

La dependencia económica local. Un estudio de los Entes Municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Sergio Pérez Castaños

Sumario: I. Introducción.—II. El poder en los diferentes niveles.—III. La estructura de la Comunidad Autónoma vasca. III.1. El Estatuto de Autonomía. III.2. La Ley de Territorios Históricos. III.3. El Concierto Económico.—IV. Las relaciones entre poderes en Euskadi. IV.1. La Comisión Arbitral. IV.2. El Consejo Vasco de Finanzas Públicas. IV.3. Las Comisiones. IV.4. Los Convenios.—V. El problema municipal. V.1. Ingresos y Gastos en el ámbito municipal. V.1.1. Los ingresos propios. V.1.2. Ingresos Transferidos. V.2. Problemática con los ingresos y los gastos.—VI. Los Presupuestos Municipales.—VII. Conclusiones.—VIII. Bibliografía.

I. Introducción

Las Administraciones Públicas tienen como objetivo principal atender las necesidades de la ciudadanía que varían en función de los cambios políticos, económicos y sociales. Para hacer frente a estas demandas, fruto del mantenimiento y ampliación del Estado de Bienestar, las organizaciones públicas, en los últimos años, han sufrido diversas reformas encaminadas a realizar una gestión más eficaz y eficiente de los servicios que presta a la sociedad.

Buscando atender las peticiones de la ciudadanía, el ámbito local ha sufrido un incremento en su actividad, viéndose obligado a hacer frente un número cada vez mayor de demandas referidas, en muchos casos, a materias cuya competencia no le corresponde y para las cuáles no tiene un gasto específico asignado. Dichas materias, en algunos casos, se corresponden con competencias legalmente asignadas mediante legislación vigente a otros niveles de gobierno. De esta manera, los gobiernos locales se ven obligados a asumir nuevas cargas económicas a su ya maltrecho presupuesto (en ocasiones por necesidad y en otras porque los propios gobiernos locales lo disponen así), con o sin ayudas de las Insti-

tuciones realmente competentes en la materia. La gran mayoría de las veces, dichas ayudas provenientes de otros niveles administrativos, no han ayudado a solventar las necesidades económicas de las corporaciones municipales, sino que han generado una dependencia cada vez mayor de estos Entes Locales (EELL de ahora en adelante) respecto de los niveles administrativos y territoriales superiores.

Sin embargo, a pesar de la gran importancia que este nivel de administración ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo, no ha sido hasta los últimos años cuando se ha visto un mayor reconocimiento en materia legislativa, con la aprobación de varios Parlamentos autonómicos de sus respectivas leyes municipales. Esto dota, al menos, de una serie de competencias al ámbito local; aunque en la mayoría de las situaciones, no establece cuáles son los mecanismos a los que puede recurrir en caso de necesidad financiera.

Este problema ha hecho que la gran mayoría de los municipios estatales hayan optado por recursos alternativos a la hora de financiarse, como pueden ser las licencias urbanísticas, y cada vez más, el endeudamiento. Todo esto ha derivado a una situación en la que los Ayuntamientos se encuentran en situaciones más deficitarias, llegando a superar los 14.500 millones de euros de déficit, solamente las capitales de provincia (Pérez Castaños, 2010). De esta manera, la necesidad de subvenciones y transferencias por parte de otros ámbitos territoriales se vuelve cada vez mayor, generando una mayor situación de dependencia de estos niveles de gobierno.

Lo mismo ocurre en el caso de los municipios en el seno de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, CAPV), Comunidad en la que ni siquiera se cuenta con una Ley Municipal propia, y en la que la dependencia de las Instituciones Forales se antoja igual o superior que en el resto del Estado; sobre todo si se tiene en cuenta que la gran parte de los municipios del País Vasco son de un tamaño medio-bajo en lo que poblacionalmente se refiere.

En este contexto el objetivo principal de este trabajo es el análisis general de la situación actual de los municipios en el caso de la CAPV. Para ello, se pretende analizar los siguientes elementos:

- Analizar el marco normativo vigente, para poder determinar el estado de la cuestión.
- Analizar las relaciones intergubernamentales existentes entre los diferentes niveles de gobierno así como los mecanismos para llegar a la toma de decisiones.
- Analizar la estructura económica municipal.

De esta manera, la hipótesis de partida para este trabajo es la existencia de un sistema de reparto de poder territorial más o menos federalizante en el Estado español y en la CAPV, en donde las Relaciones Inter-

gubernamentales (RIG de ahora en adelante) existentes y la legislación promulgada hace que el ámbito local se vea menguado tanto en capacidades como en oportunidades a la hora de lograr convertirse en el referente gubernamental de la ciudadanía como nivel de gobierno más cercano a su vida cotidiana y como administración encargada de resolver los principales problemas de su día a día.

Así, se trata de demostrar como el ámbito local, y sobre todo el nivel municipal, a pesar de ser el más cercano a la ciudadanía, se sitúa en clara desventaja comparativa frente al nivel autonómico y por supuesto al central. No sólo deben de hacer frente a un gran número de demandas ciudadanas, sino que la gran parte del tiempo deben de hacerlo con unos fondos insuficientes.

La investigación que se desarrolla a continuación se estructura en tres partes. La primera hace referencia a la distribución de poderes y estructura dentro de la CAPV así como al marco teórico en el que se encuadra esta investigación, las RIG. Gracias a este marco, se podrá establecer cómo se relacionan los diferentes poderes existentes en el seno de la Comunidad vasca. El segundo, desgrana el marco legal en el que se encuentra el ámbito municipal. No sólo desde el punto de vista de regulación competencial; sino también al de estructuración del territorio, legislación autonómica referencial al ámbito local y, sobre todo y más importante, la legislación existente en materia de financiación. Este apartado también incluye las diferentes formas de las que disponen los EELL a la hora de poder acceder a una financiación adecuada. Cuáles son los ingresos de los que disponen una vez analizada la ley y cuáles son los gastos a los que tienen que hacer frente; así como la problemática existente en el ámbito de los ingresos y los gastos.

En la tercera parte se realizará un análisis comparativo de los presupuestos municipales en términos agregados; de esta manera, se podrá apreciar cuál ha sido y es la dependencia económica municipal respecto a los otros niveles administrativos y de gobierno de la CAPV. Para concluir con esta investigación, se establecerán una serie de conclusiones en donde se podrá vislumbrar si la hipótesis de partida ha sido refutada y gracias a qué se ha podido llegar a dichas conclusiones.

II. El poder en diferentes niveles

Debido a la estructura existente en la CAPV, las RIG constituyen el marco teórico idóneo para el análisis de la dependencia económica de las corporaciones locales, fruto de las diferentes fuentes de financiación existentes. Numerosos autores mencionan a Anderson como el principal definidor del concepto de RIG, siendo estas «un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno

de todo tipo y nivel territorial de actuación» (Anderson vía Agranoff, 1997: 127). Esta definición se ajusta de una forma adecuada al objetivo del proyecto de investigación, buscando poner el foco de atención en esas interacciones entre diferentes niveles territoriales de actuación. Gracias a su compleja estructura institucional, la CAPV se convierte en una suerte de «paraíso» de las RIG.

