de financiarse completamente con recursos propios... No obstante, alcanzan un alto grado de madurez fiscal cuando son poco dependientes, desde el punto de vista financiero, de la Administración central. La independencia sólo es posible cuando la Administración subnacional se financia con recursos propios o con recursos transferidos no condicionados y predecibles" (Rufián Lizana: "El financiamiento...", cit.; p. 109).

Por otra parte, las transferencias estatales deben perseguir también la nivelación o equilibrio necesario y preciso, para asegurar y garantizar un grado al menos mínimo en la prestación de los servicios y bienes públicos básicos o esenciales, y aún oportunos o convenientes de desarrollar en todos y cada uno de los municipios que integran el territorio nacional, comparativamente considerados ahora entre sí; para que no haya ningún ciudadano que se vea privado de recibir o disfrutar de esos servicios, actividades, infraestructuras o bienes necesarios y precisos, o incluso, que sean aconsejables y adecuados en la consecución y mejora del bienestar social y económico de la población, si ello es posible y todos sus demás conciudadanos de otros territorios o zonas colindantes o lejanas del país, también tienen acceso a los mismos en cierta forma, aunque con distinta medida quizá, pero no excluyéndolos totalmente de su logro y disfrute.

De esta manera, contribuirán también a corregir esos desequilibrios fiscales horizontales que puedan darse entre los distintos municipios del país, reduciendo las diferencias de disponibilidad de recursos de cada uno de ellos, derivadas fundamentalmente de las divergencias existentes en la productividad o rendimiento de sus respectivas bases fiscales; pero también en muchas ocasiones, de su mayor o menor eficiencia, eficacia y rentabilidad de su sistema de financiación, en cuanto a su actuación relativa a la consecución de fondos propios o recaudación de sus ingresos, y al cumplimiento o desarrollo de sus gastos, de acuerdo a una planificación, asignación y empleo correcto de dichos recursos disponibles en su ejecución.

Evidentemente, puede darse un cierto desequilibrio en el sistema, ahora a nivel horizontal, en cuanto que la falta de dinamismo de los ingresos propios de cada ente territorial, en este caso de la Entidad local, así como las crecientes necesidades de gasto en ese mismo ámbito de gobierno, el municipio; conllevarían diferencias que se irían incrementando conforme avanza el tiempo y persisten ambos factores, no acompañamiento evolutivo del sistema de financiación de esa Corporación al crecimiento o incremento paulatino de sus necesidades de ejecución de gastos e inversiones en general⁷. Luego la brecha que separaría a ese municipio del resto, de los demás entes públicos territoriales del mismo nivel local, se iría abriendo y agudizando; ahondando en un desequilibrio o desnivel intraterritorial ahora, en tanto que la Entidad respectiva se fuera alejando o retrasando cada vez más en relación con el desarrollo, avance o crecimiento económico, social y en infraestructuras que el resto de sus “iguales” fueran alcanzando.

Y desde luego, esta situación es totalmente desaconsejable de producirse, en tanto que resulta muy perjudicial e injusta, dado que se debe garantizar a todos los ciudadanos

7. “Junto al problema de desequilibrio vertical aparece también uno de desequilibrio horizontal entre las unidades de gobierno de un mismo nivel [...], debido a la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto. En efecto, no todas las unidades poseen la misma renta, o la misma capacidad fiscal, y hay que establecer entre ellas alguna forma de reequilibrio” (Rufián: “El financiamiento...”, cit., p. 119).

de cualquier país del mundo, independientemente de dónde hayan nacido y decidido desarrollar su proyecto de vida; un mínimo o estándar de servicios públicos utilizables, bienes comunes disponibles, actuaciones administrativas recibidas e infraestructuras necesarias accesibles, en aquella medida o nivel que sea establecido por el sentir común, en tanto que preciso o conveniente, dentro eso sí de las disponibilidades y factibilidad de ese Estado en cuanto a la calidad de vida o bienestar social que sea posible lograr. La descentralización fiscal, en este sentido, no puede servir de excusa o justificación para permitir o tolerar esto, dado que en absoluto puede ni debe ser una consecuencia o efecto necesario ni siquiera habitual de la misma; antes al contrario, hay medidas o mecanismos muy efectivos de lucha o combate contra dichos desequilibrios horizontales que pueden producirse en el sistema, entre los cuales indudablemente, las transferencias gubernamentales, fundamentalmente las conocidas como transferencias de nivelación⁸, juegan un papel protagonista e incluso determinante indiscutible.

Dichos fondos persiguen atacar ese desnivel o desequilibrio horizontal creciente⁹, que si persiste puede repercutir esencialmente sobre la calidad de vida de los ciudadanos radicados en cada territorio del país; pero que al final, en última instancia, supondría además unos desequilibrios comparativos fuertes incluso a nivel institucional, organizativo y de administración, puesto que sin duda alguna, repercute a la postre en todo el contexto general del Estado, y no sólo en la situación o estatus subjetivo concreto de sus conciudadanos. Por ello, las transferencias de nivelación son imprescindibles como complemento y correctivo en este ámbito¹⁰, además de como mecanismo de apoyo y refuerzo en cualquier proceso de descentralización fiscal hacia los gobiernos locales; para luchar en este caso, más que para prevenir o evitar, lo que a veces resulta ineludible, pero en cambio, si combatible y superable, la posibilidad de instauración de desequilibrios intraterritoriales horizontales de manera estable.

Qué duda cabe de que lo anterior no es tarea fácil, dado que son muchos los factores implicados en el diseño o conformación de ese sistema nacional de financiación, vinculado a los fines de interés general; partiendo de la idea inicial ya señalada de la limitación de los recursos frente a la infinitud de los gastos. Y más todavía porque se hayan directamente

8. Para corregir los desequilibrios horizontales, "se recurre a subvenciones o transferencias equiparadoras destinadas a que las más pobres puedan disponer de niveles de servicios comparables con los de las más ricas"; hay que distinguir "entre subvenciones niveladoras de aquellas que no tiene esta finalidad. Las subvenciones niveladoras son las que tratan de corregir el desequilibrio fiscal horizontal entre Administraciones descentralizadas del mismo tipo" (Rufián: "El financiamiento...", cit.; pp. 119 y 120, respectivamente).

