

PROPOSTAS PARA O FUTURO DOS GOBERNOS LOCAIS. CRÓNICA DUNHA SUPERACIÓN

Borja Verea Fraiz

Subdirector xeral de Réxime Xurídico Local

Dirección Xeral de Administración Local

Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza

"Ninguén mellor que os individuos dunha poboación coñecen as súas necesidades, os seus recursos, os medios de aumentar os seus bens e de diminuír as súas calamidades"
Alberto Lista, Revista de Madrid (1837)

Resumo: *É unha constante no debate da xestión pública o preguntármonos sobre a necesidade de continuar cō sistema actual municipal ou se este debe sufrir unha profunda reforma. Propóranse unha serie de melloras na administración local que van dende axustes puntuais no seu financiamento para acadar unha maior eficiencia ata un tratamento máis obxectivo e profesional para cōs empregados públicos locais, todo partindo dunha perspectiva histórica que intenta xustificar a necesidade e posibilidade de evolución progresiva dos gobernos locais.*

Palabras clave: *Gobernos locais, propostas, federalismo fiscal, impostos, empregados públicos, gasto público, mellora, evolución histórica.*

Abstract: *It is a constant debate in the public administration asking us on the need to continue with the current municipal system or whether it should undergo a thorough reform. It will propose a series of improvements to local governments ranging from one-off adjustments in funding for greater efficiency, to a more objective and professional with local civil servants, all from a historical perspective that attempts to justify the need and possibility of a gradual evolution of local governments.*

Keywords: *Local governments, proposals, fiscal federalism, taxation, civil servants, public expenditure, improvement, historical evolution*

Índice: *1. Servizo público coma orixe e esencia dos concellos 1.1. Orixe dos servizos públicos locais 1.2. As especialidades dos servizos públicos locais hoxe en día 2. Propostas de superación do sistema actual 2.1. En materia de financiamento 2.1.1. Dignificación das competencias municipais 2.1.2. Unha nova cultura na financiación local 2.1.3. Algúns axustes nos impostos locais existentes 2.2 No eido da función pública local 2.3. Un maior control do gasto público local 3. Bibliografía.*

1. O SERVIZO PÚBLICO COMA ORIXE E ESENCIA DOS CONCELLOS

Do mesmo xeito que no comezo do traballo premiado de Juan Francisco Parra Muñoz¹ podemos parafrasear a Ortega y Gasset nunha das súas máis famosas afirmacións – “*Castela fixo a España e Castela a desfixo*” – e modular a mesma para dicir que se o servizo público está no cerne dos concellos, na esencia da súa aparición, a problemática dos servizos públicos locais é sen dúbida a que está xerando hoxe en día os efectos máis devastadores nos mesmos. Non é demasiado novidoso dicir que a estrutura constitucional, lexislativa e financeira do eido local está acadando unhas constantes ineficiencias que someten aos concellos e deputacións á crítica constante e á concepción destas administracións como unha molestia ou contrapunto do que debe ser o futuro da xerencia pública.

Ao longo deste artigo intentaremos propoñer unha serie de modulacións concretas nos diferentes ámbitos xerenciais nos que ten potestades a administración local; axustes que non esixen unha reformulación traumática do sistema, senón que son de aplicación sinxela e case que inmediata e que entendemos poden corrixir algúns dos desaxustes detectados tanto pola doutrina como polos operadores xurídicos.

1.1. ORIXE DOS SERVIZOS PÚBLICOS LOCAIS

Pero, como dicíamos, a historia e orixe dos concellos está íntimamente ligada á historia da organización natural de familias para a solución conxunta dunha serie de intereses e a prestación conxunta duns servizos. Así, e coma orixe desta natureza pública podemos remontarnos ao ano 218 a.C cando desembarca en Ampurias a cidade romana que terá a súa continuidade decadente² no municipio visigodo³ ata chegar á época medieval cando a idea de concello afunde as súas raíces no imaxinario común e artéllase como o principal referente non xa de sometemento lexítimo a un poder, senón como niño das futuras liberdades. Así, a propia Lei 7/1985, de 2 abril, de bases do réxime

¹ PARRA MUÑOZ, JUAN FRANCISCO. “El Servicio Público Local, ¿una categoría a extinguir?”, IAAP, Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2006

² Como dunha maneira descriptiva narrou Salviano de Marsella hacia o ano 440 no seu tratado *de gubernatione Dei*; podémolo atopar en BLAZQUEZ MARTINEZ, JOSÉ MARIA. “El sistema impositivo de la Hispania Romana”; Historia de la Hacienda Española (Épocas Antigua y Medieval), Homenaje al Profesor García de Valdeavellano, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1982 pag. 119 y ss.

³ SÁNCHEZ ALBORNOZ, CLAUDIO. Ruina y extinción del municipio romano en España : e instituciones que le reemplazan. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1943.

local (LBRL) no seu preámbulo establece con palabras dificilmente mellorables: "... É mester recordar a anterior exclusividade da vida agraria, controlada por inteiro por sectores señoriais cuxa prepotencia se traduciu no establecemento e xeneralización das relacións de servidume. Nese contexto señorial, o renacemento das cidades e a súa organización en Municipios posibilita o desfrute de liberdades ata entón inaccesibles; permite redimirse dos malos usos e da opresión señorial, así como adquirir un estatuto xurídico liberado das pasadas e pesadas restricións. Non lle faltaban motivos ao home medieval para pregoar que -o aire da cidade fai libre-. Se o señorío é o arquetipo da suxeición persoal, o Municipio é o reduto das liberdades. En verdade os Municipios son enclaves liberadores no medio do océano señorial de campesiños, nativos, etcétera, sometidos a servidume... "

Vai ser curiosamente en Francia, nación coñecida polo seu rexeitamento a alonxar os poderes de París, onde se comece a teorizar sobre as liberdades municipais e onde aparecerá o termo *Pouvoir Municipal*, adiantado xa naquela idea da "Memoire sur les municipalités" que o fisiócrata Turgot⁴ presentou ao Rei Luis XVI en 1775. Turgot propoñía xa a administración dos intereses particulares dos pobos polos seus propios habitantes, participando, claro, do racionalismo iusnaturalista da época e incorporando xa unha ruptura do Antigo Réxime. Recoñecíanse como unha liberdade natural os pobos, os lugares e as parroquias formados pola asociación espontánea de individuos e familias: aos veciños de cada pobo habería de corresponderlle a administración dos seus asuntos propios⁵. A súa proxección práctica sería inmediata o 4 de agosto de 1789 na Asemblea Nacional que abolía os privilexios de provincias, vilas e señoríos e pouco máis tarde dotaba ao país dunha nova organización local. O Decreto de 22 de decembro de 1789 xeralizaba a institución municipal a todo lugar no que existise unha asociación ou comunidade espontánea de veciños.

⁴ Sobre o Povoír Municipal e a orixe francesa da autonomía local SANCHEZ MORÓN, MIGUEL "La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional", Civitas Ediciones S.L., Monografías Civitas, Madrid, 1990, pag, 37 y siguientes; y GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", incluído en Revolución francesa y Administración Contemporánea, Madrid, 1981.

⁵ O nacemento da autonomía local que chegará aos nosos días trufada e mellorada polas teses Burmeister en Alemaña, e sen dúbida pola teoría da "garantía institucional" de Carl Schmitt que recepciónaría no noso país Parejo Alfonso e posteriormente a famosísima STC de 2 Febreiro de 1981; vemos que en esencia e literalidade non escapa moito destes primeiros brotes de autonomía local na súa orixe francesa. Así o artigo 2 da LBRL regula que "... a lexislación...deberá asegurar aos Municipios, as Provincias e ás Islas o seu dereito a intervir en cuantos asuntos afecten directamente ao círculo dos sus intereses" e o propio artigo 137 da CE consagra que os Municipios e Provincias gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses.

Aquí en España, foi tamén en agosto, pero 21 anos máis tarde, cando o Decreto de 6 de agosto de 1811, norma anterior á Constitución de Cádiz de 1812, vai supoñer o final do sistema feudal, polo menos formalmente. Esta Constitución vai significar no que respecta aos municipios cambios fundamentais, que se exporán clara e moi brevemente no Título VI da Constitución baixo o título "Goberno nas provincias e pobos." Aquí estábanse poñendo os piares básicos do municipalismo actual ao tempo que serviu como unha base fundamental sobre a que se sostiveron os textos positivos posteriores do sistema local. Estas referencias constitucionais feitas en Cádiz ao eido local poden ser resumidas en dúas ideas fundamentais: por unha banda, que sobre a vida local está a vida nacional (a cal ten unhas necesidades xerais non localizables nos municipios) e por outra banda está a evidencia da decadencia medieval que se contrapon ante o discurso da necesidade de certa forma de descentralización⁶.

Se dende Francia se artellaban as bases teóricas do municipalismo moderno, sen dúbida foron os pilgrims recén chegados a América no século XVII os que puxeron en práctica con todas as súas consecuencias as potencialidades das liberdades municipais, configurando o máis semellante que a cultura occidental moderna estivo das cidades-estado gregas. A fundación de Nova Inglaterra foi sen dúbida unha novidosa experiencia que non ten parangón na historia de occidente. Cando falamos de colonias, como é o caso, estes colonos adoitaban ser persoas sen educación e sen recursos; todo o contrario que os emigrantes que chegaron a Plymouth que se ben pertencían ao chamado puritanismo eran todos eles membros que deixaban no Reino Unido unha posición social estimable e medios de vida moi seguros; homes cunha educación selecta que marcharon ao Novo Mundo na busca dunha perfección intelectual. Perseguían o que Tocqueville chamou o "triunfo dunha idea". Constituíronse a partir de 1620 pequenas cidades, grupos sociais que xa tiñan nas súas constitucións os principios xerais sobre os que se basearán posteriormente as modernas cartas magnas, xerando ademais un exemplo práctico de que os concellos son unha realidade natural de todas as sociedades: "o municipio é a única asociación tan identificada coa natureza que alá onde hai homes reunidos fórmase espontaneamente un municipio"⁷.