Tanto Wright (1990) como Agranoff (1997) han considerado la existencia de cinco características principales en las RIG, que permiten que el marco de actividades en las diferentes áreas de un Gobierno y entre diferentes gobiernos pueda ser considerado como RIG. De esta manera, se pueden definir esas características de la siguiente manera:

- Participación de múltiples unidades de gobierno: Nivel nacional (central), autonómico, provincial, municipal... con una amplia gama de relaciones. Entre distintos gobiernos o entre distintos ámbitos dentro de un mismo gobierno. Participación de otros agentes no estrictamente «institucionales» (ONG-s, sector privado, ciudadanía...).
- La dimensión humana: No existen relaciones entre los gobiernos, sino entre las personas que los gestionan. Son los técnicos y representantes políticos los que van a marcar la planificación; de ahí la importancia de la dimensión humana.
- Interacciones constantes: los actores que participan en las RIG llevan sus interacciones hasta la conclusión del proceso. Debe primar una mentalidad práctica que busque la colaboración y coordinación para llevar a buen puerto el programa público. Para ello se valen de arreglos informales, prácticos y orientados a unas metas que puedan realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios. Sin olvidar que las RIG se establecen en todas las fases de la política pública, desde la formulación, hasta la implementación y la evaluación.
- Cualquier empleado es potencialmente un participante en los procesos decisorios: Esto incluye a los cargos electos que elaboran las políticas en todos sus niveles (élites políticas), así como a una gran parte del creciente número de empleados públicos, especialmente los encargados de desarrollar los programas del Estado de Bienestar. Los actores implicados proceden también de los distintos poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).
- La dimensión económica de las RIG: los temas fiscales forman parte del núcleo de interés de la problemática respecto de las políticas públicas. Es decir, ¿qué nivel de gobierno se ocupa de la captación de los recursos financieros y de su gasto? ¿cuál realiza el mayor porcentaje de gasto? ¿quién controla las decisiones relativas a la financiación de los programas?

Las RIG surgen y completan a la teoría federal, puesto que buscan conocer la función de los distintos niveles gubernamentales y administrativos y de otros agentes en cualquier ámbito de actuación pública; además de ser una nueva forma de analizar los procesos político administrativo de la centralización-integración-descentralización. Wright (1990) elabora una tabla para comparar el federalismo con las RIG.

Tabla I
Comparativa Federalismo y RIG

Elementos del Sistema	Federalismo	RIG
Unidades Implicadas	Nacional-Estatal	Nacional-Estatal-Local
		Estatal-Local
	Interestatal	Nacional-Local
		Interlocal
Relaciones de Autoridad	Supremacía Nacional	Jerarquía Percibida (Orientaciones asimétricas)
Medios para la resolución de conflictos	Leyes, juzgados, elecciones	Conductas pautas, coaliciones
Valores	Propuestas (Misión)	Perspectivas (Política en la Administración)
Nivel político	Alta política	Decisores (Coordinación)
Actores que lideran	Políticos electos	Gerentes Administrativos

Fuente: Traducción de Wright, 1990: 172

El federalismo se limita al nivel de relaciones entre el Gobierno Federal, las diferentes federaciones y las que se producen entre los diferentes estados federados. Sin embargo, las RIG buscan y analizan las relaciones de todos los niveles entre sí; incluyendo el ámbito local, gran olvidado en la teoría federal. Además, resulta fundamental la diferencia entre la jerarquía de las relaciones. En el federalismo se establece la supremacía del ámbito nacional; mientras que en el caso de las RIG, la jerarquía es la que se percibe en cada momento, sin que exista, desde la base, un nivel predominante.

De esta forma, la visión federalista es más estática. Además, el enfoque de las RIG dota de una mayor importancia a la burocracia y a su función en las relaciones existentes entre los diferentes niveles administra-

tivos. Sin embargo, la diferencia más importante en el contexto de este trabajo es que la visión federal no presta atención a los Gobiernos Locales, mientras que la visión RIG no sólo los tiene en cuenta, sino que además repara en las relaciones que mantienen éstos entre sí.

Para poder llevar a cabo un análisis lo más centrado posible de lo que las RIG representan, existen diversos instrumentos para proceder a su análisis. De todos ellos, en este trabajo se van a desarrollar los relacionados con la materia económica estableciendo el nivel de dependencia financiera de los Entes Locales objeto de la presente investigación. Agranoff, en este caso, establece seis, «las relaciones fiscales intergubernamentales, las ayudas financieras y subvenciones de los programas, las regulaciones intergubernamentales, las estructuras gubernamentales subnacionales, las fuerzas políticas y acciones gubernamentales» (Agranoff, 1997: 132) de éstos solo se procederá a desarrollar los tres primeros, puesto que resultan los más relevantes en el estudio de este trabajo.

El primero de todos hace referencia a las relaciones fiscales que se dan entre los gobiernos de diferentes ámbitos territoriales. Es fundamental como instrumento para medir las RIG no solo por la relevancia del indicador sino también por la accesibilidad de los datos, dado que todos los gobiernos deben de esforzarse para ser transparentes en lo referente a las cuestiones económicas, por lo que anualmente publican sus presupuestos. El foco de atención en este punto son las subvenciones, y es que «en la mayoría de los países, los principales mecanismos fiscales para conceder ayudas han sido las subvenciones» (Agranoff, 1997: 133).

Por otra parte, en el ámbito de las subvenciones intergubernamentales no sólo existe un contenido económico, sino también político. Esto es debido al impacto que dichas subvenciones pueden tener en la definición de políticas de otros niveles administrativos, e incluso en las elecciones en estos ámbitos territoriales (si las hubiere); sin dejar de lado la posibilidad de la influencia del color político a la hora de conceder dichas subvenciones. Por último, resulta clave comprender la regulación intergubernamental existente. Es relevante conocer cuál se da en el Estado para influir en los diferentes ámbitos territoriales y si existe regulación en los niveles intermedios que afecte a los niveles locales.

Además de estos instrumentos, existen una serie de factores que influyen a la hora de determinar cómo se van a desarrollar las RIG en los diferentes países. Cameron analiza estos factores, aduciendo que en función de cómo se den, harán que las RIG sean diferentes en cada lugar, «relations among governments within a federation assume their distinctive form as a consequence of the society of which they are part, the constitutional regime within which they are set, the governmental institutions of which they are in part the expression, and the internal and

external conditions that shape the life of the given country at a particular time» (Cameron, 2001: 121-122).

Y es que además de las relaciones entre los empleados de las diferentes administraciones o los flujos económicos entre una y otra administración, hay que tener en cuenta también los factores demográficos y geográficos, ya que el tamaño de un determinado país puede hacer variar los procesos a través de los cuáles se dan las RIG. También resulta capital controlar otros factores sociales y culturales tales como raciales, lingüísticos o religiosos entre otros. «A common language simplifies federal interchange [...] The existence of a cultural minority may encourage a greater degree of formalization of IGR rules» (Cameron, 2001: 122). Igualmente, elementos como el sistema político, la regulación existente en el Estado o en cada Estado o unidad federada debe ser tomada en consideración.

III. La estructura de la Comunidad Autónoma Vasca

En orden de establecer el cumplimiento de los diferentes modelos de RIG, primero se debe conocer la situación administrativa y organizativa de la CAPV, para, en segundo momento, conocer cómo se dan las relaciones de entre las diferentes unidades de Gobierno y, en definitiva, esclarecer la presencia e influencia de las municipalidades.

El primer paso a analizar es ver cómo la CAPV encaja perfectamente en la descripción de modelo federal que hace William Riker (1964); para el que un país se rige por un sistema federal si cumple tres características. La primera es la de que exista una jerarquía de gobiernos; por ejemplo, dos niveles de gobierno gobernando el mismo territorio y la misma población (en este caso, un total de 3: autonómico, foral y local). La segunda de las características hace referencia a que se dé un panorama delineado de autoridad, en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una bien definida esfera de autoridad política (las diferentes leyes que se van a explicar a continuación dibujan esta diferencia, en donde los dos principales niveles de gobierno tienen establecidas sus competencias); y la última que exista en la esfera de autoridad de cada gobierno una garantía de autonomía (en el caso vasco, cada uno de estos niveles de gobierno posee sus órganos elegidos democráticamente y que actúan independientemente de los demás).