9. No obstante, se han manifestado algunas cautelas: "Cuanto más pueda hacer (la jurisdicción) por empeño propio o autofinanciamiento, tanto más cabrá prever que la nivelación fiscal a través del mecanismo de transferencias desincentive cualquier esfuerzo similar de las distintas jurisdicciones y por el contrario acentúe la dependencia fiscal del nivel central. De maneja que ésta deberá incentivar la eficiencia en la asignación de competencias, la equidad a los distintos niveles territoriales y una mayor autonomía y responsabilidad de los gobiernos subnacionales en su gestión" (Aghón: "Descentralización fiscal...", cit., p. 38).

10. "Las subvenciones de nivelación deberán ajustarse a determinadas normas que garanticen el cumplimiento de sus propósitos. No existe sencillamente ninguna norma que prevea todas las eventualidades. Por consiguiente, parece a veces adecuado adoptar medidas distintas" (Aghón: "Descentralización fiscal...", cit., p. 39).

implicadas las transferencias estatales a los Gobiernos locales, tanto en relación a su cuantía global en el conjunto de gastos públicos del ente central, y por tanto, mermándolos en esa misma proporción, como mecanismo interno de distribución de ingresos entre las distintas instancias con poder de decisión; como respecto a su reparto o asignación concreta entre cada uno de los municipios del país, en relación ahora a su relativa situación frente al resto de entes locales que forman el Estado, para garantizarles a todos el mínimo de recursos necesarios esencialmente.

Sólo teniendo en cuenta que están implicados el esfuerzo fiscal relativo de los municipios y su potenciación, las prácticas de asignación y uso de recursos y su eficiencia y claridad, el potencial fiscal de los municipios y su posible reforzamiento, el volumen de la Administración local de los servicios prestados e infraestructuras desarrolladas, así como del desarrollo local perseguido, o la productividad de las bases fiscales fijadas para los municipios, sólo por citar algunos, que no todos, los factores o parámetros implicados; nos daremos cuenta de las limitaciones y dificultades a sortear y superar con que hay que enfrentarse. Pero de la misma forma, la importancia y relevancia de los objetivos a alcanzar y de sus consecuencias, luchar para reducir lo más posible esos desequilibrios fiscales existentes tanto a nivel vertical como horizontal y aún más, mejorar de camino el desempeño municipal, incentivando a las autoridades locales para que administren y manejen sus recursos de la manera más eficiente y eficaz posible, tanto en el ámbito del ingreso como en el del gasto; hace que merezca la pena el esfuerzo, afrontando dicho reto con empeño, interés y aún ilusión.

En cuanto a los actores implicados en este caso, una vez más lo serán claramente los Gobiernos locales de un parte, y el Gobierno central por otra; dado que ambos están implicados en ese juego de intereses que representan, al fin y al cabo, las transferencias de recursos nacionales en todas sus modalidades, así como son los destinatarios y el origen respectivamente de los fondos que éstas representan. Resultando los primeros además, al menos hasta ahora en general, los perjudicados en esa distribución vertical de fuentes de financiación entre las distintas instancias de gobierno del país; así como algunos de ellos frente a otros, ya en particular, desfavorecidos en cuanto al reparto a asignación concreta de las mismas, de cara a equilibrar ahora horizontalmente a nivel fiscal el conjunto del Estado.

C) Tendencias actuales del crédito para la financiación municipal

8. Una meta imprescindible es el control sobre el nivel de endeudamiento local, en relación con la rentabilidad que generen las inversiones y la viabilidad de su amortización

Se ha de seguir un criterio riguroso de priorización en la decisión sobre las inversiones a realizar, según la perentoriedad de la necesidad que se pretende cubrir y la potencialidad de la riqueza que pueda generar su aplicación, en línea con lo que ya se ha

señalado con anterioridad, aunque en términos generales entonces; cuando se decida acometer la realización de una inversión, que no ya de un gasto, lo cual normalmente implica un volumen de disposición de fondos públicos más importante y también, además, por un periodo de tiempo superior.

Hay que valorar muy cuidadosamente la necesidad, oportunidad y conveniencia de acometer dicha inversión en ese momento, así como, en el caso de que se tome finalmente la decisión de desarrollarla, la mejor forma de realización o ejecución de la misma; para de esta forma, lograr al máximo la minimización de su coste y, en general, de su consiguiente impacto económico en las arcas de la Hacienda local, y la optimización del resultado a conseguir, para que éste sea el que mejor responda a la cobertura de esa necesidad pública o a la conveniencia de esa infraestructura social.

Ya que va a suponer con toda seguridad, un gran desembolso económico al municipio, que por tanto tendrá que destinar a cubrirlo una parte importante o al menos significativa de sus recursos financieros que, por ello, no van a emplearse en otras prestaciones o servicios; debe valorarse igualmente la incidencia de esa inversión, una vez desarrollada y ejecutada la obra o infraestructura correspondiente, sobre el desarrollo, crecimiento y fomento económico y social que conllevará, de cara a la creación e impulso de la generación de riqueza local.

No se deben planificar gastos financiables externamente a los que no se pueda hacer frente con una previsión realista de los ingresos, no sólo en un periodo próximo, sino también a más largo plazo, en relación con el tiempo preciso para su devolución; ello es importante dado que, si no en la mayoría de las ocasiones, sí al menos en muchos casos la cobertura del coste de ejecución de cualquier inversión local, aún no de gran volumen, precisará del recurso al endeudamiento para completar los ingresos disponibles precisos para acometerla, y por tanto, en la medida que esos fondos son externos, la necesidad y compromiso de devolución, en unos plazos y con unas condiciones y formalidades concretadas *a priori*, además normalmente satisfaciendo una determinada remuneración o pago de intereses como coste fiscal de la operación.

Luego la planificación y previsión de los ingresos que se van a ir produciendo en la entidad local, como consecuencia de la aplicación de sus recursos propios o transferidos fundamentalmente; debe ser calculada de forma muy realista, de tal manera que determine el límite del volumen de endeudamiento a asumir, que pueda ser afrontado, lógicamente junto con el resto de gastos comunes precisos de realizar con cotidianidad.