En España a Constitución de Cádiz de 1812 e o posterior Decreto de 1813

⁶ GARCIA TREVIJANO, J.A. "Las Haciendas Locales y el Estado en el momento presente"; Revista de Hacienda Local, vol.. I, número 1 Enero -Abril, 1971, pag 26

⁷ Para todo o referido ao nacemento de Nova Inglaterra recomendase a TOCQUEVILLE, ALEXIS "La Democracia en América", Alianza Editorial, Madrid, 2005, pag.66 e seguintes e o MORTON, NATHANIEL New England,s Memorial.

supuxeron, con adiantos e retrocesos, a entrada xurídica da nova administración local alonxada dos principios medievais e do Antigo Réxime. Tras varias normas cambiantes ao tempo que os cambios constantes do século dezanove, acadouse unha estabilidade normativa coa *Lei Orgánica Municipal e Provincial de 1877* que estivo vixente case que corenta e sete anos, aínda que sufriu máis de vinte intentos de reforma. Así, cando o 23 de decembro o avogado do Estado Calvo Sotelo foi nomeado Director Xeral de Administración Local inmediatamente se puxo en marcha o estudo da reforma local que ultimou no coñecido como Estatuto Municipal de marzo de 1924. Xa vimos como dende o nacemento teórico do municipalismo moderno, así como dende o nacemento práctico do mesmo coa chegada a Plymouth, xiraba a insubornable idea de liberdade para a xestión dos intereses comúns; isto é, que a idea de concello non deixou nunca de ser a unión dun grupo de familias máis ou menos numeroso que trata de xestionar en común unha serie de intereses que afectan á totalidade localizada, e polo tanto dar unha mellor resposta a este encargo, a esta tutela, a esta xerencia. Esta idea constante non se vai proxectar no *Estatuto Municipal de Primo de Rivera de 8 de marzo de 1924*, que unicamente vai utilizar expresións como servizos municipais obrigatorios e obrigas mínimas dos Concellos. A listaxe destes artigos comprende aquelas actividades que tanto dende a doutrina como dende a xurisprudencia da época, e incluso antes, viñan desenvolvendo as administracións locais⁸ e que pouco variaron dende o artigo I sobre as obrigas dos concellos da *Instrución para o goberno económico-político das provincias de 23 de xuño de 1813* ata o artigo 26 da LBRL. A republicana *Lei Municipal de 1935* seguiu sen definir o concepto de servizo público aínda que si enumeraba as características que debe reunir esta

⁸ Curiosamente unha análise destes servizos públicos enumerados nas diferentes leis de administración local dende 1813 ata a vixente LBRL amósanos que nestes douscentos anos pouco deberon evolucionar as necesidades dos veciños xa que practicamente están os mesmos servizos repetidos en todas as normas. Analicemos por exemplo as enumeradas no artigo 201 do Estatuto Municipal que case non se diferencia do actual artigo 26 da Lei 7/1985, o que é unha mostra da pouca capacidade de adaptación dos nosos lexisladores, así dito precepto dispón:

- a) *O suministro e vixianza de auga potable*
- b) *A evacuación das augas negras e residuais en condicións hixiénicas*
- c) *Inspección e mellora hixiénica das vivendas con prohibición de habitas as insalubres.*
- d) *Policía sanitaria das vías públicas, cadras, establos, matadoiros, mercados, centros de reunión, lavaderos e cemiterios.*
- e) *A supresión de augas estancadas e charcas e acondicionamento de estercoleros.*
- f) ...
- g) *A inspección e exame de alimentos e bebidas, especialmente o pan, as carnes e o leite.*
- h) *A hixiene das escolas*
- i) *A habilitación de locais que sirvan para enfermería de epidemias.*

categoría, concretamente no seu artigo 131, que ven a repetir na súa conceptualización as mesmas que esixía o Estatuto Municipal para a municipalización dun servizo; isto é, que teña carácter xeral, que sexa de primeira necesidade, que poida prestarse predominantemente dentro do termo municipal e que redunde en beneficio directo ou indirecto dunha parte considerable dos habitantes do Municipio. Na mesma liña continúa a lexislación de réxime local posterior á Guerra Civil, que no artigo 156 establece de maneira tautolóxica⁹ que son servizos municipais cantos tendan á consecución dos fins sinalados como de competencia municipal, artigo que continuando coa falta de imaxinación dos nosos lexisladores no eido local vaise repetir no actual artigo 85 da LBRL: son servizos públicos locais os que prestan as entidades locais no ámbito das súas competencias.

1.2. AS ESPECIALIDADES DOS SERVIZOS PÚBLICOS LOCAIS HOXE EN DÍA

O concepto de servizo público, e aínda máis, de servizo público local é especialmente complexo, e non só porque non apareza correctamente definido nos textos normativos, senón tamén dende o punto de vista doutrinal. Unha das nocións máis aceptadas é a que vincula o concepto de servizo público co de titularidade da Administración prestadora do servizo, polo tanto a Administración titular convértese en dominus do mesmo, o cal produce o efecto de lexitimar a esta Administración para levar a cabo unha xestión monopolística do servizo en cuestión¹⁰. Así consagra a lexislación estatal positiva aos seus servizos públicos: radiodifusión e televisión, explotación unificada do sistema eléctrico ou o transporte público de viaxeiros regular e permanente de uso xeral.

Porén, non podemos trasladar o antedito aos servizos públicos de esfera municipal, xa que o feito de calificar unha determinada actividade como servizo público local non converte aos concellos en titulares de ditas actividades¹¹, pois como dicíamos, a titularidade dominical sobre un determinado servizo habilita ou lexítima ao dominus do mesmo a excluír da súa prestación á iniciativa privada ou incluso a iniciativa que pretenda levar a cabo outras administracións; e isto non acontece respecto dos servizos públicos municipais. Neles,

⁹ PARRA MUÑOZ, JUAN FRANCISCO. “El Servicio Público Local, ¿una categoría a extinguir?”, IAAP, Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2006, pax. 28 e seguintes.

¹⁰ PÉREZ ZÚÑIGA, JOSE MARÍA. “La reforma del régimen legal de las tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales”. CEMCI Publicaciobes, Granada, 2004, pax. 119 e seguintes.

¹¹ FERNANDEZ GONZALEZ, F.J. “La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman”. Civitas, Concello de Gijón, 1995, pax. 143 e seguintes

cando falamos de titularidade municipal estamos falando da titularidade sobre a competencia que ostenta o municipio en relación con eses servizos e non da titularidade sobre o servizo. Como establece Fernández González, no eido local existe unha distinción clara entre os servizos de titularidade municipal e os servizos públicos municipais, respecto dos primeiros, que son os servizos esenciais recollidos no artigo 86.3 da LBRL o municipio pode manifestar a súa titularidade mediante un exercizo monopolístico dos mesmos, con exclusión da iniciativa de calquera outro suxeito. No que respecta aos servizos públicos municipais, o municipio non pode considerarse automaticamente titular ou dominus do servizo en cuestión e non poderá, en principio, excluír a iniciativa privada na prestación do mesmo.

Concreta estas ideas Parra Muñoz ao establecer que o legislador local tivo sempre a idea de servizo público local moi vinculada á obxetivación das competencias dos entes locais, artellando unha noción ampla do concepto en canto que abarca todos os ámbitos de actuación locais, actuación que é amplísima e pola que case calquera actuación municipal tería soporte competencial segundo a literalidade do artigo 25 da LBRL, que actúa a modo de Aleph. As consecuencias da identificación no ámbito local do concepto de servizo público có de competencia serían que a Lei habilita con carácter xeral aos municipios a prestar cantos servizos públicos estime oportunos. Esta habilitación universal só ten dous límites: por unha banda, que se trate de servizos que entren dentro do ámbito competencial e, por outra, o límite da finalidade, é dicir, servizos que contribúan a satisfacer as aspiracións da comunidade veciñal. En definitiva prodúcese unha identidade entre servizo público local, competencia local e satisfacción das aspiracións da comunidade concreta. Termos que nos conectan automaticamente coas primeiras propostas dos fisiócratas franceses e os *pilgrims* puritanos de Nova Inglaterra.

Temos, polo tanto, máis de 8.000 concellos, 315 en Galicia, moi diferentes, pero non soamente coas diferencias naturais ou de orixe como pode ser a poboación ou a extensión, incluso o PIB local, senón con diferenzas incorporadas e derivadas dos servizos públicos que prestan, nunca os mesmos e coa mesma eficacia así como a organización ou financiación destes servizos que para casos semellantes pasan da gratuidade ao pago íntegro dos usuarios, de excelencia na xestión á administración decimonónica. En definitiva temos concellos, tamén aquí en Galicia, ben xestionados e saneados e concellos en case que creba técnica que se manteñen coma moribundos á espera do suero alongador da agonía. Esta situación, sen entrar en porcentaxes, esixe, en todo caso, respostas dos legisladores para incorporar á normativa aquelas propostas que

poidan mellorar a ratio.

As diferenzas estruturais entre mellores concellos e concellos mal xestionados non son moitas e polo tanto esas serán as cuestións sobre as que xirarán as propostas de modificación da xerencia local, que como dicía ao principio evitará unha análise de reforma global do sistema, e a cambio intentará proxectar pequenos cambios posibilistas a curto prazo. Xa que logo as diferenzas afectan normalmente : á cantidade e calidade dos servizos públicos que se prestan, á organización interna das súa función pública, ao seu rigor orzamentario ou ao cumprimento da legalidade nos diferentes eidos competenciais. Cuestións todas que poden unificarse nunha pregunta ¿cómo podemos mellorar a prestación dos servizos públicos locais?

2. PROPOSTAS DE SUPERACIÓN DO SISTEMA ACTUAL

2.1. EN MATERIA DE FINANCIAMENTO

2.1.1. Dignificación das competencias municipais

A pesar de ser unha cuestión constante nos debates doutriniais e nas propostas que cada poucos anos se presentan en materia de financiamento local o certo é que o problema non ten unha solución maxistral xa que é moi difícil saber canto diñeiro se necesita para manter ás entidades locais cun mínimo de solvencia financeira. ¿Por qué?. Porque non temos claro que é o que queremos financiar, non sabemos cantos servizos públicos vai prestar cada concello nin con que calidade, polo que calquera análise vaise enfrentar inmediatamente coa realidade; isto é, concellos que propuxeron unha carta de servizos por riba das súas posibilidades e polo tanto requiren unha nova reforma do sistema. Son constantes as queixas dos gobernos locais facendo unha reiterada alusión ás competencias impropias, é dicir, aquelas ás que non están obrigados pola lexislación vixente pero que sen embargo xeran servizos prestados polas entidades locais. Non deberían ser un problema este tipo de competencias, en todo caso, case que residuais se analizamos a normativa local antedita que habilita unha competencia universal dos concellos na prestación de servizos, pois a solución lóxica sería a non aplicación de gasto alí onde non se está obrigado e onde non haxa unha emerxencia social.