Si bien, antes de desgranar la estructura de la Comunidad, es necesario resaltar las diferencias existentes entre ésta y el resto de Comunidades Autónomas del Estado español. Así, gracias a la aprobación de un Estatuto de Autonomía durante la II República, la CAPV pudo acceder de manera rápida a la autonomía, dotándola desde el principio de una gran cantidad de competencias que el resto de comunidades que se

fueron conformando posteriormente a la promulgación de la Constitución de 1978 no dispusieron. Además del Gobierno Autónomo existe el nivel local, el cual, como en el resto del Estado, se encuentra dividido entre municipalidades y provincias, si bien, existe la figura de las Diputaciones Forales (DDFF), con más competencias que las Diputaciones provinciales del régimen común y como principales protagonistas en materia económica. De esta manera, se dota a las administraciones forales de plena independencia en aquellas materias que esta ley dispone. Si bien, el Parlamento Vasco se guarda la reserva legal; es decir, que a pesar de que los diferentes parlamentos territoriales están capacitados para «legislar» en aquellas competencias que le son exclusivas, éstas sólo tiene el carácter de norma foral, y en caso de que se dé una regulación legislativa por parte del Parlamento autonómico, deberán llevar a cabo su aplicación. La legitimidad la otorga su funcionamiento democrático, eligiéndose de forma directa por sufragio universal los cincuenta y un junteros o procuradores (según provincia) que conformarán las Juntas Generales.

Así, existen tres elementos claves en la estructura de la CAPV y que, gracias al reparto de las competencias que en ellos se da, dibujan el mapa del poder en el territorio que esta comunidad comprende. El primero de los elementos que se desarrollará será el Estatuto de Autonomía que, como se ha comentado anteriormente, dota de una gran autonomía a la región. Matizando a éste, se analizará posteriormente la Ley de Territorios Históricos, que reparte las competencias en las diferentes materias entre las DDFF y el Gobierno vasco. Finalmente, la existencia de un Concerto Económico entre la CAPV y el Estado ha permitido que esta Comunidad Autónoma pueda gestionar sus ingresos y gastos de una manera más libre, así como proceder a la recaudación de tributos.

III.1. El Estatuto de Autonomía

En 1978, gracias a la aprobación durante la II República de un Estatuto de Autonomía vasco, se crea el Consejo General Vasco mediante Real Decreto, que englobará a los representantes institucionales de las fuerzas políticas del País Vasco. Será este Consejo el encargado de actuar como un pre-gobierno vasco, y a la postre, el encargado de elaborar el borrador del Estatuto de Autonomía que será entregado a las Cortes. Si bien, este proceso estuvo marcado por una rapidez insólita debido a varias circunstancias. La primera, buscar la aprobación del proyecto estatutario antes de la disolución de las Cortes en 1979 y antes que el proyecto catalán; la segunda, el contexto político en el que se da, en donde resulta importante articular la Comunidad dentro del Estado; y tercero, la dificultad,

ante la variedad de posiciones y opciones, de definir la organización territorial de la Comunidad (Novo, 2010).

En el Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante EAPV), se trata de regular las competencias existentes en materia económica y a nivel local mediante el articulado aquí citado. Para empezar, en el artículo 10.4 del EAPV se menciona que el régimen local se considera competencia exclusiva del País Vasco; además, en el artículo 41.2 también se establecen las distintas materias que son competencias exclusivas de los territorios forales.

Queda de esta manera bastante claro el hecho de que en el EAPV se dio una regulación de las relaciones entre las Instituciones Comunes y las Forales, si bien, delimitada de forma muy somera y más apuntalada con la posterior Ley de Territorios Históricos. Así, queda recogida de forma poco clara a quién corresponde el área local; si bien se puede deducir el hecho de que serán los Territorios Históricos los encargados de la gestión de los municipios, ya que son ellos quienes tienen las competencias sobre los bienes municipales y sobre la legislación electoral de los municipios.

III.2. La Ley de Territorios Históricos

Por otro lado, en el País Vasco existe la figura capital de los Territorios Históricos (TTHH); los cuales, además de las competencias constitucionales que tienen por ser entes provinciales, son los responsables directos de la gestión de algunas de las competencias que han sido descentralizadas en la Comunidad Autónoma. De esta manera, «el marco normativo competencial de los TTHH está constituido por las siguientes normas: Constitución española de 1978, Estatuto de Autonomía, la Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos Forales de sus Territorios Históricos, la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local y las leyes sectoriales» (Novo, 2010: 142). Para su funcionamiento democrático, su elección se hace de forma directa por sufragio universal de los apoderados vizcaínos y procuradores guipuzcoanos y alaveses; eligiéndose cincuenta y uno en cada provincia, que conformarán las Juntas Generales.

En 1981 se presentará el primer borrador de la Ley de Territorios Históricos (LTH), pero que deberá de ser retirada debido a la gran polémica que surgirá. El 3 de junio de 1981 se publica en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco, presentándole enmiendas todos los grupos parlamentarios y como indica Novo, siendo éstas incluso contradictorias entre sí (Novo, 2010). Finalmente, se retirará este primer borrador en diciembre de 1982, habiendo generado gran conflicto entre los partidos y en el seno de los mismos.

Las grandes diferencias se van a dar entre aquellos que son partidarios de un modelo más confederal, en donde los Territorios Históricos más poder a nivel competencial y tributario (Partido Nacionalista Vasco, Alianza Popular, Unión de Centro Democrático); y aquellos que desean un poder más centralizado en donde a los TTHH se les de unidades descentralizadas con un control por parte del centro (Partido Socialista de Euskadi, Euskadiko Ezkerra, Partido Comunista de Euskadi). En el seno del PNV también va a haber conflicto, dado que este Proyecto de Ley es presentado por el Gobierno Vasco que preside Carlos Garaikoetxea, del PNV; sin embargo, sufrirá ataques por parte de los dirigentes de las Instituciones Forales, todas ellas presididas por miembros del PNV.

En 1983 se vuelve a presentar otro proyecto de Ley, que también sufrirá enmiendas tanto a la totalidad como a su articulado, y que provocará un «fuerte debate en torno al modelo tanto desde los que desean un mayor protagonismo de los TTHH como de los que desean un mayor poder de las Instituciones Comunes» (Novo, 2010:158). Tras cuatro días intensos de debate, conseguirá salir adelante, aprobándose a finales de noviembre.

Así, la Ley 27/1983 de 25 de noviembre del Gobierno Vasco, basándose en los Derechos Históricos y en el secular deseo de autogobierno, articula las diferentes competencias y cómo actuarán las diferentes entidades infra-autonómicas que se crearán para la gestión de los Territorios Históricos. Siendo conscientes de los cambios de la economía, política y sociedad del territorio, se busca recuperar esos privilegios perdidos que allá por el siglo XIX estaban vigentes en los distintos territorios. De esta forma, citando al primer concierto económico de 1878 o el modelo organizativo existente en 1839, comienza a explicar la articulación y separación de las diferentes instituciones, tanto Comunes como Forales.

El artículo 7.b determina cuáles son las competencias de las Instituciones Comunes. Éstas, a pesar de que corresponde al Parlamento Vasco su legislación, deben de ser implementadas por las Administraciones Territoriales; para ello se estipulará en el Título segundo las diferentes medidas económicas que se llevarán a cabo en cada momento. Las diferentes materias que son competencia exclusiva de los órganos territoriales infra-autonómicos vienen establecidas por el artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía; si bien, deja la puerta abierta a la cesión de otras competencias propias de la comunidad autónoma, siempre que éstas se hagan mediante ley.

La Ley, además, fija como competencia de las instituciones territoriales la ordenación de los mismos, tanto a nivel municipal como supramunicipal; siempre y cuando no afecte a otros territorios. Queda también en manos de los distintos municipios la gestión de sus recursos; si bien éstos deberán aportar a los Órganos Territoriales las cuantías económicas

que se devengan de los diferentes impuestos cobrados por los Ayuntamientos pero que correspondan a las instituciones territoriales. Por último, según la Disposición Adicional Segunda de esta ley, las Diputaciones Forales deben de garantizar a los municipios un nivel de recursos suficientes, siempre y cuando estos sean superiores a los de la propia Administración Foral.

Sin embargo, la tutela financiera como tal no aparece recogida como tal en el EAPV; pero sí que lo hace en la LTH. Es aquí, en su Disposición Adicional Segunda en donde se fija que serán los Territorios Históricos lo que tendrán las facultades de tutela financiera sobre sus Municipios: «Las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico» (1).