Precisamente en esta última línea señalada, no se puede olvidar, por tanto, a la hora de decidir las inversiones a acometer y el momento de llevarlas a cabo, que el reembolso de la financiación ajena, tanto en su monto disponible como en su coste de financiación por la utilización de capitales ajenos, deberá simultanearse con las necesidades habituales para cubrir los gastos corrientes de mantenimiento de los servicios, de personal,

de actividad institucional, etc. Luego, la suma global de recursos financieros que se vayan produciendo e ingresando por el municipio deben ser suficientes para cubrir los gastos corrientes de funcionamiento de la entidad local, generados por sus servicios así como por la prestaciones desarrolladas; junto a los derivados de posibles inversiones anteriores que todavía se estén pagando o devolviendo, en su caso, y además, por supuesto, de la necesidad de disponibilidad de fondos que respondan a esta nueva necesidad de dinero, todo ello en su conjunto.

Debe hacerse un estudio sosegado, minucioso y muy, muy realista a la hora de recurrir el endeudamiento local, para evitar decisiones precipitadas y a la postre finalmente perjudiciales; haciendo los cálculos globales necesarios y realistas que conlleva su acometida, antes de embarcarse en gastos que, quizá, no se puedan cubrir al final o bien pudieran haber esperado, en todo caso, a un momento posterior más oportuno y conveniente, antes que llevarlos a cabo frente a otros posibles más perentorios, necesarios o de mayores y mejores efectos devengados con su logro; puesto que se añaden a los gastos habituales de funcionamiento de la Corporación local, como hemos señalado.

Y ello, tomando en consideración igualmente, entre las diversas modalidades de financiación a través del crédito o endeudamiento local, a través de cual de ellas debe desarrollarse para el caso de decidir finalmente su concertación tras la valoración anterior; utilizando o recurriendo a aquellas modalidades de endeudamiento, con aquellas personas o instituciones, y en las condiciones concretas negociables, que resulten más convenientes, oportunas y mejor adaptables a las circunstancias de la entidad local en concreto de que se trate, así como a su proyecto de inversión a desarrollar, sin prejuicios o condicionamientos previos al respecto.

En este caso, por tanto, los principales actores implicados son fundamentalmente los Gobiernos locales, que deben tomar las decisiones correspondientes al respecto, previa valoración sosegada y correcta de todos los aspectos señalados, tan importantes de conocer y afrontar debidamente; pero también, de alguna manera, esas otras instituciones nacionales e internacionales, que van a influir de forma determinante, en definitiva, sobre la viabilidad y aún factibilidad de recurrir por el municipio a sus fondos prestables para acometer inversiones en su territorio, permitiéndole o no en definitiva, que desarrolle finalmente su plan de inversiones previsto o, por el contrario, que no pueda hacerlo exactamente así.

9. Deben buscarse los mecanismos de cobertura de los gastos de inversión e infraestructura que sean menos costosos financieramente y a la vez aporten una mayor eficacia en la consecución adecuada de los objetivos perseguidos

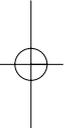
En la medida de lo posible, y profundizando en la línea ya señalada, se deben acometer inversiones conjuntas entre varios municipios, en lugar de afrontarlas en solitario por cada uno de ellos; cuando su proximidad geográfica, características comunes e intereses confluyentes, aconsejen o posibiliten una prestación mancomunada o asociativa de

los servicios a instaurar, mejorar o ampliar, o una ejecución para su utilización y aprovechamiento conjunto y compartido de las infraestructuras a crear. Con lo cual, el coste de su financiación, así como de su prestación o utilización y posterior mantenimiento, reparación y desarrollo, se reparte y minimiza por su distribución entre todos ellos, sin menoscabo en su ejecución o realización posibles sino, todo lo contrario, ganando en calidad y amplitud de cobertura y satisfacción general.

A pesar de las habituales dificultades conocidas y mostradas en la práctica, se debe fomentar y buscar el acuerdo y colaboración con los municipios cercanos y próximos, desde la iniciativa de la propia entidad local, de cada Gobierno municipal; así como, las buenas relaciones y entendimiento mutuo, la puesta de manifiesto y concertación de intereses comunes o equiparables, y la implicación conjunta y corresponsable en la consecución de esos objetivos compartidos. Por tanto, a la vez, fomentando y buscando también el cumplimiento recíproco de las obligaciones y deberes asumidos por cada uno de esos Gobiernos municipales implicados al respecto; cuidando mucho que su regulación sea clara, las limitaciones estén precisadas y el régimen de actuación en general de cada uno de ellos, no deje lugar a dudas ni a discusión o desmarque, para que no puedan generarse problemas *a posteriori*, una vez haya sido puesta en marcha dicha iniciativa y comenzado su desarrollo.



En este sentido, la provisión de servicios por el sector privado, tan en auge en nuestros días a nivel internacional, puede ser un mecanismo a veces adecuado para evitar la necesidad de recurrir a fuertes endeudamientos por la entidad o entidades locales, para obtener la inversión precisa, dado su volumen y envergadura requeridos; pero en estos casos, debe cuidarse muy especialmente la regulación de su intervención, con reglas estrictas y claras que aseguren un mínimo estandarizado en la prestación de dichos servicios para todas las zonas y respecto de todas las implicaciones del servicio, sin regirse exclusivamente por criterios de mayor rentabilidad o de mera conveniencia empresarial en general que rigen en el mercado.



Es decir, su intervención, de ser necesaria, conveniente u oportuna, debe tener unas limitaciones precisas e insoslayables, que aseguren y garanticen que, en todo caso, el servicio o prestación se va a desarrollar con igual calidad, amplitud y características a todos los ciudadanos, en todos los territorios del municipio; incluidos por supuesto, aquellos en los cuales, criterios puros y estrictos empresariales exclusivamente de afán de lucro, lo harían inviable o inoportuno, dado que su intervención, no lo olvidemos, se debe limitar a cubrir o suplir materialmente la carencia de una entidad pública, pero no a sustituirla ni a emular la responsabilidad de ésta en su lugar.