Verdadeiro problema si que o xeran aquelas competencias que estando establecidas na normativa, xeralmente nas normativas autonómicas, non poden ser prestadas polos concellos porque as mesmas foron incorporadas á lexislación sen unha correcta valoración técnica e cuantificación do custe que su-

poría, e polo tanto, da cantidade de diñeiro que se debería de traspasar ás administracións con estas novas obrigas.

Unha primeira proposta sería a necesidade de dignificar as obrigas que se lle outorgan aos concellos, xa que moitas veces unicamente deben pasar o filtro da Comisión Galega de Cooperación Local¹² e quedan despois xa á lexitimación da maioría simple dos parlamentos autonómicos. Non hai un control orzamentario do que poden supor determinadas competencias nas arcas municipais, control que si deben pasar sempre os aumentos de gasto que supoñen os novos servizos autonómicos ou estatais a través dos preceptivos informes das Consellerías de Facenda e servizos de intervencións polos que pasa obrigatoriamente toda nova normativa. As entidades locais atópanse coa norma publicada e vixente no diario correspondente e a obriga de prestar o novo servizo, pero có mesmo orzamento de ingresos que o ano anterior¹³. Polo tanto a dignificación das novas obrigas municipais pode acadarse a través de diversos mecanismos. En primeiro lugar, e por suposto, que a esixencia de responsabilidades aos concellos sexa sempre a través de Lei (non por normas regulamentarias nin por Ordes) e que os novos Estatutos de Autonomía opten por unha listaxe das obrigas municipais¹⁴ e posterior bloqueo das mesmas esixindo para a modificación das mesmas unha maioría cualificada e, en todo caso, un estudo do custe que suporán nas entidades locais o exercizo de tales competencias. Nos procesos de creación destas normas debería esixirse que a memoria económica preceptiva na tramitación da nova lei levara sempre incorporada a cantidade que os orzamentos autonómicos deberán prever para o financiamento destas responsabilidades polos entes locais. Outro xeito de actuar supón a creación de normas tecnicamente impecables pero de moi difícil aplicación práctica.

¹² Todas as Comunidades Autónomas teñen un órgano semellante, en Galicia regúlase nos artigos 15 a 17 da Lei 5/1997 de 22 de julio de administración local de Galicia.

¹³ Este problema que pode quedar como unha problemática teórica ten repercusións prácticas de importantes consecuencias en sectores moi importantes. Así, por exemplo, no eido da prevención de incendios forestais a Lei 3/2007 de prevención e defensa contra os incendios forestais de Galicia artellou unha serie de obrigas aos concellos como son a execución forzosa e subsidiaria na xestión da biomasa e a non presenza de determinadas especies arbóreas arredor dos 100 metros dos núcleos poblacionais, edificacións, urbanizacións, basureiros, campings e instalacións recreativas; e no caso de zonas de alto risco de incendio forestal a limpeza 50 metros arredor das edificacións residenciais, comerciais, industriais e de servizos, instalacións agrícolas, ganaderas e forestais, e todas as urbanizacións, edificacións e instalacións. Estas obrigas están nos artigos 21 e 23 da antedita Lei e supoñen uns custes burocráticos e materiais importantes nos concellos que non son compensados pola administración autonómica.

¹⁴ Esta parece que é a liña que sigue a Lei 2/2007 de 19 de marzo de reforma do Estatuto de Autonomía de Andalucía nos seus artigos 92 e 93, e na Lei 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía nos seus artigos 8 e seguintes.

Por outra banda, non cabe dúbida que tamén inflúe nesta situación de concellos sobredimensionados sen financiación as respostas que estes dan automaticamente ante demandas dos cidadáns pola prestación de servizos cada vez máis sofisticados. E é evidente, en palabras de Suárez Pandiello¹⁵ "que as maiores demandas de novos servizos propios de procesos de modernización e democratización da nosa sociedade pivotan sobre a administración máis próxima ao cidadán, isto é, a administración local". Este problema como adiantábam non pode ser resolto polas facendas autonómicas e estatais, xa que responden a unha decisión exclusiva da administración local e polo tanto deberá artellar os mecanismos para financiar estas novas necesidades veciñais.

Polo tanto o problema competencial da administración local, previo ao do financiamento, esixe por unha banda a dignificación das competencias municipais a través da súa enumeración e bloqueo, e sobre todo, mediante a obriga ás administracións con capacidade lexislativa de acompañar sempre os proxectos de Lei coa súa correspondente memoria económica adicada ao financiamento das entidades locais.

Como consecuencia tamén do antedito, xorde a problemática que xera a dificultade de configurar dunha maneira uniforme as necesidades de gasto dos concellos, derivado principalmente do camiño irrepitible que segue cada entidade local debido á falta dunha normativa clara en materia competencial e organizativa, acompañada ademáis dunha falla de controis e inspeccións máis alá dos consellos e reparos dos funcionarios con habilitación de carácter estatal que non teñen efectos prácticos de mellora. Ao ser moi difícil debuxar unha análise de custes uniformes sobre as necesidades de gasto, xunto coa variabilidade competencial de cada goberno local, as melloras teóricas de modificación sempre quedarán incompletas. Como analizaremos no eido da función pública local, urxe un estudo minucioso sobre o concello que queremos; cunha moi clara delimitación das súas necesidades de gasto, da súa organización interna, das súas posibilidades orzamentarias e da concreción das súas obrigas incluíbles a través de normas imperativas de xeral cumprimento.

2.1.2. Unha nova cultura na financiación local

Afrontar o financiamento das entidades locais esixíanos antes tomar unha serie de decisións que corresponden unicamente ao deseñador das subfacendas contributivas, isto é, a aquelas que unicamente teñen como misión a presta-

¹⁵ SUÁREZ PANDIELLO, JAVIER. "Cómo abordar la reforma de la financiación local" Informe sobre financiación local. Balance y propuesta de reforma. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2010. Pax.16.

ción de servizos e non outros obxectivos. ¿Como queremos que se financien os servizos públicos locais?¹⁶. Ou incluso , ¿cal é o nivel de goberno óptimo para proveer un servizo, en termos macroeconómicos¹⁷?. Dicíamos ao comezo deste artigo que as propostas de cambio serían en todo caso posibilistas, sen embargo non podemos evitármolos propoñer tamén estas preguntas de reformulación do sistema. A máxima eficiencia na prestación dos servizos públicos acádase coa aplicación aos mesmos do principio de beneficio que permite establecer o nivel máis eficaz de outputs que esixe unha comunidade; teoría proxectada nos principios básicos do federalismo fiscal e amplamente estudada. O federalismo na súa concepción política móvese en diferentes parámetros ao concepto económico que ten coma obxectivo que distintos grupos de persoas que viven en comunidades distintas poidan expresar as súas diferentes preferencias pola cantidade e calidade dos servizos públicos, o que inevitablemente leva a diferenzas nos niveis de tributación e aos servizos prestados. Todas estas comunidades competirían entre si para ofrecer mellores servizos con menos carga tributaria.

É verdade que estas facendas locais con elasticidade pura só existen na teoría e que, en realidade, os factores de distorsión son moitos e variados. A cuestión é preguntármolos se a aplicación do principio de beneficio no financiamento dos servizos locais resolve mellor que outros os tres problemas fundamentais de calquera finanza pública : a asignación e utilización eficiente de recursos, a distribución da renda e a estabilización.

Non semella lóxico que os orzamentos locais deban centrarse na estabilización do sistema (control de prezos, emprego ...), xa que non se mostrarían efectivos. Así, por exemplo, e nunha esaxeración, se as facenda locais tivesen competencia na política monetaria ante unha necesidade puntual abusarían da creación de diñeiro e non no aumento da carga tributaria para tratar de evitar así a fuga ás comunidades próximas, tampouco sería eficaz un intento de estabilización a través da emisión de débeda pública xa que o seu reducido tamaño faríanos inevitablemente falar de "débeda externa" e, polo tanto, de transferencias para "fóra" e descapitalización.

¹⁶ VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSÉ. "Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos. Estudio de su naturaleza y régimen jurídico". Fundación de Estudios de Regulación. Editorial Comares. Granada 2000. Páxina 15-16.

¹⁷ Non é o obxectivo deste artigo unha proposta de reformulación total a territorialización española. Avanzan moitos esta necesidade, entre eles CADAVAL SAMPEDRO, MARÍA e CARAMÉS VIETEZ, LUIS. "Os municipios galegos: entre o minifundismo e a ineficacia". USC-Xunta de Galicia. 2007. Na súa páxina 119 establecen "o tamaño territorial municipal non se corresponde coas áreas de atracción dos bens públicos locais ofrecidos por cada entidade, nin alberga a totalidade das zonas de uso".

E sobre a distribución da renda? ¿a xente non mudaría a súa residencia se a poucos quilómetros as retencións sobre a renda fosen a metade que onde temos a nosa vivenda habitual? O fluxo de persoas nesta situación sería constante e distorsionaría as decisións políticas redistributivas.

Parece que a verdadeira eficacia se pode atopar nunha asignación eficiente dos ingresos, (como e canto podemos gastar en bens públicos¹⁸). Somos conscientes de que estamos falando de bens ou servizos que esgotan os seus beneficios na comunidade, na área xeográfica da facenda tomada en conta (recollida de lixo, transporte urbano, seguridade, educación, saúde, control urbanístico ...). Xa que logo se as facendas centrais teñen como misión a estabilización do sistema e a redistribución da renda, as facendas locais deben centrar as súas potencialidades en acadar unha asignación eficiente dos recursos adicados á prestación de servizos; conseguir mellores servizos máis baratos, e o único xeito é a través da implementación do principio de beneficio nestas prestacións públicas.

Pero isto lévanos novamente á pregunta do comezo, sabemos que unha facenda pequena e contributiva debe utilizar o principio de beneficio para acadar maiores cotas de eficacia nos seus servizos públicos, pero : ¿cal é o nivel ideal de goberno/facenda para prestar un servizo público ?.