III.3. El Concierto Económico

Las relaciones tributarias que se dan entre el Gobierno del Estado y el de la Comunidad Autónoma se rigen por un sistema de Concierto Económico. Gracias a él, el País Vasco dispone de los recursos normales de una Hacienda Pública, obtenidos a través de la recaudación de los tributos. «El Concierto proporciona plena autonomía a la Administración pública vasca y posibilita el ejercicio de las competencias (funciones y servicios) que corresponden a Euskadi en virtud de su Estatuto de Autonomía, aprobado el 18 de diciembre de 1979» (2).

De esta manera, el Concierto sirve para fijar una serie de normas a través de las cuales el Estado y Comunidad Autónoma deciden compartir el poder tributario. Si bien, en el caso del País Vasco, se comparte entre la Administración del Estado y los territorios forales. Con todo, en este acuerdo se fijan «los puntos de conexión determinantes de la exacción de los impuestos [...], los criterios criterios de armonización tributaria y se estable-

(1) País Vasco, Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. Boletín Oficial del País Vasco Núm. 182, 4132 y ss.

(2) Obtenido de la página web del Gobierno Vasco (http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/es/contenidos/informacion/concierto_economico/es_467/concierto_c.html). Última visita en 23/10/2013.

cen las fórmulas [...] en virtud de las cuales los territorios forales contribuyen a financiar las cargas generales del Estado» (De la Hucha, 2006: 44). Hay que añadir, además, que es en los TTHH sobre los que recae la capacidad de exacción de los tributos(3); siendo después las encargadas tanto de gestionar el cupo como de aportar la financiación necesaria a las Instituciones Comunes para la puesta en práctica de las competencias de éstas. Y es que, gracias a este sistema, la CAPV goza de una autonomía financiera que, si no existiera (al igual que sucede en las Comunidades de Régimen Común), la financiación de las competencias asumidas por el Gobierno autonómico dependería de las transferencias realizadas por el Estado.

Los rasgos más característicos del sistema de Concierto económico los expresan Lambarri y Larrea (1995), siendo éstos un sistema paccionado entre dos ámbitos de poder, el estatal y el autonómico, que otorga a los TTHH potestad normativa tributaria para desarrollar y configurar el propio régimen tributario. Además, dota de autonomía de gestión tributaria, correspondiendo a las Diputaciones Forales todos los pasos en la gestión de los impuestos concertados. Por otra parte, se da un sistema de riesgo unilateral, a través del cual el Estado no participa en la recaudación obtenida; sino que lo hace a través del sistema de cupo y sin renunciar a la solidaridad, ya que se sigue contribuyendo a las cargas generales en función de los criterios legalmente establecidos.

La renovación del Concierto se realiza de forma bilateral, de manera que los representantes autonómicos y los estatales se reúnen en la llamada Comisión Mixta del Concierto Económico(4). Ésta está constituida por doce representantes, representando tres de ellos uno a cada Territorio Histórico; otros tres representantes en nombre del Gobierno Vasco y seis representantes por parte de la Administración del Estado. Las decisiones tomadas por esta comisión, no pueden ser cuestionadas; de tal manera que ni el Parlamento vasco ni el estatal pueden enmendar ni una sola coma de lo acordado en la Comisión(5).

Por último, cabe destacar el escaso papel que tienen los ayuntamientos en la toma de decisiones, a pesar de que en su sección 15.^a, lo comprendido entre los artículos 39 y 42, se establecen las normas específicas de concertación de los tributos de carácter local.

(3) Si bien, como explica De la Hucha *op. cit.* pág. 49, resulta necesario matizar que la concertación de los tributos no significa cesión de los mismos, sino que el Estado sigue reteniendo la titularidad de los mismos, dejando en manos de los Territorios Históricos en este caso la capacidad reguladora y de exacción de los mismos.

(4) Regulada en el artículo 49 del Concierto de 1981 y en el artículo 61 del actual Concierto Económico.

(5) Si bien se establece la posibilidad de que las Juntas Generales de los diferentes Territorios Históricos tengan la posibilidad, que no la obligación, de ratificar los acuerdos adoptados en la Comisión mixta en el plazo marcado legalmente para ello. En caso de no realizarse, se sobreentiende que están de acuerdo con los acuerdos adoptados.

Como se ha explicado antes, el Concierto Económico se traduce, a la larga, en el pago por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco de una cantidad económica variable de forma anual y que corresponde, según la definición existente en el artículo 49 del actual Concierto Económico, a la «contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco». Esta aportación económica se realiza puesto que, tras la aplicación del Estatuto de Autonomía y del Concierto Económico, había la posibilidad de que existiera, en palabras de Lambarri, una «financiación institucional desequilibrada» (Lambarri, 1995:7). De esta manera se regula la financiación por parte del País Vasco de aquellas cargas del Estado que no han sido asumidas por la Comunidad Autónoma y que el Estado ha dejado de financiar debido a la cesión de la recaudación tributaria.

Para determinar la cuantía económica a pagar, hay varios factores a tener en cuenta, tales como el número de población, el nivel relativo de renta, el desempleo, etc. De tal forma que el País Vasco contribuye a las cargas del Estado en función de los relativamente rico o pobre que es. Lo que va marcar la capacidad de contribución viene determinado por lo que se denomina como índice de imputación. En el concierto actual, los criterios se encuentran establecidos entre los artículos 52 y 56 de la Ley, añadiendo las fórmulas que se deberán de llevar a cabo para obtener la cuantía total.

IV. Las relaciones entre poderes en Euskadi

Una vez establecida la jerarquía existente entre los diferentes niveles de gobierno y cuáles son las competencias que cada una de estas unidades posee, es preciso comprobar cuáles son los elementos existentes que permiten la relación entre ellos en diferentes materias, así como para dirimir los posibles conflictos que puedan existir entre ellos y que, por lo tanto, resultan clave en el las RIG en el País Vasco. Así, en la CAPV existen cuatro figuras capitales que regulan la relación entre las diferentes unidades de Gobierno: la Comisión Arbitral, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, las comisiones y los convenios. Los dos primeros son propios de la CAPV, mientras que los otros dos son comunes a todas las Comunidades Autónomas del Estado.

IV.1. La Comisión Arbitral

La Comisión Arbitral busca, salvando las distancias, realizar unas funciones similares a las que lleva a cabo el Tribunal Constitucional en el Estado español. Su funcionamiento y composición viene regulada por la

Ley 13/1994, de 30 de junio. Dicha Ley tiene una tardía aprobación, a pesar de que ya en el Estatuto de Autonomía viene determinado que será necesario legislar sobre la ésta para que pueda empezar a funcionar, dado que el Tribunal Supremo español no es el órgano competente para tratar cuestiones relacionadas con las competencias descentralizadas por parte de la Comunidad Autónoma. De esta manera, como explica Novo, se trata de «un órgano estatutario cuya función es resolver los conflictos de competencia que surjan entre las instituciones de los Territorios Históricos y las Comunes» (2010: 72).

Se yergue como un órgano por encima de todas las partes que lo van a conformar, y ante todo, paritario, como se puede ver en su articulado, ya que incluso ante ausencia de algún miembro por motivos especiales como enfermedad, se prevé la sustitución del mismo (6). Esta paridad también queda reflejada en su composición, que será de tres vocales elegidos por el Gobierno Vasco y otros tres vocales elegidos uno por cada Territorio Histórico.

Las labores de Presidencia estarán desempeñadas por el/la Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Con todo, los miembros elegidos por las diferentes Instituciones no pueden pertenecer de ninguna manera a las mismas, ni tener ninguna relación laboral o de servicio. El puesto se ocupa por un período de 6 años y no pueden ser cesados de su puesto por quienes los nombraron, por lo que asegura que, a pesar de ser un nombramiento de carácter político, una vez que se les reconoce como vocales, pierden esa condición de partidarios, al suponer su mandato un período mayor al de la propia legislatura.