Además, por supuesto, en este caso igualmente, se debe cuidar mucho, con especial esmero si cabe, que la regulación y régimen jurídico de intervención de estos actores privados sea clara en todos sus extremos, que las limitaciones a su actuación u omisión estén precisadas una por una si se puede, o en la mayor medida posible, y que el régimen de

actuación en general de cada uno de ellos no deje lugar a duda alguna ni a discusión o cuestionamiento sobre su interpretación o alcance por dichos actores privados, cuando intervengan, para que tampoco plantee resquicios, lagunas, carencias o inexactitudes, aprovechables por las empresas implicadas para desmarcarse de lo estipulado, desvirtuando y torciendo los objetivos y oportunidades que puedan cubrir con su actividad de provisión de servicios y prestaciones públicas.

Los principales actores implicados en este caso serán los distintos Gobiernos locales, lógicamente, que han de propiciar y lograr ese asociacionismo o mancomunidad local entre todos los implicados en cada caso, entendidos en este caso, además, en concurrencia, es decir, varios de ellos a la vez, puesto que estamos hablando de entablar relaciones estables y reguladas entre algunos de ellos; así como también, de darse, resultarían claramente implicadas las posibles empresas privadas prestadoras de servicios, que pudieran intervenir en su caso para la cobertura y satisfacción de los mismos, ante las carencias, dificultades o deficiencias de las entidades locales al respecto.

10. Debe darse el papel protagonista en la decisión sobre el destino, empleo y control de las inversiones financiadas con endeudamiento al ente local, aunque se gestione el crédito a través del Estado



Quién mejor puede conocer las verdaderas carencias de servicios y de infraestructuras, necesarias para el desarrollo y crecimiento del municipio, es su Gobierno local, volviendo a esta importante idea inicial; por lo tanto, a él debe corresponder, como decimos, el papel protagonista a la hora de tomar las decisiones oportunas sobre el destino, empleo y control de las inversiones financiadas a través del recurso al endeudamiento por la entidad local, independientemente en principio, de la forma concreta y material de gestionar ese proceso.

Sin descuidar, eso sí, no lo olvidemos tampoco, esa precaución y cuidado que debe poner siempre en ello, cuando valore una decisión de este tipo, ya señalada; sopesando una por una todas las alternativas posibles, para elegir en su caso la mejor para él, en esa situación en concreto que se plantea, pues en unas ocasiones puede ser más oportuno utilizar unos determinados mecanismos de financiación, y en otros casos, por el contrario, otras modalidades distintas de obtención de recursos, dependiendo de múltiples factores coyunturales a tener presentes al respecto; aunque no vamos a insistir más en ello.

El Estado, por su parte, debe favorecer y posibilitar el acceso al crédito o endeudamiento por parte del Gobierno local que lo precise, en primer lugar, asumiendo el papel de facilitar la consecución de créditos, fundamentalmente ante instituciones internacionales, dada su mayor solvencia y medios de acceso; anticipando, si fuera preciso, en segunda instancia, los recursos concedidos hasta el momento efectivo de su obtención, para no retrasar la ejecución del proyecto y, a su vez, minimizar, o al

menos evitar, el incremento todavía mayor, en su caso, de los costes financieros que ello suele acarrear.

Y asegurando además con su respaldo y aval, en tercer lugar, lo cual es muy importante, la devolución del crédito en supuestos especiales, en los cuales no pueda hacerlo momentáneamente la entidad local, como estaba previsto; procediendo posteriormente a su recuperación paulatina, mediante las compensaciones que pudieran ser necesarias para ello, a través de su descuento de posibles transferencias o participaciones en sus ingresos del municipio correspondiente, u otras medidas en general que minimicen en todo caso la dificultad que siempre acarrea su reembolso al Estado.

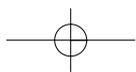
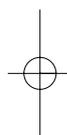
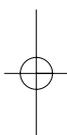
Finalmente, debe saberse valorar meditadamente por la entidad local, la decisión de proceder a un endeudamiento, insistimos una vez más en ello, sopesando antes otras alternativas de financiación, la capacidad efectiva de su devolución sin quebranto económico grave, y la rentabilidad a obtener con la realización de dicho gasto; y si se llega a acordar sosegadamente su conveniencia y necesidad, no debe olvidarse el control riguroso en el empleo de los fondos recibidos, en lo que ahora queremos poner el acento, puesto que esto es, sin duda alguna, una cuestión fundamental para el buen funcionamiento y, sobre todo, máxima optimización y rentabilidad de una decisión difícil y complicada, como lo es siempre recurrir a endeudarse por plazo prolongado.

Es muy importante que el manejo, gestión, empleo y disposición de los recursos e ingresos recibidos vía crédito o endeudamiento por parte del Gobierno local, sea muy rigurosa, exhaustiva y concienzudamente supervisada y verificada en todo momento, con los máximos controles posibles; puesto que si ya de por sí, el coste financiero del empleo de este recurso es considerable habitualmente, no podemos permitir que además, se acreciente con la distracción o desvío de fondos para la cobertura de otros gastos o necesidades, puesto que ello agravaría todavía más la situación financiera municipal presente y, sobre todo, futura de la entidad. La transparencia en el manejo de esos recursos debe ser una de las cuestiones más observadas y cuidadas, para evitar desviaciones sobre lo inicialmente previsto; pero además también, para que se sepa a todas luces que esto ha sido y seguirá siendo así, mientras permanezca el proyecto en marcha.

Debe existir por todo lo visto, una gran preparación, y aún más, nos atrevemos a decir una considerable honestidad o rectitud personal, por parte de los órganos decisorios de las entidades locales al respecto, así como por quiénes van a manejar esos fondos durante su trayectoria en el municipio; además de una cierta valentía también, por un lado, para exponer y asumir esas decisiones frente al ciudadano, difíciles o al menos complejas de explicar a veces, y para llevar a cabo por otro, ese traslado o comunicación permanente y constante, que dé fiabilidad y credibilidad a la entidad local, mediante la transparencia y acceso a la información precisa por la ciudadanía, para su mayor y mejor conocimiento y control.