A realidade actual evita que poidamos entender que os gobernos e as facendas adicaranse unicamente aos seus bens e servizos perfectamente delimitados; non funciona así a sociedade hoxe en día onde as comunicacións inmediatas, os medios de transporte, a información en rede e a globalidade das actividades suporá que calquera servizo público prestado nalgún lugar delimitado teña influencia no resto das comunidades, un servizo que ata fai uns anos era un ben público territorializado hoxe inflúe na totalidade do sistema. As administracións públicas están respondendo a este fenómeno a través das prestacións multinivel, pero isto non ten a súa proxección no sistema impositivo, e moito menos, no financiamento das entidades locais.

Polo tanto a modificación que se podería incorporar ás normativas autonómicas, e por suposto, á normativa básica en materia de financiamento local é a participación de todos os concellos na recadación do IRPF aboados polos seus residentes e do IVE xerado polo consumo no seu territorio como un xeito inaplazable de xerar elasticidade no financiamento local e flexibilizar a rixida imposición patrimonial actual; isto permitiría aos concellos participar na di-

¹⁸ ALVAREZ RENDUELES, JOSE RAMON. “La Teoría de los Bienes Públicos en la Hacienda Pública Moderna”. Revista de Hacienda Pública Española, número 23, 1973; páxina 41.

námica xeral da economía mantendo ademáis a estabilidade xa automatizada cós tributos obrigatorios actuais; sen esquecer, que se ben a xeralización desta participación a todos os concellos pode aparentemente supor unha perda de corresponsabilidade fiscal esta vese compensada por un forte pulo da suficiencia financeira nos mesmos.

Xa dende a normativa estatal establécese nos artigos 111 e seguintes da Lei reguladora das facendas locais unha cesión na recadación estatal dos impostos o IRPF, IVE e os Impostos Especiais sobre a Cervexa, sobre o Viño e Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol e Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos e sobre Labores do Tabaco. Esta cesión se ben abre o camiño proposto, unicamente afecta aos concellos capitais de provincia e Comunidade Autónoma e a todos aqueles con poboación de dereito superior aos 75.000 habitantes. A posibilidade de mellora antes adiantada suporía que as Comunidades Autónomas tamén establecesen unha transferencia territorializada segundo a recadación que cada concello tivese no seu territorio, individualizando así as dinámicas de ingresos de cada concello e mellorando polo tanto os Fondos de Cooperación Local que se incrementan en bloque vinculados a diferentes criterios de evolución.

Un xeito pouco ensaiado polas Administracións Autonómicas sería a través da configuración de recargos aos que habilita o artigo 12.1 da LOFCA sobre impostos estatais (coma por exemplo sobre o IRPF) e aplicar unha afectación¹⁹ destes ingresos extraordinarios ao financiamento das entidades locais²⁰. Esta proposta debe contar cun importante consenso xa que é un incremento directo do esforzo fiscal do contribuínte que ademáis non vai a ter un retorno directo como nos supostos nos que está presente o principio de beneficio. A miña opinión é que é un mecanismo de financiamento das arcas municipais que non pode ser rexeitado e debe estar presente cando se artelle unha modificación máis ampla das facendas locais.

Ademais da necesidade de incorporar ao sistema impositivo local esa estrutura territorializada dos impostos máis flexibles non debemos abandonar a pregunta fundamental neste apartado que é como facer servizos públicos máis baratos e mellores. Sabemos que a teoría económica é clara no que respecta

¹⁹ RAMOS PRIETO, JESÚS. “La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas”. Series de Gobierno Local, 10. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona. 2010, Pax 242.

²⁰ Foi a Comunidade Autónoma de Madrid a través da súa Lei 15/1984 de 19 de decembro do Fondo de Solidariedade Municipal de Madrid a que activou este sistema e foi obxecto dun profundo rexeitamento social aínda que a súa legalidade foi avalada pola STC 150/1990 .

á eficiencia cando establece que a aplicación de parámetros de mercado na prestación pública supón acadarmos maiores niveis de rendibilidade. Cando estamos ante servizos con posibilidade de dividir o beneficio que xeran, isto é, actividades públicas que benefician de modo particular aos suxeitos pasivos a mellor forma de financiarlos é cobrándolles o custe íntegro do servizo ao usuario²¹. Vimos anteriormente como as facendas locais non poden ter esa finalidade redistributiva nin ter intencións estabilizadoras do sistema, e o pago do servizo polo usuario *permitiría aproximar as taxas e prezos públicos aos que se fixarían no sector privado, de xeito que a oferta acomodárase á demanda e ademais é equitativo na medida en que non desprazamos a carga fiscal a aqueles que non disfrutan dos servizos*. En definitiva, debemos estender o principio de beneficio na prestación dos servizos públicos locais, que son na súa maioría perfectamente divisibles e permiten axustar este aboamento do gasto.

Da análise das liquidacións dos orzamentos municipais galegos temos que destacar que hai dous servizos que xunto co capítulo I destinado ao persoal devoran a maior parte dos ingresos municipais: o alumeadado público e a recollida de lixo e limpeza viaria. Precisamente o alumeadado público e a limpeza viaria aparecen recollidos no artigo 21 da RDLex 2/2004, 5 de marzo da lei reguladora das facendas locais como servizos onde a norma prohibe expresamente a aplicación de taxas e a aplicación nos mesmos polo tanto de criterios de beneficio na busca de rendibilidade. Vese nestes casos (especialmente no de alumeadado público) con especial crueza os efectos do financiamento de servizos locais vía orzamentos e sen repercusión do prezo sobre os usuarios encargados de pagalo; a inexistencia de mecanismos de control da cantidade e calidade de servizo que necesitan os veciños e en definitiva ao quedar as entidades locais ás propostas das empresas subministradoras. Non ten moito sentido co estado da tecnoloxía actual seguir mantendo o alumeadado público coma un ben público local puro con imposibilidade de repercutir o prezo sobre os veciños que deberían decidir a cantidade, calidade e os investimentos necesarios de eficiencia enerxética nos alumeadados públicos municipais. Podermos aplicar criterios de rendibilidade no custe da iluminación das nosas rúas e prazas é unha necesidade para as arcas municipais, e posibilidades hainas sempre vinculadas á creación de tributos vinculados ao principio de beneficio (taxas ou impostos).

O outro servizo que máis recursos consume é a recollida de lixo e traslado para o seu tratamento e eliminación. Este servizo sí pode financiarse a tra-

²¹ SUÁREZ PANDIELLO, JAVIER. “Cómo abordar la reforma de la financiación local” Informe sobre financiación local. Balance y propuesta de reforma. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2010. Pax.31.

vés de taxas; sen embargo a autonomía local habilita a diferentes sistemas de financiamento do mesmo, a diferentes sistemas de xestión que van dende a prestación por funcionarios municipais ata a contratación de empresas especializadas, reflexo directo da diversidade municipal e da imposibilidade de solucións unívocas. Sen embargo, nesta proposta e aposta pola evitación de free-riders e pola utilización xeralizada do principio de beneficio sería importante establecer unhas regras imperativas de que os servizos máis importantes se financiasen a través dos usuarios, e impoñer controis e inspección sobre as taxas establecidas, así como a corrección no cálculo das mesmas a través da comprobación do informe técnico-económico preceptivo do artigo 25 da Lei de facendas locais (que é o que decide o custe do servizo que se presta). A análise das Ordenanzas Fiscais actuais proxéctanos situación curiosas como a variabilidade de prezos a pagar en concellos semellantes ou a non necesidade incluso de cobrar algúns servizos o que xera a complicidade e aplauso inicial do veciño pero remata sen dúbida no desequilibrio orzamentario.

En definitiva, temos que profundizar por unha banda na extensión da participación dos concellos na recadación do IRPF e máis do IVE, ben a través de propostas estatais ou ben por decisións autonómicas na súa parte de impostos cedidos²² para conseguir unha maior flexibilidade nas facendas locais, ademáis de apuntalar a suficiencia financeira, sen esquecer o achegamento que isto suporía dos gobernos locais á realidade económica de cada momento e proxectando esta administración multinivel tamén no eido contributivo.

Ademáis, deberíase profundizar nas bondades que o principio de beneficio xera en termos de rendibilidade na prestación dos servizos locais e polo tanto extender a necesidade de copago en todas as obrigas locais, se ben sen abandonar o principio de capacidade económica que debe estar sempre presente no sistema hacendístico local por esixencia constitucional. A facenda local ten que estar só dirixida a conseguir que os servizos que presta sexan mellores e máis eficientes e esquecer calquera tentación redistributiva e bonificadora cuxa responsabilidade corresponde ás facendas centrais.

²² Aínda que semella que o artigo 39.2 da RDLex 2/2004, 5 de marzo da lei reguladora das facendas locais imposibilitaría esta posibilidade isto non é aceptado por RAMOS PRIETO, JESÚS que establece que este precepto resulta hoxe anacrónico, xa que cando foi redactado os impostos cedidos eran exaccións reguladas na súa totalidade polo Estado que non obstante delegaba o exercizo de bastantes das competencias de aplicación xestión, recadación e inspección e revisión en vía administrativa; pero este mecanismo de financiación durante os últimos anos acercounos paulatinamente á idea de tributos comunes ou compartidos en "La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas". Claves del gobierno local. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2010.

2.1.3. Algúns axustes nos impostos locais existentes

Como estivemos vendo non convén ás facendas máis pequenas separarse do principio de beneficio na súa configuración dos ingresos xa que son moi sensibles en termos locacionais aos diferentes tratamentos fiscais, o que supón que un maior afastamento do principio de beneficio e un maior achegamento ao principio de capacidade económica suporía sen dúbida un alto custo en termos, por exemplo, pobocionais ou de competitividade. Así a tensión entre principio de capacidade ou principio de beneficio deberá ter en conta sempre estes parámetros, especialmente nas facendas locais tan sensibles e cunha mobilidade indiscutible.

Pero imos centrarnos agora nas materias impoñibles dos impostos municipais obrigatorios xa que parece claro que non é aplicable unha trasposición literal da teoría dos bens públicos²³. Estes bens caracterízanse por dous aspectos fundamentais: a non rivalidade no seu consumo e a non aplicabilidade do principio de exclusión²⁴.