Básicamente resumidas, las funciones correspondientes son, por un lado, tomar decisiones a instancia de los Territorios Históricos o de las Instituciones Comunes en lo referente a la titularidad de determinadas competencias. Por otro, resolver aquellos conflictos de competencia que surjan entre el Gobierno Vasco y los Territorios Históricos. Si bien, al no tener carácter jurisdiccional las decisiones tomadas, pueden desembocar en posteriores conflictos de competencias, por lo que, como explica Corcuera Atienza, «sería necesario dotar a las Comisiones Arbitrales de naturaleza jurisdiccional, para que de esta manera, resolvieran con carácter definitivo los conflictos de competencias que fueran presentados. Su funcionamiento estaría regulado mediante ley y su único objetivo sería el de aplicar las normas de atribución de competencias contenidas en el Estatuto y en las disposiciones que lo desarrollen» (1991: 178); ya que, así, se conseguiría asemejar a la Comisión Arbitral con algo parecido a un Tribunal Estatutario o Competencial.

(6) Artículo 13.1 de la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral, pág. 8937.

De esta manera, la Comisión se sitúa en el centro de la estructura de las RIG en el País Vasco, dado que es en su seno en donde se dirimen las causas de competencia y conflicto entre los diferentes niveles de Gobierno. Eso sí, queda excluido de su participación el nivel local. Por otro lado, no es un órgano en donde las diferentes partes se sientan para tomar decisiones o coordinar la actuación; sino que simplemente se limita a tomar decisiones en caso de conflictos, siempre a iniciativa de una de las partes.

IV.2. El Consejo Vasco de Finanzas Públicas

Debido a la intrincada estructuración de la CAPV, es necesaria la creación del Consejo de Finanzas Públicas (CVFP) para dirimir aquellas cuestiones en materia de aportaciones de las Diputaciones Forales al Gobierno Vasco y viceversa. Su contenido y funcionamiento se encuentra regulado en el Capítulo II de la LTH. Este órgano es el competente para el diseño, desarrollo y aplicación del modelo de distribución de recursos.

La Ley compone al CVFP por seis miembros. Tres de ellos designados por el Gobierno Vasco y los otros tres por las Diputaciones Forales a razón de uno por territorio. El Presidente del mismo será uno de los tres representantes del Gobierno autonómico (designado por éste), siendo el Secretario un funcionario del Gobierno vasco, pero sin voz ni voto. Hay que añadir que, a pesar de la inicial ausencia de los municipios, a partir del 2008 se incorpora al CVFP, como así explicita su plan rector, EUDEL (7). A pesar de esta incorporación, el representante de este organismo sólo acude a las reuniones como observador.

Gracias a las funciones atribuidas, el CVFP se constituye en un punto de encuentro entre las Instituciones Comunes y los órganos Forales, siendo necesario para el adecuado funcionamiento del modelo de país que se ha construido, articulado en torno a distintos niveles institucionales. Esta estructuración lleva a poder afirmar que el principio rector básico es el de riesgo compartido, opuesto al concepto de riesgo unilateral para cada una de las instituciones (8).

(7) EUDEL es una asociación autónoma fundada en 1982 con el objetivo de defender la autonomía municipal y representar los intereses locales ante otras Instituciones. Está integrada por la práctica totalidad de los Municipios de la CAPV, varios Ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra y los municipios del Condado de Treviño. (Extraído de la página web de EUDEL: <http://www.eudel.net/aNG/web/cas/eudel/index.jsp>)

(8) Esto hace referencia a que los riesgos son asumidos, al menos en materia económica y financiera, de una forma conjunta, dado que las decisiones deben de ser tomadas por consenso y para periodos trienales. De esta forma, en caso de revisión de la cuantía del Cupo antes de lo previsto, en caso de demandas no previstas o de necesidades urgentes debido a casos de cualquier índole, la actuación se realiza de forma conjunta gracias a las funciones del CVFP.

Además, el Consejo tiene la función de estudiar y formular propuestas al Gobierno y a las Diputaciones Forales sobre cualquier materia relacionada con la actividad económica, financiera y presupuestaria del Sector Público Vasco que precise de una actuación coordinada a juicio del Consejo. De esta manera se constituye no solamente con un árbitro en temas financieros, sino también como un órgano de coordinación interinstitucional.

IV.3. Las Comisiones

Las Comisiones son órganos colegiados que se rigen por lo establecido en la Ley 30/1992 y que se encuentran compuestas por un Presidente, un Secretario y los vocales (en algunos de los casos puede darse la existencia de vicepresidentes). «Los tres primeros (9) cargos son siempre representantes del Gobierno Vasco. Las secretarías suelen estar ocupadas por personal técnico del Gobierno Vasco con voz y sin voto» (Novo, 2010: 282). Hace también una distinción en función de la representación que existe en cada una de las Comisiones, de tal manera que las cataloga en cuatro tipos como se puede ver en la Tabla II.

Tabla II
Composición de las Comisiones

Tipo	Composición
A	Gobierno Vasco y Diputaciones Forales
B	Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos
C	Gobierno Vasco, Diputaciones y Agentes No Gubernamentales
D	Gobierno Vasco, Diputaciones, Ayuntamientos y Agentes No Gubernamentales

Fuente: Novo, 2010: 284.

Las Comisiones de tipo A, estarían conformadas por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de cada uno de los Territorios Históricos. Para su composición se busca seguir el criterio de paridad en sus representantes; si bien, siempre recae en el Gobierno Vasco su Presidencia. Las de tipo B estarían formadas por representantes del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos. Novo explica que en la mayoría

(9) Entendiéndose como tal Presidente, Vicepresidente y Secretario.

de estos casos, la representación de los Consistorios Locales se realiza a través de EUDEL; con todo, al igual que las de tipo C, «compuestas por personas que representan a las Diputaciones Forales, al Gobierno vasco y a agentes no gubernamentales, su proporción es pequeña respecto a los demás tipos de comisión» (Novo, 2010: 283). Finalmente, en las de tipo D, al participar un mayor número de agentes políticos y sociales, serían las más numerosas. Las decisiones se adoptan por mayoría simple, mayoría absoluta o unanimidad. En la actualidad las comisiones de deben reunir 4 veces al año de media, salvo en casos de que haya un cambio por reuniones extraordinarias.

IV.4. Los Convenios

Al igual que sucede en el ámbito estatal, en el autonómico también se puede dar la figura de los convenios interadministrativos. La existencia de este tipo de convenios se da entre los ámbitos autonómico y foral, en donde se detecta un «uso continuo, aunque variable, de este mecanismo de gestión intergubernamental» (Novo, 2010: 288). Se ha tendido a una uniformidad a la hora de realizar este tipo de convenio; sin embargo, esta se rompe cuando se entra en el estudio de cada área temática; es decir, en la práctica como tal de las relaciones intergubernamentales. De esta forma, se tiende hacia una bilateralidad en los convenios entre el Gobierno Vasco y las DDFF. Novo realiza un estudio de las ocho legislaturas del Parlamento Vasco, en el que consta la existencia de más de 320 convenios entre las Instituciones comunes y las forales.

Así, también queda clara la falta de participación de los Entes Locales en los foros existentes en la CAPV; si bien en el CVFP se están poniendo los medios para que al menos sus demandas puedan ser escuchadas. Tal vez resulte capital la incorporación de este nivel de gobierno a la Comisión Arbitral, como forma de poder determinar cuáles competencias son de su incumbencia y cuáles deben de ser (co)financiadas por otros niveles administrativos.

V. El problema municipal

Como se ha comentado al inicio, el hecho de optar por el enfoque de las RIG en lugar del Federalismo es la inclusión del primero en su estudio de las unidades locales. Si bien, el tema municipal queda tocado muy de soslayo en las diferentes leyes aprobadas el ámbito autonómico. En el caso del País Vasco, no existe regulación alguna para el ámbito local, más allá de aquella genérica aprobada por el Estado. Debido a esto, se in-

tentó poner en marcha el procedimiento para aprobar una Ley Municipal de Euskadi (PLME de ahora en adelante).

Este PLME se presentó ante el Parlamento Vasco a lo largo de la VIII Legislatura del mismo (años 2005 a 2009). El texto recibió dos enmiendas a la totalidad de los grupos Ezker Abertzalea y Populares Vascos, siendo la de los segundos la que más motivaciones legales posee, aduciendo que la ley es contraria a derecho, escudándose en la decisión 01/2008 de la Comisión Arbitral(10). A pesar de todo, este proyecto decaerá fruto de las elecciones autonómicas que tendrán lugar en marzo de 2009 y el posterior cambio de color en el Gobierno vasco.