Junto a la igualmente necesaria también, disponibilidad por parte del ente público central al respecto, que puede resultar dudosa o escasa a veces, o al menos así nos lo demuestra la experiencia práctica hasta ahora, en un gran número de países y sistemas vigentes. Y, no lo olvidemos, debe haber siempre un clima de gran serenidad y madurez a la hora de afrontar estos temas, para adoptar la medida en su caso, así como para llevarla a cabo, y desarrollar el debido control sobre su ejecución, si se toma la decisión correspondiente; no nos cansamos de insistir en ello, porque qué duda cabe que el fuerte endeudamiento, aunque sea hablando ahora en términos generales, de la mayoría de los países subdesarrollados y aún en vías de desarrollo, es hoy día un problema angustioso, por no decir estrangulante, para sus respectivas economías a nivel mundial.

Principalmente los actores implicados al respecto serán los Gobiernos locales, junto con los expertos y profesionales necesarios que puedan designarse, de cara a una mejor toma de decisión y valoración técnica al respecto, así como a su posterior gestión y desarrollo, una vez sea puesta en marcha la medida correspondiente; dado que son los que en definitiva, deben acometerla, ejecutarla y velar por su adecuado cumplimiento y desarrollo. Pero también, que duda cabe, el Gobierno central ha de asumir su papel, de considerable relevancia como hemos visto, en relación con esa intervención externa ya señalada de apoyo, respaldo y aseguramiento del logro con éxito de ese crédito preciso y necesario por parte de la entidad municipal.



Conclusiones y recomendaciones

Por tanto, y de acuerdo a todas las ideas reseñadas en el apartado anterior, estructuradas en torno a tres ejes fundamentales al respecto, que vamos a mantener como hilo conductor a continuación para facilitar su organización y seguimiento; podemos formular las siguientes conclusiones y recomendaciones, de cara a sintetizar las propuestas en él formuladas, que pretenden, desde una perspectiva eminentemente práctica, como idea que ha residido todo el documento, o al menos esa ha sido nuestra intención y meta, formular un aporte más en el camino a seguir respecto de la mejora del sistema de financiación local a nivel internacional y de los recursos disponibles por los poderes locales en general:

A) La financiación de las ciudades: análisis y valoración

1. Un buen sistema de financiación depende tanto del volumen de ingresos como del control sobre el gasto público:
 - Debe existir una adecuación entre ingresos y necesidades de gasto, sin buscar mayor recaudación que la necesaria.
 - Deben priorizarse las necesidades de gasto e inversión, desapareciendo los controles de oportunidad ajenos al municipio.
 - Hay que planificar tanto el proceso de ejecución de los gastos e inversiones como los períodos de recaudación de los recursos que van a financiarlos.
 - El Gobierno estatal debe respetar, apoyar e impulsar en su caso a los gobiernos subcentrales, para lograr un buen sistema de financiación local.
 - Hay que fomentar la educación y concienciación ciudadana, con mayor transparencia y mejor control democrático sobre la política de ingresos y gastos.
2. Fomentar la imaginación en la búsqueda de nuevas fuentes de financiación, acordes a las necesidades de gasto y a las potencialidades de obtención de riqueza:

- Debe haber un estudio y conocimiento del municipio, para explotar mejor sus fuentes de riqueza.
 - Hay que utilizar aquellos mecanismos de financiación, que produzcan los mayores ingresos y el menor coste y dificultades.
 - Deben seleccionarse e incluso modificarse o retocarse aquellas otras figuras que aportan ingresos más relevantes y significativos, para que se adapten mejor al objetivo de mayor recaudación con menor coste.
 - Hay que impulsar el crecimiento de los recursos propios frente a las transferencias y subvenciones.
3. Trasladar las implicaciones del principio de subsidiariedad al sistema de financiación local:
- La toma de decisiones sobre la aplicación de los recursos debe hacerse por el ente local.
 - Las transferencias deben llegar a ser fundamentalmente para corregir desequilibrios y nivelar las capacidades fiscales, en función del volumen que lleguen a alcanzar los recursos propios locales.
 - Debe haber mayor planificación previa sobre el gasto, y mejor elección sobre la opción financiera más adecuada para su cobertura.
 - Es imprescindible un mejor control sobre la ejecución de los gastos e inversiones que se están desarrollando.

B) La distribución de ingresos y de tributos entre los distintos poderes públicos: la financiación del desarrollo local, la cohesión territorial y la lucha contra los desequilibrios fiscales

4. Es indispensable una adecuada distribución del volumen de ingresos entre los distintos niveles de Gobierno del Estado, en función de las competencias y funciones asumidas:
- Hay que establecer un reparto equitativo y justo de los recursos disponibles entre las diferentes instancias de gobierno que desarrollan gastos públicos.
 - Deben repartirse precisamente los ingresos en proporción a la distribución de competencias asumidas, para que ese reparto sea racional y equilibrado y esté justificado como se precisa.
 - En las aportaciones estatales hay que diferenciar entre una participación general de libre disposición, y las posibles compensaciones sectoriales o específicas condicionadas.