A primeira característica significa que é indiferente o número de persoas que consuman ese ben ou servizo posto que o consumo dun non prexudica, afecta ou inflúe no mesmo consumo por outro²⁵. Pero estes bens públicos puros, no caso de existir, teñen unha determinada proxección xeográfica e esta será fundamental en canto á decisión da que nivel da administración financeira corresponderá no seu caso a subministración (o gasto) deste²⁶. Esta característica recoñécese como a indivisibilidade dos bens públicos xa que unha vez construído o ben ou unha vez que se decide crear o servizo prodúcese unha oferta conxunta na que calquera unidade dese ben pode facerse dispoñible para todos os individuos²⁷.

A outra característica dos bens públicos é a non aplicabilidade do principio de exclusión. Nos bens privados ou de mercado, determinados servizos alcanzan un determinado prezo o que inflúe á hora de excluír aqueles que non

²³ No artigo de VALLE SÁNCHEZ, VICTORIO. “Una nota sobre la caracterización de los bienes públicos”. Revista de Hacienda Pública Española, número 23, 1973; páxina 21; recóllese a definición de Samuelson de ben público: “o consumo de tales bens por un individuo non se sustrae do consumo realizado por calquera outro individuo destes mesmos benes”.

²⁴ GARCÍA VILLAREJO, AVELINO y SALINAS SÁNCHEZ, JAVIER. Manual de Hacienda Pública General de España. Tecnos, 1985, Madrid, páxinas 123 e seguintes.

²⁵ O mellor exemplo é o dun faro que axuda aos pescadores a entrar en porto, que o utilicen moitos ou poucos non inflúe no servizo unha vez construído.

²⁶ Seguindo có exemplo do faro parece razoable que si so se benefician uns mariñeiros concretos dunha zona determinada, procedan éstos a o seu mantemento.

²⁷ VALLE SÁNCHEZ, VICTORIO. “Una nota sobre la caracterización de los bienes públicos”. Revista de Hacienda Pública Española, número 23, 1973; páxina 23

estean dispostos a pagar o prezo que corresponda. O principio de exclusión é a clave de arco do sistema de mercado, xa que obriga a cada suxeito a revelar as súas preferencias e determinar así o valor de cada ben. Pois nos bens públicos encontrámonos que esta exclusión debería de ser imposible por variadas razóns. Por exemplo causas físicas: a simple pertenza a un grupo e a un determinado territorio implica o desfrute do ben (por exemplo a protección do medio, a orde pública, etc). Tamén hai imposibilidades técnicas: si habería posibilidade física pero o desenvolvemento das tecnoloxías non permiten realizar ese proceso de exclusión e dación de preferencias que determinarían o custo dun servizo²⁸. Outra causa da imposibilidade de aplicación do principio de exclusión é a chamada inaplicabilidade estricita, que é a acepción máis correcta dende o punto de vista teórico, e son bens nos que é imposible realizar curvas de oferta e demanda e funcionan a través dunha sorte de decisión do tipo "todo ou nada" sen posibilidade de axuste cantidade-prezo-custo.

Aplicando estas características sobre os servizos municipais é evidente que a maioría destes non cumpren ningunha das características que acabamos de enumerar, que algúns cumpren a indivisibilidade e que outros cumpren a non aplicabilidade do principio de exclusión. Non encontramos bens públicos locais puros (coma vimos por exemplo có alumado público) que necesiten ser financiados a través dun imposto xeral e trufado completamente polo principio de capacidade económica.

O que si parece máis evidente é que no caso de non existir o encorsetamento establecido polo artigo 31 da CE non debería haber problema actualmente para establecer un financiamento dos servizos mínimos municipais a través do copagamento mediante un sistema de taxas ou prezos públicos ou privados que ademais facilitarían unha mellora na asignación de recursos²⁹ ao permitir coñecer as preferencias dos usuarios.

Esta aposta polo copagamento dos servizos públicos, que leva consigo unha exaltación do principio de beneficio e tamén do principio de equivalencia, tamén permitiría reducir o número dos consumidores libres de cargas ou "free-riders" coma os denomina a doutrina anglosaxona. Estes servizos unha vez creados e financiados sen ter en conta o principio de beneficio favorecen por igual tanto a aqueles consumidores que cooperan no seu financiamento coma a aqueles que non o fan. Como dicíamos non se produce así no noso sistema,

²⁸ O exemplo habitual neste suposto é a utilización dunha vía pública por un peatón

²⁹ ALVAREZ RENDUELES, JOSE RAMON. "La Teoría de los Bienes Públicos en la Hacienda Pública Moderna". Revista de Hacienda Pública Española, número 23, 1973; páxina 41.

que tocado transversalmente polo principio de capacidade establece no ámbito local un sistema de impostos que serán dentro dos tributos locais o produto fundamental dos seus ingresos.

Así, e despois de todo o exposto, da análise dos feitos impositivos dos impostos locais demóstrase que a selección destes, ademais da tradición, leva implícito unha forte presenza do principio de beneficio (non coma unha figura que faculta a contribuír en función do beneficio que se obtén) senón como unha sorte de elemento que permite seleccionar os feitos impositivos dun sistema basicamente orientado a prestar servizos³⁰. Así a vinculación do cidadán co municipio é imprescindible, e esta á súa vez co feito impositivo seleccionado, xa que ambos os dous poñen de manifesto unha determinada provocación de custos e polo tanto a necesidade de sufragar estes aos habitantes xeograficamente localizados.

En definitiva, os principios constitucionais impiden que a cantidade de custo provocada por cada suxeito sexa aboada polo propio suxeito. Así se articulan os impostos locais que en todo caso non poden evitar estar completamente viciados polo principio de beneficio. Estes impostos polo tanto están intimamente relacionados coa cota que paga o particular e o beneficio que obtén pola actividade subministradora de servizos: así posuír unha ben inmoble, realizar unha actividade empresarial ou profesional e a titularidade de vehículos presúmense feitos que xeran uns custos ou unha intensidade de utilización dos bens e servizos públicos municipais. Podemos dicir que estes impostos teñen polo tanto "corpo de imposto pero alma de taxa".

Este aspecto peculiar da imposición municipal xustifica dalgún xeito a duplicidade de feitos impositivos con figuras autonómicas e estatais, xa que a súa fundamentación como impostos con causa de taxa reduce dalgún xeito as deficiencias evidentes dende o punto de vista de xustiza tributaria. Non esquezamos que a diferenza principal entre o imposto e a taxa é que aquel non é consecuencia dunha especial actividade da administración nin constitúe unha compensación polas prestacións realizada, o que non é de todo certo segundo esta concepción da imposición local, e habilita así unha xustificación á duplicidade impositiva.

A pregunta de por que estas materias impositivas son as escollidas polo lexislador para configurar os impostos obrigatorios e servir ao principio de capacidade económica non parece ter outra resposta que a mera discrecionalida-

³⁰ GARCÍA NOVOA, CESAR. "Aproximaciones al objeto de imposición en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica". *Tributos Locales*, número 83, setembro 2008, páxina 14.

de³¹. Así o poder diseccionar por que unhas actividades municipais si se poden financiar integramente ou parcialmente a través de taxas e outras son financiadas transversalmente por impostos non nos leva a respostas científicas; aínda que algún autor establece que a razón non é outra que a diferente natureza do ben protexido³², cuestión en todo caso discutible. Polo tanto a situación que nos encontramos é un sistema tributario local formado por impostos fundamentados no principio de beneficio, e taxas e contribucións especiais que pola súa propia natureza se fundan nese mesmo principio.

Por que estes tributos na Lei de Facendas Locais e non outros? Na propia Exposición de Motivos da Lei 39/1988 insinuábase unha reserva de materia impositiva ás Facendas Locais e dicíase que a partir desta “*se crearon as figuras impositivas axeitadas para o mellor e máis racional aproveitamento desa materia impositiva*”. É discutible esta visión da tributación local como un espazo reservado e exclusivo ás figuras impositiva locais e máis parece unha normativa herdeira dunha forte tradición. Un achegamento aos impostos locais non pode senón devolvernos un conxunto de tributos que recaen sobre materias impositivas xa gravadas polo Estado e nos revela un sistema de prestacións patrimoniais obrigatorias duplicadas e un dubidoso estado dende o punto de vista da xustiza tributaria e de aplicación do principio constitucional da capacidade económica³³. O lexislador en 1988 á hora de escoller materias impositivas non afondou en novas posibilidades senón que mantivo a mesma liña argumental que nos sistemas anteriores con simples aspectos de reordenación e modernización do xa existente.

Respecto dos impostos municipais é destacable a súa especial incidencia sobre os bens inmoables. A explicación do gran peso da fiscalidade inmobiliaria na Facenda Local estaría, entre outros motivos, en que os bens inmoables constitúen unha manifestación inequívoca e inmediata de riqueza, e polo tanto, son susceptibles de xerar ingresos contínuos e estables, en palabras de Sánchez Galiana³⁴. Ademais, os tributos que gravitan sobre os ben inmoables satisfacen

³¹ VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSÉ. Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos. Estudio de su naturaleza y régimen jurídico. Fundación de Estudios de Regulación. Editorial Comares. Granada 2000. Páxina 11

³² PEREZ ZUÑIGA, JOSÉ MARÍA. “La reforma del régimen de las tasas y precios públicos locales (Una aproximación al problema de la financiación de las Corporaciones Locales). El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados número 15, 2005. Pax 2524. Tomo 2.

³³ HERRERA MOLINA, PEDRO M. Capacidad económica y sistema fiscal. Análisis del ordenamiento español a la luz del sistema alemán. Monografías Jurídicas. Marcial Pons. 1998. Barcelona. Páxinas 515-533.

³⁴ SANCHEZ GALIANA, JOSÉ ANTONIO. “La necesaria reforma tributaria de las haciendas locales: algunas

as esixencias do principio de beneficio pois son os propietarios chamados a soportalos os directos beneficiarios dunha boa parte dos servizos municipais³⁵.