De esta manera, al no disponer de una Ley municipal propia, la CAPV se rige por lo establecido para este ámbito en las dos Leyes estatales existentes: la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL) y la Ley de Haciendas Locales (LHL). Así, en los Títulos referentes a Municipios y Provincias, se destina en cada uno de ellos un Capítulo aparte para establecer las Competencias de las que disponen.

Pero lo más interesante en materia de Haciendas Locales de la LRBRL viene establecido en el Título VIII que dedica íntegramente a estas materias. Si bien, es cierto que el trato que se le da a la misma es muy somero, dado que se remite constantemente a la LHL. Regula la necesidad de que las Haciendas Locales obtengan recursos suficientes para poder llevar a cabo sus competencias. Para ello pueden disponer de tributos propios, además de la participación correspondiente de los del Estado y Autonómicos. El tema de recursos, al igual que el de las competencias, como ya se ha explicado en párrafos anteriores, será expuesto en un apartado posterior de este bloque. Esta Ley apenas regula la zona «legal» de la creación de tributos, así como su derogación, nulidad etc. por parte de las Corporaciones Locales; dejando en manos de la LHL la explicación de cuáles son y en qué se basan. Por otra parte, y por último sobre la LRBRL, esta ley también trata el tema de los Presupuestos, conminando a la Administración del Estado a regular un marco sobre cómo deberían estructurarse los mismos e indicando la validez, duración y control por parte de los diferentes órganos de los mismos.

Para poder realizar una buena gestión en su día a día, y para poder adecuarse a todo lo que por Ley les corresponde, los EELL deben, primero, de conocer sus competencias. Para ello, la LRBRL establece en su articulado las materias en las que las distintas entidades locales ejerce-

(10) En dicha Resolución, las Diputaciones de Bizkaia y de Álava planteaban que la materia Municipal correspondía a su competencia. La DFB planteaba recurso contra los artículos 19.5, 36 y al Título VIII en su totalidad por ir contra la LTH. La DFA planteaba recurso contra los artículos 56, 57, 58 y contra la Disposición final en su totalidad. Durante el período en que la Comisión Arbitral trató estos recursos, la tramitación del PLME quedó suspendida, de ahí que se tardará casi cuatro años en tramitar.

rán competencias «en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas» y establece las competencias en los diferentes ámbitos (art. 26).

En cuanto a los recursos no tributarios hay que destacar que están constituidos por los ingresos de derecho privado (derivados de su patrimonio u otros), el rendimiento de las operaciones de crédito, el producto de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y los precios públicos exigidos por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia municipal (la prestación personal de transporte, establecida en el artículos 118 a 120 de la LHL para los municipios con población no superior a 5.000 habitantes). Por su parte, los recursos tributarios están constituidos por los impuestos, las contribuciones especiales y las tasas y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras EELL.

Entrando ya en lo correspondiente a la LHL(11), nos encontramos con un texto extenso (más de 200 artículos), exhaustivo y completo. Nada más comenzar su articulado, la ley deja claro que, a pesar de que los Territorios Forales tienen competencias sobre la materia económica y de Hacienda, esta Ley se aplicará en estos territorios, estableciéndose como un marco único para todo el sistema local español.

Las EELL son las encargadas de decidir en lo referente a la imposición y supresión de recursos, regulando también esta Ley las características que deben de contener las distintas normativas de cada impuesto que sea aprobado. Información tal como quiénes son los que deben de pagar, quién recibe ese dinero, quién queda exento, etc. Obviamente, el apartado de las tasas municipales también queda regulado. Además, la presente Ley establece que las EELL también pueden participar de los tributos del Estado y de las Comunidades autónomas. Si bien, matiza el contenido de ambos estableciendo que para el primero de los casos es necesario que exista una Ley que así lo confirme; mientras que para lo segundo, los encargados de determinarlo serán los Parlamentos autonómicos de las correspondientes Comunidades.

Para finalizar, y como antesala de lo que se tratará en los dos siguientes puntos, la Ley habla tanto de los recursos de los Municipios, de las Provincias y de otros EELL, así como del proceso de elaboración y el contenido del Presupuesto de dichos Entes. Todo ello añadido al trato especial que se deriva de los territorios insulares del Estado así como de Barcelona y Madrid, a los cuales se les remite a una normativa especial para regularles debido a su población y tamaño.

(11) Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Publicada en el BOE número 313 del 30 de diciembre de 1988.

Por otro lado, la participación de las haciendas locales en los tributos del Estado se establece en la LHL como un derecho constitucional de éstas. Se prevé así mismo la financiación específica y excepcional de determinados municipios, mediante asignaciones complementarias y también la de Entidades supramunicipales: comarcas, entidades municipales asociativas y áreas metropolitanas, creándose, además, a favor de estas últimas, un recargo sobre el IBI correspondiente a los inmuebles situados en el territorio de dichas entidades. También se regula la financiación de las EELL de ámbito inferior al municipio.

El importe global de la participación se distribuye entre los municipios con arreglo a su población, al esfuerzo fiscal y al número de unidades escolares por ellos costeadas. Se garantiza una evolución de la financiación global en los mismos términos que el PIB y, en todo caso, no inferior al IPC, así como una percepción por cada municipio de una cantidad no inferior a la percibida como financiación el último año del quinquenio anterior.

V.1. Ingresos y gastos en el ámbito municipal

La última década se ha constituido como uno de los períodos de mayor expansión de las Corporaciones locales, no sólo a nivel de tamaño, sino también en lo referente a actividades llevadas a cabo. Como explican Esteban y Sánchez, los Municipios han ido aumentando el tamaño de su gasto porque «progresivamente fueron satisfaciendo la demanda ciudadana de servicios públicos locales» (Esteban y Sánchez, 2007: 14). Si bien, es importante destacar que se han ido adecuando a las exigencias no sólo estatales, sino también a provenientes de la Unión Europea, como es el caso de la Carta Europea, consagrándose la autonomía para los Municipios, «entendida como autonomía política y administrativa, comprensiva de la capacidad para regular o gestionar bajo su propia responsabilidad una parte importante de los asuntos públicos de tal modo que permita a los gobiernos locales la definición de políticas propias» (EUDEL, 2008: 1).

A pesar de todo esto, en la actualidad el ámbito Local se encuentra en una situación de incertidumbre y, como se indica desde la FEMP, «hacer efectivos los principios constitucionales de suficiencia y autonomía» (FEMP, 2007: 30). Hay que añadir que cada vez más, los Ayuntamientos han ido asumiendo servicios que, legalmente, no tienen encomendados, lo que hace que se vean «forzados a afrontarlos en condiciones económicas a menudo precarias» (Suárez Pandiello 2008: 32). A este tipo de servicios se les ha dado en catalogar con el término de servicios impropios, los cuales, según Esteban y Sánchez, son de muy diversa índole, puesto

que «abarcan todo tipo de funciones, desde la prestación de servicios de protección civil y seguridad ciudadana, a la promoción de servicios públicos de carácter social [...]» (Esteban y Sánchez, 2007: 14). Ello ha conllevado que el gasto local cada vez vaya engordando más, dado que los Ayuntamientos son los que deben de pagar estos servicios.

Principalmente, la financiación municipal más directa corre a cargo de los denominados ingresos propios, que son los procedentes de los impuestos directos, indirectos y de las tasas que, como explica la FEMP, ha ido creciendo «el uso de tasas y precios públicos, que en conjunto suponen aproximadamente la cuarta parte de los tributos locales» (2007: 32). Si bien, para poder mantener el equilibrio presupuestario, es necesario que las Corporaciones Locales diseñen y desarrollen estrategias que les permitan ser capaces de actuar de una manera autónoma y suficiente. Con todo, el gran punto positivo que ha logrado la LHL al respecto de la financiación, es el de consolidar una gran cultura impositiva en el ámbito municipal, a pesar de que elevar la presión fiscal suele hacer descender los réditos electorales. A pesar de la existencia de estos métodos de financiación propia, se sigue dependiendo en gran medida de las transferencias provenientes de otros niveles institucionales, como forma de «corresponsabilizar al subvencionado en la realización de proyectos para ambas administraciones [...] o para compartir costes de impopularidad a través de un esquema de subvenciones generales no condicionadas» (Cadastral Sampedro, 2001: 10).