- Hay que buscar mecanismos complementarios de financiación, que garanticen los servicios e inversiones precisos e impulsen el desarrollo y crecimiento necesarios.
5. Debe cuidarse mejor el régimen jurídico de los gravámenes que recaen sobre los ciudadanos como futura fuente de financiación con su aplicación:
- hay que hacer una delimitación adecuada de las fuentes de riqueza sometidas a tributación y de los deudores, así como de la configuración y diseño de su cuantificación.
 - deben adaptarse los procedimientos de aplicación y actuaciones de exigencia de los tributos a las singularidades de cada municipio, fomentado que las relaciones con los ciudadanos sean cordiales.
 - Hay que adecuar los precios, tarifas y tasas al coste de los servicios, incluidos su mantenimiento y desarrollo.
 - Deben mejorarse los mecanismos de control sobre el incumplimiento y su sanción con las garantías precisas, y posibilitarse una vía de ejecución forzosa ágil y eficaz, así como establecer medidas que desincentiven el incumplimiento.
6. Hay que equilibrar las distintas fuentes de riqueza sometidas a gravamen, para mejorar la recaudación tributaria en su conjunto:
- Debe existir un reparto de los gravámenes compensado territorialmente, así como la disponibilidad de medios materiales y personales necesarios para recaudarlos.
 - Hay que fomentar e incentivar la búsqueda de fuentes compatibles además de complementarias con la que, en muchas ocasiones, es casi única tributación impositiva predial.
 - Es muy conveniente la llevanza, actualización y conservación de un catastro inmobiliario completo, correcto y generalizado sobre los inmuebles rústicos y urbanos, en su caso si es preciso a nivel nacional, por lo costoso y complejo de su mantenimiento.
 - Hay que buscar el gravamen sobre las plusvalías inmobiliarias más eficaz, incluyendo en él a los principales beneficiarios (las grandes empresas urbanizadoras), para hacer partícipe a la sociedad de esas plusvalías generadas.
7. El sistema de financiación local debe intentar corregir los desequilibrios fiscales, tanto verticales como horizontales, existentes dentro del país:
- Hay que buscar la reducción de desequilibrios fiscales existentes, para lo cual las transferencias de recursos recibidas del Gobierno central juegan un papel preponderante y fundamental.

- Las transferencias debe contribuir a reducir la diferencia entre los ingresos totales disponibles y las necesidades de fondos, para cubrir todos los gastos e inversiones, mejorando los desequilibrios fiscales verticales.
- Las transferencias deben perseguir también, la nivelación que asegure y garantice un grado mínimo en la prestación de los servicios y bienes públicos básicos o esenciales en todos y cada uno de los municipios, corrigiendo los desequilibrios fiscales horizontales.

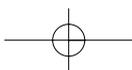
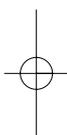
C) Tendencias actuales del crédito para la financiación municipal

8. Una meta imprescindible es el control sobre el nivel de endeudamiento local, en relación con la rentabilidad que generen las inversiones y la viabilidad de su amortización:
 - Debe haber una priorización en la decisión sobre las inversiones a realizar.
 - Hay que planificar con la temporalidad precisa los gastos, con previsión realista de los ingresos que los cubren, sobre todo la parte de los gastos financiable externamente.
 - No hay que olvidar que el reembolso de la financiación ajena para cubrir las inversiones, debe simultanearse con los gastos corrientes de funcionamiento.
9. Deben buscarse los mecanismos de cobertura de los gastos de inversión e infraestructura que sean menos costosos financieramente y a la vez aporten una mayor eficacia en la consecución adecuada de los objetivos perseguidos:
 - Cuando sea posible se deben realizar las inversiones de forma conjunta y la prestación de los servicios mancomunadamente.
 - Cabe la provisión de servicios por el sector privado, cuando evite endeudamientos a la entidad local para obtener la inversión precisa, pero cuidando siempre muy especialmente la regulación de su intervención en todos sus extremos.
10. Debe darse el papel protagonista en la decisión sobre el destino, empleo y control de las inversiones financiadas con endeudamiento al ente local, aunque se gestione el crédito a través del Estado:
 - Debe decidir quién mejor conoce las carencias de servicios e infraestructuras, es decir, el municipio.
 - El Estado debe favorecer, posibilitar y respaldar el acceso al crédito por los Gobiernos locales, cuando esto sea preciso o conveniente a juicio de la Corporación.

- Hay que valorar muy medítadamente el recurso al endeudamiento, sin olvidar el control riguroso que debe llevarse a cabo sobre los fondos correspondientes.

Por todo ello, es preciso demandar y aún exigir a las autoridades públicas en general, y a los Gobiernos locales en particular, unirse para adoptar las medidas y acciones necesarias que resulten concordantes con el impulso y consecución de lo que el municipio necesita, lograr el reforzamiento de su autonomía política de decisión y gestión en torno a sus intereses, objetivos y finalidades; para lo cual es imprescindible conseguir la autonomía financiera en su sistema de obtención de ingresos, unida necesariamente a su vez, a la suficiencia de recursos disponibles para la cobertura del gasto público.

El desarrollo territorial, económico y social de los pueblos necesita de la consecución de una serie de instrumentos y mecanismos a través de los cuales alcanzar esos objetivos prioritarios; y entre esos medios precisos uno de los imprescindibles, sin duda, es poder gozar de un sistema de financiación adecuado, ágil, eficaz y realista, adaptado a la idiosincrasia y peculiaridades de cada realidad local, y que resulte abierto al crecimiento, adaptaciones y cambios que sean precisos, sin perder nunca como meta última el lograr la consecución de la justicia y la igualdad sociales.



Bibliografía

- AA.VV.: “Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica”; *Revista de la CEPAL*, n° 87. 2005.
- Ábalos König, J. A.: “Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales en Chile”; *Serie Política Fiscal*, n° 102.
- Aghón, G.: “Descentralización fiscal: marco conceptual”; *Serie Política Fiscal*, n° 44. 1993.
- Albuquerque, F.: “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”; *Revista de la CEPAL*, n° 82. 2004.
- Alvarado Ruiz, D. y Gaitán, R.: “La brecha fiscal municipal en Nicaragua”; *Serie Síntesis*, n° 17. 2001.
- Asselin, L. M.: “De las políticas a la práctica: reformas a los sistemas de administración financiera en el sector público”, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*; Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.
- Astudillo Moya, M.: “Las relaciones fiscales intragubernamentales en México”; *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana del Economía*, n° 136. 2004.
- Astudillo Moya, M.: “La descentralización fiscal: un medio para afrontar la diversidad en Canadá”; *Comercio Exterior*, n° 12. 2005.
- Balladares Saballos, R.: “Breves anotaciones sobre el sistema financiero local nicaragüense”; *Tributos Locales*, n° 41. 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo: “Estrategia de desarrollo subnacional”; *Serie de Políticas y Estrategias Sectoriales del departamento de Desarrollo Sostenible*. 2002.