O paradigma destes impostos é sen dúbida o Imposto sobre Bens Inmóveis. Criticouse sempre a súa escasa flexibilidade e o seu carácter regresivo, e a maior parte da doutrina aposta pola adaptación do valor catastral que configura a súa base impositiva (art. 65 RDLex 2/2004, 5 de marzo da lei reguladora das facendas locais) pola súa proxección ás realidades de mercado³⁶; un valor de referencia representativo do comportamento do mercado inmobiliario. Tamén sería conveniente minimizar o uso de beneficios fiscais para ampliar así as súas posibilidades recatorias (volvendo na idea de non configurar a financiación local con aspiracións redistributivas). Outro aspecto esquecido ata o día de hoxe e o desenvolvemento regulamentario do termo vivenda desocupada que habilitaría aos concellos a establecer un recargo do 50% (art. 72.4 in fine RDLex 2/2004, 5 de marzo da lei reguladora das facendas locais) a esas vivendas co impacto extrafiscal que tería nestes momentos de crise; non ten sentido que a posibilidade legal do artigo non fose aínda executada. Especialmente interesante paréceme a idea de Suárez Pandiello no IBI rústico *“el IBI de los inmuebles rústico atópase dende fai un cuarto de século nunha situación de estancamento que é preciso superar tendo en conta o incremento da calidade de vida no sector agrario vinculado en gran medida ao esforzo financeiro realizado polo entes locais na maior provisión de servizos públicos en cantidade e calidade. Defendemos que este gravame debe reconsiderarse e vincularse aos investimentos e gastos realizados polos municipios no rural”*. Imaxinemos as consecuencias dunha medida así nos concellos galegos, maioritariamente rurais. Por último algún outro autor establecía algunha solución valente e que comparto, que dotaría ao IBI dunha flexibilidade da que carece e que evitaría moitas outras modificacións. Trátese de liberar os marxes do tipo de gravame³⁷ e que este seña case que libre para os concellos; ou polo menos que teña menos trabas evitando esa tutela pola lexislación estatal. Estes tipos de gravames poderían estar suxeitos a criterios idóneos que evitarían a total discrecional-

consideraciones sobre la imposición municipal”. Quincena Fiscal Aranzadi. Num. 9/2010. Editorial Aranzadi SA. Pamplona.2010.

³⁵ SIMÓN ACOSTA, E. “Los impuestos sobre la riqueza inmobiliaria”. Informes sobre el Proyecto de Ley reguladora de las Haciendas Locales. Instituto de Estudios Económicos.Madrid. 1988, pax. 39 y ss.

³⁶ Non ten a mesma opinión SANCHEZ GALIANA, JOSÉ ANTONIO en “La necesaria reforma tributaria de las haciendas locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal”

³⁷ Nesta liña de profundizar na flexibilidade do sistema financeiro local tamén VALENZUELA VILLARUBIA, ISIDRO. “El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma”. Instituto Andaluz de Administración Pública. Premios Blas Infante 2005. Sevilla. 2005. PAX. 213

lidade dos concellos³⁸. E por suposto esta mesma idea é aplicable ao resto de impostos locais.

O imposto municipal máis criticado, e máis hoxe en día, é o Imposto sobre Actividade Económicas. Aínda que o imposto, e especialmente dende 2002 cando se estenderon as exencións a todas as persoas físicas³⁹ e ás persoas xurídicas cuxa cifra de negocios non superara o millón de €, está en mínimos recadatorios e con pouca influencia nos orzamentos locais da maioría dos concellos. O imposto non responde ao seu nome, xa que á vista do ámbito subxectivo e obxectivo debería chamarse "Imposto sobre Certas Actividades Económicas das Grandes Compañías⁴⁰". É unánime a doutrina en que soamente cabe ou a súa desaparición ou o seu reaxuste en condicións máis asumibles de eficiencia e equidade. E aquí onde podemos poñer en conexión a proposta de facer partícipes a todos os concellos na recadación estatal e autonómica do IRPF e do IVE, actuación que debería ir acompañada en todo caso coa desaparición do IAE e ir así acomodando os diferentes feitos impositivos.

Como analizamos en apartados anteriores da fiscalidade municipal, os impostos locais teñen ademais do seu potente compoñente histórico unha finalidade de facenda contributiva, isto é, encamiñada a financiar os servizos municipais e a custear os gastos derivados da utilización destes servizos, nunha proxección do principio de beneficio. Así, dentro deste esquema, o Imposto de Vehículos de Tracción Mecánica como tributo que grava os vehículos sería consecuencia da necesidade de financiar os accesos rodados municipais e as vías de comunicación interna das entidades locais así como o seu mantemento. Seguindo esta lóxica xurídica o importante polo tanto sería non xa o titular do vehículo, nin sequera o seu potencial usuario; senón o lugar onde habitualmente o vehículo xera un consumo de vías de comunicación municipais. O concello que vai recibir o líquido da recadación deste tributo vai ser aquel que sexa o do domicilio legal de titular administrativo do vehículo, isto é, o que conste no DNI ou se xustifique con algún outro documento legal como un certificado de empadramento. É evidente que isto non garante que o municí-

³⁸ CHECA GONZÁLEZ, CLEMENTE. "Las últimas reformas sobre el IBI y en materia catastral". Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma. Serie claves del gobierno local, 4. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona. 2005. Pax, 249.

³⁹ Exención que dende un punto de vista teórico ten moita lóxica, ver LOPEZ ESPADAFOR, CARLOS MARÍA. "La necesaria reforma del impuesto sobre actividades económicas: su articulación como recurso de las haciendas locales y su coordinación dentro del sistema tributario español". Documentos. Instituto de Estudios Fiscales. Doc 15/06.2006, pax.27.

⁴⁰ POVEDA BLANCO, FRANCISCO. "El nuevo impuesto sobre actividades económicas. Comentarios y análisis práctico". Deusto. Bilbao.2003

pio que sofre as consecuencias da utilización das súas vías por vehículos vaia recibir todo a recadación destes xa que precisamente a natureza ontolóxica do vehículo é o movemento e un vehículo pode estar "a consumir" estradas dun municipio ao que non lle aboará o imposto xa que o seu titular ten o seu domicilio legal noutro lugar. Unha análise dos requisitos que esixe a Dirección Xeral de Tráfico para proceder a un cambio de domicilio no permiso de circulación dun vehículo establece que se esixa unicamente como documentación xustificante ben o DNI, o certificado de empadramento, a tarxeta censal, etc. Se non hai cambio de municipio abondará cun recibo de auga, luz, gas, etc. Entendo que a característica do lugar de utilización físico do vehículo é máis importante dende a perspectiva do federalismo fiscal municipal que o seu titular ou o domicilio do seu titular e que no estado da tecnoloxía actual non debería de ser especialmente difícil ter perfectamente localizados consumos de vías de comunicación que leva a cabo cada vehículo e realizar así unha repartición da carga impositiva máis equilibrada, o que permitiría ademais evitar as astucias de derivar o imposto a municipios con menor carga impositiva cunha modificación de domicilio ou de cambio de titular fraudulenta e moi sinxela dende o punto de vista administrativo e tributario pero cunha importante desviación de fluxos recadatorios. Ademais a visión clásica do vehículo como obxecto que gasta e estraga estradas está hoxe superada e as perdas para o municipio que soporta a circulación destes vai máis alá dunha simple reposición de infraestrutura e afecta a outros ámbitos como o medio, o espazo, o ruído ou a calidade de vida dos seus veciños.

Hai outra posibilidade que permite a normativa básica estatal na Disposición Adicional Primeira do RDLex 2/2004 de 5 de marzo da Lei reguladora das facendas locais; e é que a administración autonómica estableza e esixa un imposto sobre a materia impoñible gravada polo Imposto sobre Vehículos de Tracción Mecánica; o exercizo desta potestade establecerá as compensacións a favor dos municipios mediante subvencións incondicionadas ou participación nos tributos da Comunidade Autónoma, xa que suprimiríanse os Imposto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de cada concello. As ventaxas desta posibilidade son claras dende un punto de vista de xestión do imposto e aplicación do uso territorializado do vehículo. Asemade pode permitir abrir o feito impoñible a criterios máis profundos de corte medioambiental vinculados á contaminación do vehículo. Outro beneficio desta posibilidade é que permitirá artellar mellores estratexias da fiscalidade do automóvil ao ser impostos cedidos nas Comunidades Autónomas o Imposto de Hidrocarburos, parte do IVE e o Imposto de Matriculación. Esta posibilidade ademais non xeraría ningún desgaste na

suficiencia financeira xa que os concellos non poderán nunca percibir menos do que percibían nin supor unha merma nas posibilidades de crecemento futuro por dito imposto.

2.2. NO EIDO DA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL

Un dos principais problemas da función pública local é posiblemente a fragmentación das súa normativa, con fallas de estruturación. Estamos ante unha regulación superposta que vai dende Lei 7/2007, de 12 de abril, do Estatuto Básico do Empregado Público, que aínda mantén algúns artigos vixentes da coñecida Lei 30/1984 ou que ata necesita suplirse en ocasións coa Lei de Funcionarios Civís do Estado ou o Real Decreto 364/1995, do 10 de marzo, polo que se aproba o Regulamento Xeral de Ingreso do Persoal ao servizo da Administración Xeral do Estado e de Provisión de postos de traballo e Promoción Profesional dos Funcionarios Civís da Administración Xeral do Estado; tamén de aplicación obrigatorio a todos os concellos é o regulamento que establece os programas e requisitos mínimos para o acceso á función pública local; RD 896/1991. A normativa autonómica galega tamén é aplicable ás entidades locais galegas ao incluírse no ámbito de aplicación do Decreto Lexislativo 1/2008, de 13 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei de función pública de Galicia no seu artigo 3.2. E por suposto a normativa administrativa específica de réxime local que afecta aos empregados públicos locais, isto é, os artigos vixentes da LBRL, o RD Lexislativo 781/1986 de 18 de abril polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local.