Cabe diferenciar entre dos categorías en lo que a financiación se refiere. La primera incluye lo que se ha denominado como Ingresos propios, que hace referencia a aquellos Impuestos, Tasas y Precios Públicos, y la capacidad de endeudamiento que disponen los Entes Locales. La segunda a aquellos Ingresos transferidos, que son fruto de la participación en los Impuestos Estatales y Autonómicos, así como de aquellas Transferencias condicionadas en forma subvención o convenio.

V.1.1. LOS INGRESOS PROPIOS

Así, en la referente a los ingresos propios quedan encuadrados no sólo aquellos impuestos cuya exacción corre a cargo de las Corporaciones Locales; sino también las tasas y precios públicos que se obtienen de la explotación de los servicios municipales; así como la capacidad de endeudamiento con la que cuentan los Ayuntamientos.

Tres son los impuestos obligatorios para los Municipios: el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), el de Actividades Económicas (IAE), y el de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Además de estos tres impuestos, existen otros dos opcionales como son el Impuesto sobre Construc-

ciones, Instalaciones y Obras o el Impuesto sobre el Incremento de Valor de terrenos de naturaleza Urbana. Si bien, a pesar de que se tratarán más adelante, buscando evaluarlos en función de su adecuación y posibles criterios de reforma, cabe destacar el hecho de que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es, después del de actividades económicas «el tributo que se ha visto sometido a más modificaciones con la nueva Ley» (Suárez Pandiello, 2003: 116).

En referencia al IBI, este impuesto se considera «el más importante, y además, viene mostrando una tendencia a ganar peso dentro de la estructura financiera de los municipios» (Suárez Pandiello, 2009: 155). El hecho imponible es el de poseer un bien inmueble, un derecho real de superficie, usufructo o propiedad. Para su mejor exacción se establecen tres tipologías; los bienes inmuebles rústicos, los urbanos y los especiales, en los que la base imponible será el valor catastral de los bienes. Añadido a este, dos de los anteriormente mencionados Impuestos (sobre Construcciones, Instalaciones y Obras; y sobre el Incremento de Valor de terrenos de naturaleza Urbana) también gravan la propiedad (12). Si bien, es el primero de ellos del que los Municipios obtienen una cantidad más elevada. Este impuesto tiene un carácter estable, aunque como se ha dicho antes, depende del período económico en el que se encuentre, dado que si los precios bajan, el valor de los inmuebles se ve afectado de la misma manera, al igual que lo hará la recaudación.

Así, en cuanto al IAE, se grava el ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas que se realicen o no en un local. El problema que engloba este impuesto es que no grava los beneficios reales de las empresas. Esto conlleva que este impuesto sea de cuota fija, lo que hace que a pesar de que una determinada actividad pueda aumentar sus ingresos, las arcas municipales siguen percibiendo la misma cantidad. Sin embargo, Castells *et al.* explican que «reúne en un solo impuesto diversas figuras tributarias» (1983: 12). De esta manera, consigue que el cuadro de impuestos del ámbito local se vea simplificado. Esto es debido a que este impuesto abarca desde el tamaño del local en el que se realiza la actividad, hasta la catalogación de la misma (es decir, en que área se enmarca), pasando por el horario de apertura y lugar de ubicación. Sin embargo, los Ayuntamientos poseen muy poca capacidad para intervenir en este impuesto, más allá de lo que se corresponde con la recaudación y liquidación.

Finalmente, el IVTM grava la titularidad de vehículos aptos para circular por la vía pública cualquiera que sea su clase y categoría de forma

(12) Como se ha explicado con anterioridad, estos dos impuestos son de carácter optativo por parte de las Corporaciones Municipales; sin embargo, el Impuesto de Bienes Inmuebles es de carácter obligatorio.

anual. Además, ocupa la segunda posición en lo referente a recaudación. Uno de los grandes puntos fuertes de este impuesto es la justificación en función de criterios de capacidad de pago. Esto supone que para poder desplazarte, tienes la opción de acceder a distintos tipos de vehículos, por lo que la propiedad de uno de mayor equipamiento o potencia de motor provoca que se suponga que el nivel adquisitivo del propietario es mayor. Por lo tanto, la cuantía del impuesto será mayor también. Todo esto hace que este impuesto pueda ser considerado un poco más redistributivo que el resto.

Otra de las principales fuentes de financiación son las tasas provenientes de la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local. Para ello, se establece en el artículo 20 cuáles son esas prestaciones patrimoniales que pueden tener la consideración de tasa; además de especificar los sujetos pasivos (13), la tasación y el devengo. Existe también la figura de las contribuciones especiales, que se deben al aumento del valor de los bienes de un sujeto debido a la realización de servicios públicos de carácter local por las entidades respectivas. El artículo 29 establece a qué labores pueden considerarse como servicio público, explicitando también que las cuantías de lo recaudado por este tipo de contribución sólo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra en cuestión.

El endeudamiento es una de las vías que los Municipios han ido tomando como forma de suplir las carencias de ingresos. Durante un tiempo (más o menos hasta los 90), no les fue necesario acudir al endeudamiento más que en momentos puntuales; si bien, con la asunción de cada vez más servicios, se han visto abocados a una necesidad creciente de endeudamiento. Normalmente, la deuda local se viene destinando a atender las necesidades de inversión de capital, para cualquiera que sean los proyectos llevados a cabo por los Consistorios. Y, a pesar de la regulación existente para la solicitud de créditos, es una práctica habitual que las Corporaciones Locales acudan al mercado financiero para endeudarse (Esteban y Sánchez, 2007).

A finales del año 2009, la deuda que tenían contraída las capitales de provincia del Estado ascendía a 14.578 millones de euros (Pérez Castaños, 2010), de los cuáles casi la mitad corresponden al Ayuntamiento de Madrid (6.777 millones), lo que supone una media por habitante de 697 euros. Esto es un fiel reflejo de la situación económica en la que se

(13) Son sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas así como las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición.

encuentran las Corporaciones municipales, de cara a hacer frente a los gastos anuales. Sobre la posibilidad de acceder a crédito, las Corporaciones Municipales tienen fijado por la LHL cómo puede acceder a los mismos. En un primer caso, si el crédito es para un servicio o cuestión en particular, deben de destinarse exclusivamente a dicho gasto (art. 153. Dos); el resto de créditos deben de venir precedidos del visto bueno del Ministerio de Economía y Hacienda. En caso de tener necesidades transitorias, los Consistorios pueden endeudarse hasta un máximo del 30% de su presupuesto; sin embargo, si este caso no es justificable las limitaciones se reducen hasta el 10% del importe del Presupuesto del año en vigor. Si bien, en caso de ser necesario un nuevo crédito, y el acumulado de los anteriormente pedidos y aún sin pagar supere el 15% del monto total del Presupuesto, no se podrá realizar ninguna otra operación de crédito.

A pesar de las restricciones ya existentes, en mayo del 2010, el Gobierno llevó a cabo la determinación, fuertemente opositada por parte de los distintos regidores de los Consistorios, de impedir a los Ayuntamientos gravemente endeudados volver a solicitar créditos en 2011; todo ello inscrito en un plan aprobado por ECOFIN (14) extraordinario del 9 y el 10 mayo, en donde se acordaron medidas de saneamiento fiscal y estructural que sobre todo afectaban a España y Portugal (Pedraja, 2011). Posteriormente, se aprobará un Real Decreto-Ley en el que se adoptarán medidas extraordinarias para reducir el déficit público, afectando a «los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal al saneamiento de remanentes negativos, a la reducción del endeudamiento o en su caso a la financiación de inversiones» (Pedraja, 2011: 187). Esta medida consiguió ser rebajada un año gracias a las oposiciones internas del partido de Gobierno y de los apoyos de la Federación Española de Municipios y Provincias, aún con todo, muchas de las obras y proyectos presupuestados e iniciados para este año 2010 deberían de ser paralizados. De esta manera, la gran mayoría de los municipios españoles podrán pedir créditos que estén por debajo de un 75% de los ingresos que obtendrán durante el año 2011.