- Barbeito, A., Goldberg, L. y Lo Vuolo, R.: “Notas sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos”; *Serie Análisis de Coyuntura*, n° 4. 2004.
- Beltrame, P.: “La financiación municipal en Francia”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Bojórquez León, C.: “El Certificado Bursátil, Nuevo Instrumento de Financiación para Entidades Federativas y los Municipios”; *INDITEC. Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas*, n° 126. 2001.
- Bordolli, J. C.: “La potestad tributaria local en el ámbito del Mercosur”, *Hacienda Autónoma y Local*; II Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario. Tórculo Ediciones. 2003.
- Bosch Roca, N.: “Análisis del proceso de regionalización, como forma de descentralización fiscal en Gran Bretaña”; *Revista de Administración Pública*, n° 8 Suárez Pandiello, J: 9. 1979.
- Bulit Goñi, E. G.: “Acerca de la tributación local en Argentina”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Carranza Ugarte, L. y Tuesta Cárdenas, D.: “Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para al experiencia peruana”; Banco Central de Reservas del Perú. *Estudios Económicos*.
- Carrillo Rodríguez, J.: “Descentralización y buen gobierno en Colombia”; *Serie Síntesis*, n° 29. 2005.
- Casalta Nabais, J.: “El régimen de las Haciendas locales en Portugal”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Chapoy Bonifaz, D. B.: “La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local”; *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n° 101. 2001.
- Coello Cetina, R.: “El sistema tributario municipal en los Estados Unidos Mexicanos y sus garantías constitucionales”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Delegación de Guatemala: “La reforma de la Administración municipal en Guatemala”; *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n° 35. 1998.
- Delegación de Panamá: “Reforma del Estado y perspectivas de la política de descentralización en Panamá”; *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n° 35. 1998.

- Esquivel, F.: "Centroamérica: desempeño macroeconómico y financiamiento social"; *Revista de la CEPAL*, n° 57. 1995.
- Fernández Junquera, M.: "La financiación local en los EE.UU. de América"; *Revista Iberoamericana de Derecho Tributario*, n° 5. 1997.
- Fernández Pavés, M. J.: "La reforma de las Haciendas Locales", *Modificaciones y panorama actual del Régimen Local Español*; CEMCI. 2000.
- Fernández Pavés, M. J.: "Sistema de financiación local: las Tasas tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1999 sobre la Ley de Haciendas Locales"; *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, n° extra. 2000.
- Fernández Pavés, M. J.: "Financiación de servicios públicos: una reflexión desde el sistema español"; *Serie Síntesis*, n° 13. 2001.
- Fernández Pavés, M. J.: "El sistema de financiación local español: principios constitucionales que lo delimitan"; *Revista Venezolana de Gerencia*, n° 14. 2001.
- Fernández Pavés, M. J.: "Distribución de ingresos entre los distintos poderes públicos: Experiencias comparadas de financiación Municipal (II)". *Anales del VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas*, vol. I. 2003.
- Fernández Pavés, M. J.: "La suficiencia financiera local: algunas reflexiones de cara a la reforma"; *Cuadernos de la Sala*, n° 1. 2004.
- Fernández Pavés, M. J. y Jabalera Rodríguez, A.: *Algunas cuestiones sobre la gestión tributaria local en Italia*; Instituto de Estudios Fiscales. 2001.
- Fernández Ramos, S.: "Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario"; *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, n° extra. 1998.
- Fidalgo Pérez, D.: "Las entidades Locales en el entorno de la globalización"; *ISEL. Cuadernos de Gestión Pública Local*. 2003.
- Finot, I.: "Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local"; *Serie Gestión Pública*, n° 38. 2003.
- Finot, I.: "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local"; *Revista de la CEPAL*, n° 86. 2005.
- Frenkel, R.: "Reflexiones sobre el financiamiento del desarrollo"; *Revista de la CEPAL*, n° 74. 2001.

- Gallagher, M. y Melhado, O. E.: “Federalismo Fiscal”; *Trimestre Fiscal*, nº 73. 2002.
- García Frías, A.: “La Financiación de los Municipios en Alemania: Especial Referencia al Impuesto de la Segunda Vivienda”; *Revista de Hacienda Municipal*, nº 60. 1997.
- García Frías, A.: “Análisis de la financiación de los municipios en Alemania desde la reforma de 1969 a la de 2004”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Gestoso Pró, J.: “Experiencia de las empresas públicas en la financiación de infraestructuras”, *Nuevas formas de financiación de proyectos públicos*; Civitas. 1999.
- Gonçalves, M. F.: “El Sistema Tributario Municipal en Brasil”; *Trimestre Fiscal*, nº 65. 1999.
- Grau Ruiz, M. A.: “Notas sobre el federalismo fiscal en algunos países de nuestro entorno”; *Impuestos*, nº 4. 2001.
- Jabalera Rodríguez, A.: “Debate sobre la gestión tributaria local: ¿interesa la reforma italiana?”; *Tributos Locales*, nº 16. 2002.
- Jabalera Rodríguez, A.: “La financiación de los entes locales en Francia: recursos tributarios de sus municipios”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Jabalera Rodríguez, A.: “Financiación de los municipios franceses”; *Tributos Locales*, nº 57. 2002.
- Jiménez Montero, A.: “Eficiencia y descentralización en el sector público: la experiencia internacional”; *Economistas*, nº 105. 2005.
- Hurtado, G.: “La participación en tributos del Estado en la reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas locales”; *ISEL. Cuadernos de Gestión Pública Local*. 2003.
- INDES: “Evaluación del sistema de planificación municipal”; *Red para la Democracia y el Desarrollo Local*. 2004.
- Lopes Porto, M. C.: “La reciente reforma de la tributación del patrimonio inmobiliario en Portugal”, *Hacienda Autónoma y Local*; II Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario. Tórculo Ediciones. 2003.
- Martín Pérez, P. A.: “La descentralización político-administrativa española: algunas consideraciones sobre la descentralización y el municipalismo en Iberoamérica”; *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, nº 9. 1996.