Polo tanto é evidente que unha primeira proposta debe ir encamiñada á simplificación do ámbito normativo; responsabilidade que neste caso é compartida entre o lexislador estatal e o lexislador autonómico. Xa que logo, misión importante é unha nova articulación da cascada regulamentaria da función pública local, na que debemos destacar unha nova decisión que debe tomar o lexislador como ata onde quere chegar na organización administrativa municipal. Un desaxuste básico hoxe en día nos concellos, e por suposto nos galegos, é a falla dunha estrutura burocrática máis ou menos uniforme que poida servir xa non de molde, senón de límite ante posibles erros de xestión que xeran problemas de difícil solución. Un achegamento aos cadros de persoal dos municipios galegos, especialmente nos de poboación media e os máis pequenos, móstranos unha estrutura funcional dispersa e sen ningún tipo de parámetro que poida validar a eficiencia das mesmas. Varios concellos de poboación semellante, extensión parecida e similares orzamentos poden

ter un cadro de persoal nos seus servizos básicos completamente diferente, os funcionarios que desenvolven as funcións básicas presentan entre concellos diferenzas tanto cuantitativas como cualitativas, podemos atoparnos que nestes concellos, nuns haxa funcionarios da Escala de Administración Xeral, subescala Técnica (A1) e noutros non teñamos ningún pero si un exceso da subescala de auxiliares. Isto ademais xera unhas consecuencias inmediatas no capítulo I dos orzamentos locais. O establecemento dunha configuración nuclear na burocracia da administración local sería moi interesante dende un punto de vista da ordenación e profesionalización dos funcionarios locais, configuracións de cadros de persoal segundo os habitantes, orzamentos e cunha marxe o suficientemente ampla que permita axustar as necesidades concretas de cada concello pero tamén o suficientemente lóxica que evite situacións ineficaces. A normativa habilita perfectamente para tomar estas decisións de mínimos nas organizacións locais e non afectaría ao cerne da autonomía local. A decisión dun goberno municipal de optar por crear prazas de funcionarios cando estas non son necesarias ten consecuencias de case imposible solución nas máis de 8.000 entidades locais que zarrapican o Estado e polo tanto é un erro tentador e de efectos de evolución progresiva. A creación de cada praza de funcionario debe axustarse a parámetros moi estritos de control financeiro a longo prazo. Na mesma liña de falla de certa limitación na función pública local e que *“os funcionarios representan pouco máis da quinta parte de todo o persoal ao servizo da Administración Local”*⁴¹; polo tanto o resto é persoal laboral. Case que o 75% dos empregados públicos locais en España son persoal laboral; unha mostra máis do defectuoso do sistema e de necesidade da súa corrección. É necesaria unha volta ao modelo estatutario da función pública. Nesta liña a figura xurisprudencial do persoal laboral indefinido non fixo, trasladada xa a normativa, presenta nos concellos galegos un problema case que endémico posto que a través de procesos selectivos (no mellor dos casos) para a contratación de persoal laboral por obra ou servizo determinado (laboral temporal) estanse creando nos orzamentos gastos estruturais derivados das sentenzas da xurisdicción laboral que esixen a creación da praza no cadro de persoal e no orzamento municipal e a posterior convocatoria da mesma con carácter permanente. Así, un erro na xestión polos gobernantes locais supón un gasto permanente aos veciños e ás arcas municipais, ademais de supor unha ineficiencia na xestión. Unha solución acaída para este problema sería a

⁴¹ LOPEZ PELLICER, JOSÉ ANTONIO. El régimen de la función pública local ante la anunciada reforma de la administración local y en anteproyecto de ley básica de esta. El Consultor de las Ayuntamientos y de los Juzgados.n^o7. Quincena del 15 al 29 de abril. Editorial La Ley. 2006

redución ao máximo nas posibilidades de contratar persoal laboral temporal, substituíndo estas necesidades puntuais de empregados públicos pola figura xa establecida no artigo 10 do EBEP de funcionarios interinos para execución de programas de carácter temporal e que non teñen esa problemática de xerar gasto público estrutural permanente no caso de extenderse no tempo por un erro ou deixación dos gobernantes locais.

É certo que as últimas Leis de Orzamentos Xerais establecen uns límites ao crecemento do capítulo I de todo o sector pública, disposicións derivadas da situación coxuntural que temos e que en ningún caso soluciona o problema de fondo. Esta regulación de limitación e ordenación dos cadros de persoal das corporacións locais, a lo menos no que respecta aos servizos básicos administrativos, é xa unha cautela que ten a nosa normativa no seu artigo 169.1 do RD Lexislativo 781/1986 de 18 de abril polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local: *"A Administración do Estado fixará os criterios de poboación, clasificación da Secretaría respectiva e demais que sirvan para a determinación das Corporacións en que poidan existir postos de traballo a desempeñar por funcionarios de cada unha das Subescalas da Escala de Administración Xeral"*. Ademais de esto o problema non é normalmente a masa salarial global senón moitas veces os salarios de cada funcionario que son tremendamente diferentes entre os concellos para postos de igual categoría e nivel, xogando có complemento específico e producindo desaxustes e ineficacias; a intervención de marxes debería extenderse tamén hacia unha unificación de salarios entre as administracións locais con características parecidas.

Outro problema coñecido no eido da función pública local é as deficiencias que xera unha administración de cercanía nos procesos de selección do seu propio persoal, especialmente naqueles concellos máis pequenos. Unha solución que se debería estudar é o alonxamento do proceso selectivo o máis posible do órgano decisor que require ese persoal, para garantir a obxectividade e imparcialidade. Se ben, segundo a normativa básica actual, os tribunais de selección xa só poden estar formados por persoal técnico capacitado, non é menos certo que a opción continua polo concurso-oposición supón unha aparencia xeralizada de falla de igualdade de oportunidades entre os aspirantes á función pública. Unha solución que melloraría esta aparencia de obxectividade e polo tanto dignificaría aos empregados públicos locais sería que os procesos selectivos se realizasen a través dunha encomenda de xestión pola

Escola Galega de Administración Pública⁴² ou que fose necesario en todo caso pasar un curso selectivo na mesma que garantizase os coñecementos mínimos en toda a administración local galega e polo tanto unha profesionalización mínima obrigatoria en todos os funcionarios locais. Así se fai xa, por exemplo, cós Policias Locais.

Por último, unha función pública dignificada con algunhas destas propostas ten que concluír cunha maior responsabilidade da mesma, e polo tanto con maiores posibilidades dos funcionarios locais de controlar e fiscalizar as accións políticas para conseguir o seu axuste á legalidade. Como di Cuadrado Zuloaga⁴³ os políticos necesitan do concurso dos funcionarios públicos como xestores públicos, empregados públicos que coñezan o amplo panorama de posibilidades que ofrece a ciencia administrativa como eficaz garantía dunha adecuada execución das liñas programadas. A axuda dos funcionarios máis expertos e capacitados é imprescindible para levar adiante a política dos gobernantes con arranxo a criterios de boa Administración. Non semella conveniente estender o modelo introducido pola Lei 57/2003 de modernización da administración local que soamente conseguiu duplicar postos aislando ao Secretario e outorgando moitas das súas funcións a outros funcionarios. Incrementar o gasto burocrático duplicando postos ten moito menos sentido en concellos de menor tamaño onde os funcionarios con habilitacións de carácter estatal deben conxugar as funcións de xestores-directivos á vez que de fiscalizadores da legalidade. Esta función de control da legalidade debe ser potenciada na nova regulación outorgándolle unhas maiores consecuencias administrativas aos controis internos dos concellos, xa que estase vendo a falla de eficacia das depuracións contencioso-administrativas e contables polos órganos externos. Semella máis interesante aproveitar esta figura de fonda tradición nos nosos concellos que experimentar controis administrativos vía autorizacións por parte das administracións autonómicas e estatais sobre os actos locais, posibilidade habilitada pola xurisprudencia constitucional e que xa se fai nalgúns sectores como o patrimonial. Por en valor a figura destes funcionarios é unha garantía para o cidadán.

⁴² A normativa catalana establece esta previsión no seu artigo 286.4 do Decreto Lexislativo 2/2003, de 28 de abril, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei Municipal e de Réxime Local de Cataluña: "Se o acorda o pleno da corporación local, a selección do seu persoal pode encomendarse á Xeneralidade, mediante a Escola de Administración Pública de Cataluña. Neste caso, a Xeneralidade aproba as bases e fai a convocatoria e o proceso de selección, no marco do que establece o apartado 3."

⁴³ CUADRADO ZULOAGA, DANIEL. Progresiva desprofesionalización de la Administración Pública. El Consultor de las Ayuntamientos y de los Juzgados. nº7. Quincena del 1 al 15 de junio. Editorial La Ley. 2009.

2.3. UN MAIOR CONTROL DO GASTO PÚBLICO LOCAL

O instrumento financeiro fundamental nas entidades locais galegas é o orzamento. Os problemas de tesourería que teñen a maioría dos concellos galegos teñan a súa orixe nunha mala planificación orzamentaria por unha banda e nunha defectuosa execución do mesmo por outra. A mala planificación xera uns orzamentos que non se axustan á realidade e cuns ingresos por riba dos que serán xa non recadados, senón nin tan sequera recoñecidos e polo tanto a posibilidade de gastar máis alá do posible. Ademais en moitas das administracións locais non se segue un procedemento administrativo de recoñecemento do gasto, especialmente nos gastos menores, o que supón a prestación de servizos e a subministración de produtos sen coñecer previamente a existencia do crédito necesario. Estas circunstancias, ampliadas por outras, xeran que sexa necesario acudir á figura do recoñecemento extraxudicial de crédito como figura habitual para aplicar ao orzamento todas as facturas atrasadas; procedemento que ten na normativa un carácter excepcional e que é utilizado como un ciclo diabólico e en ocasións supón consumir unha parte importante do crédito corrente. A isto podemos engadir que a falla de persoal capacitado e organizado por criterios estritamente administrativos para axudar nas súas funcións aos Interventores está a xerar que a fiabilidade dos datos contables poida non ser na maioría das ocasións o rigorosa que debería e polo tanto escurecendo aínda máis as solucións⁴⁴. Non cabe dúbida que aquí as Deputacións Provinciais teñen unha carencia xa que debería ser obrigatoria en todas elas unhas Unidades de apoio contable e orzamentario; que puidesen actuar con carácter inmediato en calquera concello que o solicitase e ter ao tempo unha contabilidade integrada provincial, o que xeraría unha cantidade de datos e indicadores que mellorarían a xestión económica financeira local ademais de permitir aproveitar mellor os recursos.