- Martínez Centeno, M.: “Tributación y gobiernos locales en el Perú”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Matías Camargo, S.: “El municipio y la descentralización en Colombia”; *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*, n° 22. 2005.
- Mazz, A.: “Criterios de distribución del poder tributario entre el Estado y los entes territoriales menores. Los principios informadores del poder tributario local, con especial referencia al régimen constitucional uruguayo”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Medina Calvo, L.: “La Hacienda municipal costarricense: evolución histórica, reformas e ingresos municipales”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Medina Guerrero, M.: “Líneas básicas configuradas de la autonomía financiera municipal en el marco europeo”; *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, n° 33. 1999.
- Medina Guerrero, M.: “La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales”; *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, n° extra. 2005.
- Meléndez Howell, D.: “El FLAR como organismo proveedor de blindaje ante la inestabilidad financiera internacional”; *FLAR. Estudios Económicos*. 2002.
- Michel Uribe, H. A.: “La Descentralización Fiscal: Oportunidades y Retos para América Latina”; *INDITEC: Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas*, n° 122. 2000.
- Monasterio Escudero, C.: “El modelo español de descentralización fiscal desde la perspectiva comparada”; *Alcabala*, n° 31. 2003.
- Naverira de Casanova, G. J.: “La articulación territorial del poder tributario en la República Argentina. Especial referencia a la Hacienda municipal”, *Hacienda Autónoma y Local*; II Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario. Tórculo Edicións. 2003.
- Nickson, A.: “Tendencias Actuales de las Finanzas Locales en América Latina”; *Trimestre Fiscal*, n° 72. 2001.
- Olano Fernández, C.: “La Crisis Financiera de los Municipios”; *Revista de Hacienda Municipal*, n° 51. 1995.
- Pardellas Rivera, J. M.: “La Administración local ante la Unión Europea”; *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, n° 14. 1997.

- Pardellas Rivera, J. M.: “Los retos de la Administración local ante la Unión Europea”; *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, nº 24. 1998.
- Parejo Alfonso, L. (dir.): “Informe sobre autonomías locales, descentralización y vertebración del Estado”; *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, nº 2. 1999.
- Pérez Inclán, C. A.: “La financiación de los presupuestos locales en la República de Cuba”; *Tributos Locales*, nº 47. 2005
- Pineda Colorado, C. E.: “El sistema de financiación municipal en El Salvador”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Plazas Vega, M. A.: “El poder tributario y la autonomía de las entidades territoriales en Colombia”; *Tributos Locales*, nº 45. 2004.
- Porto, A.: “La Teoría económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales”; *Documento de Federalismo Fiscal*, nº 4. 2003.
- Ramírez Londoño, M.: “Políticas y estrategias para la modernización de los ingresos municipales”; *Foro Nacional. La Modernización de las Finanzas Municipales*. 2001.
- Rezk, E.: “La descentralización fiscal en Argentina: Desafíos de política para los Gobiernos Subnacionales”; *Revista de Economía Estadística*, vol. XLIII. 2005.
- Rodríguez Afonso, J. R.: “Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil”; *Revista de la CEPAL*, nº 84. 2004.
- Rodríguez Ruiz, R.: “Breves comentarios al sistema tributario aplicable a los gobiernos locales en el Perú”; *Tributos Locales*, nº 51. 2005.
- Rodríguez Veltzé, E. y Gutiérrez Iriarte, W.: “Estrategia de descentralización fiscal: marco base de acciones”; *Desarrollo. Ministerio de Hacienda*, 2006.
- Romeo, L. G.: “Transferencias fiscales en Nicaragua: vuelta a lo básico”; *NYC*, 25-10-2002.
- Rosales Posas, R.: “Los procesos de descentralización: una visión regional”; *Revista Centroamericana de Administración Pública*, nº 35. 1998.
- Rufián Lizana, D. M.: “El financiamiento en los procesos de descentralización”; *Revista de la CEPAL*, nº 50. 1993.

- Rufián Lizana, D. M.: “La Financiación de los Entes Locales Chilenos”; *Revista de Hacienda Municipal*, n° 64. 1998.
- Rufián Lizana, D. M.: “Financiamiento de las Administraciones locales en Chile”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Sacchetto, C. y Bizoli, G.: “Perfiles constitucionales de la autonomía financiera de las regiones y de los entes locales en Italia”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Sánchez Daza, A.: “Distribución del financiamiento externo entre los países en desarrollo”; *Revista de Economía Mundial*, n° 5. 2001.
- Sobarzo Fimbres, H.: “Federalismo fiscal en México”; *Economía Sociedad y Territorio*, n° 1. 2005.
- Studart, R.: “El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo”; *Revista de la CEPAL*, n° 85. 2005.
- Suárez Dávila, F.: “Del ‘estancamiento estabilizador’ hacia una política activa de financiamiento del desarrollo”; *Economía UNAM*, n° 6. 2005.
- Suárez Pandiello, J.: “El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las Autonomías”; *Hacienda Pública Española*, n° monográfico. 2001.
- Suárez Pandiello, J.: “Financiación Local y Corresponsabilidad Fiscal Local: ¿ganamos con el nuevo modelo?”; *Revista de Estudios Regionales*, n° 66. 2003.
- Tarrío García, M. y Quintana, R.: “Canasta de financiamiento rural: el caso de tres comunidades indígenas de la región de Huachinango”; *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, n° 58. 2000.
- Taveira Torres, H.: “La autonomía financiera de los municipios en el Derecho brasileño”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.
- Tipke, K. y Alarcón García, G.: “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán relativa a la distribución de las competencias tributarias entre la Federación, los Estados Federados y los Entes Locales”, *El sistema de financiación territorial en los modelos de Estado español y alemán*; INAP. 2000.
- Valdés Mora, C. A.: “Régimen tributario municipal de la República de Panamá”; *Tributos Locales*, n° 43. 2004.

Vigilanza, A.: “Evolución, estado actual y perspectivas de la financiación de los municipios en Venezuela: aspectos jurídico-tributarios”, *La Financiación de los Municipios. Experiencias comparadas*; Suma-Dykinson. 2005.

Zapico Goñi, E.: “Una visión estratégica del presupuesto”, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*; Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.