Xa relacionado coa evolución da economía nos últimos anos, é certo que esta xerou moitos ingresos puntuais vinculados especialmente ao urbanismo, que supuxeron a expansión dos gastos correntes estruturais que agora en época de recesión se ven ameazados. Gustaríame destacar aquí a recente Lei de disciplina orzamentaria e sustentabilidade financeira aprobada polo Parlamento de Galicia que evitará precisamente que en épocas expansivas a autonomía orzamentaria poida voltar a xerármonos estes gastos estruturais. Sería unha medida apropiada a extensión do ámbito de aplicación desta nor-

⁴⁴ RODRÍGUEZ CASTAÑO, ANTONIO RAMÓN. “Propostas para a mellora da xestión económico-financieira das corporacións locais”. No Libro “Estudios sobre a modernización da Administración Local: teoría e práctica”. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos e dos Xulgados, Madrid, 2009.

ma ás entidades locais galegas; medida que entendo perfectamente legal xa que o Estatuto de Autonomía de Galicia establece no seu artigo 49 que *"corresponde á Comunidade Autónoma galega a tutela financeira sobre os entes locais respectando a autonomía que a estes recoñecen os artigos 140 e 142 da Constitución e de acordo co artigo 27. 2 deste Estatuto"* e ademais o artigo 27.2 do mesmo establece que a *"organización e réxime xurídico das comarcas e parroquias rurais como entidades locais propias de Galicia, alteracións de termos municipais comprendidos dentro do seu territorio e, en xeral, as funcións, que sobre o Réxime Local correspondan á Comunidade Autónoma ao abeiro do artigo 149.1.18 da Constitución e o seu desenvolvemento"*; e, por suposto, o establecido no artigo 30.1: *"fomento e planificación da actividade económica en Galicia"*. Tradicionalmente, ao falar dos principios reitores das Facendas locais, veñen instantaneamente á cabeza os principios anteditos de autonomía e suficiencia financeiras. Non obstante, ás Facendas locais, como parte integrante da Facenda Pública española e galega, sonlle de aplicación as regras xerais de funcionamento da Facenda Xeral, que presiden as relacións entre as distintas facendas do Estado.

En palabras inmejorables de Valenzuela Villarubia⁴⁵, e seguindo a súa exposición ao respecto, ademais dos principios de autonomía e suficiencia financeira hai outros principios que tamén son de aplicación ás entidades locais galegas, como é sen dúbida o principio de legalidade, que precisamente ten unha importante proxección no que respecta tanto aos ingresos locais, como ao gasto público local, e por suposto en todo o que se refire á lexislación orzamentaria.

Polo que respecta ao gasto público local, as Entidades locais aparecen vinculadas na xestión dos seus gastos polo disposto no art. 133.4 CE, que obriga as Administracións Públicas a contraer obrigas financeiras e realizar gastos só no marco que lles permiten as leis. Este mandato significa que as Entidades Locais deberán prever o seu gasto (orzamentar), e executalo, conforme ás normas básicas que determina a Lei de Facendas Locais, a normativa de desenvolvemento e a lexislación orzamentaria.

Ademais a doutrina do Tribunal Constitucional no que se ven en chamar "Facenda de coordinación" habilita ao establecemento de regras financeiras ás facendas locais por parte das facendas estatais e autonómica.(STC

⁴⁵ VALENZUELA VILLARUBIA, ISIDRO. "Os principios xenéricos das Facendas locais españolas e a súa limitación sobre a política fiscal local". El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N^o 20, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Oct. al 14 Nov. 2010, Ref. 2965/2010, pág. 2965, tomo 3, Editorial LA LEY

27/1987 de 27 de febreiro⁴⁶).

O nova lei de disciplina orzamentaria plantexa grandes novidades para garantir a sustentabilidade financeira das finanzas públicas galegas, polo que non tería moito sentido deixar fora desta normativa ás finanzas locais galegas cando estas supoñen cerca do 20% do total do gasto do sector público galego. Unha das medidas máis importantes desta Lei é o establecemento dun límite de gasto non financeiro autorizado polo Parlamento de Galicia que evitará que ingresos extraordinarios se incorporen á estrutura administrativa a través do gasto corrente, e que significará o destino destes ingresos extraordinarios para amortizar débeda. A flexibilidade dos tributos locais supuxo no anterior ciclo expansivo que precisamente estes ingresos extraordinarios xerasen un incremento do gasto fixo dos concellos e deputacións polo tanto enténdoa como unha medida imprescindible no eido local galego. O control do incremento do gasto máis alá das previsións desta Lei tamén sería interesante pero como dicíamos no apartado anterior, dotar de maiores efectos aos controis internos dos concellos pode xerar unha primeira barreira de especial relevancia ante a constante tentación de orzamentos non axustados á realidade.

⁴⁶ De entre todos os pronunciamentos do Alto Tribunal, destacamos a *Sentenza 27/1987, do 27 de febreiro*, que definiu o contido e límites do que se veu a denominar «a Facenda de coordinación», coas seguintes conclusións:

- Contido. A coordinación implica unha rede de relacións interadministrativas tendente a conseguir a información recíproca, a homoxeneidade técnica, e a acción conxunta das Administracións coordinadas, co obxectivo de alcanzar o interese común, evitando disfuncionalidades.
- Límites. Os límites xenéricos de toda acción de coordinación veñen dados polas seguintes pautas:
 - A coordinación non entraña limitación ás competencias dos entes coordinados, senón límite ao exercicio destas.
 - A coordinación non pode traducirse na imposición de instrucións esgotadoras para o ente coordinado, de modo que este vexa suprimida totalmente a súa capacidade de influencia ou decisión na acción conxunta.. Os medios e técnicas empregados deben respectar a discrecionalidade dos entes coordinados.
 - En cumprimento destas chamadas do intérprete constitucional, a lexislación administrativa ideou unha serie de técnicas e medios para facer efectiva a coordinación entre Administracións Públicas. Estas técnicas son requiridas especialmente naquelas situacións nas que se cruzan competencias ou funcións de distintos entes, como acontece co establecemento do sistema financeiro para a Facenda Pública. Así, a coordinación financeira local pódese alcanzar dende varios estadios(...) Coordinación normativa. Lógrase mediante a articulación do trinomio lexislación básica/lexislación de desenvolvemento/Ordenanzas e Regulamentos locais, integrando todas elas o conxunto normativo financeiro aplicable ás Entidades locais (o ordenamento xurídico-financeiro local).

3. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ RENDUELES, J. R. (1973): La Teoría de los Bienes Públicos en la Hacienda Pública Moderna. *Revista de Hacienda Pública Española*, 23.
- CADAVAL SAMPEDRO, M. y CARAMÉS VIETEZ, L.. (2007): *Os municipios galegos: entre o minifundismo e a ineficacia*. USC-Xunta de Galicia.
- CHECA GONZÁLEZ, C. (2005): "Las últimas reformas sobre el IBI y en materia catastral". Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma. (Serie claves del gobierno local, 4). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- CUADRADO ZULOAGA, D. (2009): Progresiva desprofesionalización de la Administración Pública. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 7, Quincena del 1 al 15 de junio. Editorial La Ley.
- DE TOCQUEVILLE, A. (2005): *La Democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.J. (1995): *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*. Civitas, Ayuntamiento de Gijón.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981): Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. En *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A. (2008): La participación en el IVA como recurso de la hacienda municipal en Alemania. *Cuadernos de Derecho Local*, 18, Octubre. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- GARCÍA NOVOA, C. (2008): Aproximaciones al objeto de imposición en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. *Tributos Locales*, 83, septiembre.
- GARCÍA TREVIJANO, J.A. (1971): Las Haciendas Locales y el Estado en el momento presente, *Revista de Hacienda Local*, I (1, Enero-Abril), p. 26
- GARCÍA VILLAREJO, A. y SALINAS SÁNCHEZ, J. (1985): *Manual de Hacienda Pública General y de España*. Madrid: Tecnos.
- HERRERA MOLINA, P. M. (1998): *Capacidad económica y sistema fiscal. Análisis del ordenamiento español a la luz del sistema alemán*. Barcelona: Monografías Jurídicas. Marcial Pons.
- LÓPEZ ESPADAFOR, C. M. (2006): *La necesaria reforma del impuesto sobre actividades económicas: su articulación como recurso de las haciendas locales y su coordinación dentro del sistema tributario español*. Documentos. Instituto de Estudios Fiscales. Doc 15/06.
- LÓPEZ PELLICER, J. A. (2006): El régimen de la función pública local ante la anunciada reforma de la administración local y en anteproyecto de ley básica de esta. *Él Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. 7, 15 al 29 de abril. Editorial La Ley.
- MORTON, N.: New England,s Memorial.
- OATES, W. E. (1977): *Federalismo Fiscal*. Colección Nuevo Urbanismo. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- PARRA MUÑOZ, J. F. (2006): *El Servicio Público Local, ¿una categoría a extinguir?*, IAAP,

- Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla.
- PÉREZ ZÚÑIGA, J. M. (2004): *La reforma del régimen legal de la tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales*. Granada: CEMCI Publicaciones.
- POVEDA BLANCO, F. (2003): *El nuevo impuesto sobre actividades económicas. Comentarios y análisis práctico*. Bilbao: Deusto.
- RAMOS PRIETO, J. (2010): La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas. *Claves del gobierno local, 10*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R. (2009): Propuestas para la mejora de la gestión económico-financiera de las corporaciones locales. En el Libro *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, C. (1943): *Ruina y extinción del municipio romano en España: e instituciones que le reemplazan*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- SANCHEZ MORÓN, M. (1990): *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas Ediciones, Monografías Civitas.
- SIMÓN ACOSTA, E. (1988): *Los impuestos sobre la riqueza inmobiliaria*. Informes sobre el Proyecto de Ley reguladora de la Haciendas Locales. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2010): *Cómo abordar la reforma de la financiación local*. Informe sobre financiación local. Balance y propuesta de reforma. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- VALENZUELA VILLARUBIA, I. (2005): *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública. Premios Blas Infante 2005.
- VALENZUELA VILLARUBIA, I. (2010): Los principios genéricos de las Haciendas locales españolas y su limitación sobre la política fiscal local. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 20*, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Oct. al 14 Nov. , Ref. 2965/2010, Editorial LA LEY.
- VALLE SÁNCHEZ, V. (1973): Una nota sobre la caracterización de los bienes públicos. *Revista de Hacienda Pública Española, 23*.
- VILLAR ROJAS, F. J. (2000): *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos. Estudio de su naturaleza y régimen jurídico*. Fundación de Estudios de Regulación. Granada: Editorial Comares.