Otro de los recursos más habituales y que se ha vivido a lo largo de estos últimos años es el del recurso urbanístico como fuente de financiación municipal. Diferentes autores cifran en un 39% del presupuesto en los últimos años el recurso a esta forma de financiación; todo ello a pesar de existir una regulación estatal que prohíbe una utilización mayor del diez por ciento del suelo urbanístico por año. Y es que «los consistorios suelen obtener ingresos adicionales procedentes de firmar convenios urbanísticos» (Senado, 2008: 68). Este método de financiación se basa en el aprovechamiento con fines lucrativos de los bienes y recursos que in-

(14) ECOFIN hace referencia a la reunión de los diferentes responsables de los ejecutivos estatales en las áreas de Hacienda, Economía y Finanzas de los países englobados en la Unión Europea.

tegran necesariamente los patrimonios públicos del suelo. Si bien, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Incluso varias Comunidades Autónomas, para acotar la desmesurada utilización de los bienes y recursos del patrimonio público, también se han puesto manos a la obra para regular las restricciones de su aplicación.

V.1.2. INGRESOS TRANSFERIDOS

A pesar de todo lo expuesto, la principal fuente de financiación viene de las transferencias. Como se verá más adelante, prácticamente el 40% de los ingresos de los Municipios dependen de las transferencias tanto corrientes como de capital de diversa procedencia. Ésta varía en función del régimen analizado, siendo el Estado el principal proveedor en los casos relativos al régimen general; mientras que pasa a ser las DDFF en los casos referentes al régimen foral, como más adelante se explicará.

Como se ha explicado, se puede diferenciar entre dos tipos de ingresos proveniente de las transferencias; aquellos que provienen de transferencias no condicionadas y los que son asociados a las transferencias condicionadas. De ambos dos se va a hablar en los siguientes apartados, si bien, principal importancia hay que dar a los primeros, dado que es a través de ellos que se logra la suficiencia económica municipal.

Entre aquellos que poseen un carácter no condicionado, las transferencias por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas se establecen como ingresos de una importancia capital para las arcas de las Corporaciones Locales, constituyéndose en un aporte económico fundamental para el funcionamiento de las Entidades Locales. «La eficiencia de los distintos tipos de subvenciones puede evaluarse a través de la ausencia de filtraciones, es decir, las subvenciones serán tanto más eficientes cuanto más se ajuste su finalidad a los objetivos establecidos» (Cadaval Sampedro, 2001: 10). En la práctica se yergue como la principal fuente de financiación de los Ayuntamientos. Además, cabe la posibilidad de que las propias Comunidades Autónomas también permitan a los Consistorios participar de los impuestos que ellos recaudan. Aunque es cierto que, fruto de la crisis económica, «ha venido cayendo espectacularmente al venir su cuantía vinculada a la recaudación de los principales tributos del Estado, duramente castigada también por la crisis» (Pedraja, 2011: 186).

Se crea, para poder optar a la Participación en los Impuestos del Estado, un sistema dual de «que diferencia entre grandes y pequeños municipios» (Suárez Pandiello, 2003: 122). En el caso de los municipios menores de 75.000 habitantes «se efectúa la distribución a partir de un montante global fijado por el Estado se reparte en función de tres indica-

dores: población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad recaudatoria» (Monasterio Escudero, 1996: 372). Sin embargo, el resto de Municipios así como las capitales de provincia y las Diputaciones provinciales siguen lo establecido en la legislación vigente, no participando de los impuestos, sino que reciben «una cantidad que dependen de una aserie de variables de necesidad —población ponderada por tramos—, inversa de capacidad y esfuerzo» (Suárez Pandiello, 2003: 122). Si bien, lo novedoso es la participación de los municipios considerados grandes; de la misma manera, existen distintos indicadores que determinan la cantidad que corresponde a cada Ayuntamiento encuadrado en esta modalidad.

El resto de los ingresos transferidos son condicionados, siendo utilizados como mecanismo para cerrar las brechas fiscales entre los ingresos municipales y las responsabilidades del gasto público (generadas a raíz de los desequilibrios tanto verticales como horizontales), las disparidades económicas entre las diferentes regiones y la autonomía en materia tributaria en los gobiernos locales. Según Rosen, existe un tipo específico de transferencias que son las compensatorias; éstas las define «obligación que tiene el gobierno local de gastar cierto porcentaje de dinero para complementar el gasto total que se ejercerá junto con los recursos del gobierno central en la actividad que dicte la norma federal» (2001: 334). Este tipo de transferencias pueden ir acotadas, es decir, que puede que el Gobierno federal (central en el caso español, autonómico en el caso vasco) fije una cuantía exacta para el ejercicio de un servicio, obra o actividad concreta; de tal manera que la cuantía de la transferencia no puede ser utilizada de ninguna otra manera.

V.2. Problemática con los ingresos y los gastos

El gran problema existente al hablar de los tributos locales hace referencia a que, a pesar de que las EELL tienen la capacidad de exacción de dichos impuestos, su maniobrabilidad a la hora de legislar en este sentido es bastante pequeña. Es la regulación estatal (la anteriormente citada LHL) la que se encarga de fijar cuáles son los tipos impositivos; en especial para los tres tributos tratados en los puntos anteriores. Si bien, se deja un pequeño margen de maniobra para que sean los Municipios los que, dentro de unos máximos y mínimos establecidos, decidan quienes quedarán exentos de un determinado tributo.

Es importante destacar que, en la actualidad, se debe de «potenciar el grado de autonomía fiscal» (Senado, 2008: 39); de tal manera que el sistema funcionaría, siendo el Estado el que estableciera «la obligatoriedad de algunos impuestos, su definición, la base imponible y a partir de aquí debería ser posible introducir una amplia gama de tipos de gravamen, bo-

nificaciones y exenciones para dotar a los poderes locales de capacidad de utilizar la fiscalidad y ajustarla a su realidad y a sus acciones de Gobierno» (Senado, 2008: 39). Ante esto, el impuesto que se ve más afectado por esa supresión es el Impuesto de Bienes Inmuebles, indicando en el mismo texto que «quisieran poder modular el IBI con recargos por zona comercial o asociarlo a indicadores cualitativos que permitieran asumir los gastos extraordinarios que determinadas zonas suponen» (2008: 39).

Uno de los grandes problemas de las transferencias hace referencia a quién dota económicamente a las Entidades Locales, Suárez Pandiello propone que sea el nivel con mayor capacidad económica, de tal manera que se pueda crear un fondo global de subvenciones generales o incondicionales que pudiera ser distribuido. Si bien los problemas surgen a la hora de establecer una fórmula concreta para establecer unos indicadores adecuados que puedan resumir de una manera fiable las necesidades de gasto local. «de ahí que habitualmente se sugieran variables de tipo general (la población como ejemplo inmediato), como preferibles a la introducción de variables muy específicas» (Suárez Pandiello, 2000: 90).

Por lo tanto, resulta necesario tener en cuenta ese esfuerzo fiscal y las necesidades de gasto que va a tener cada Ente Local para poder establecer un reparto digno. Ya que cuando se habla de autonomía en la esfera local no sólo se hace referencia a que los Gobiernos locales puedan establecer sus preferencias en materia de gasto; sino que, como anteriormente se ha explicado, gocen de cierta capacidad normativa en el lado de los ingresos. De esta manera podrán adecuar su estructura financiera a los objetivos políticos, lo que en la actualidad resulta imposible de realizar, ya que los Consistorios «heredan» las cuentas de los ejercicios pasados.

Otro de los problemas existentes es el de la supuesta capacidad niveladora de la participación de los tributos del Estado. Se supone que tanto éstas como las provenientes de las Comunidades Autónomas deberían de servir para nivelar las diferencias existentes en los Municipios (principalmente entre los grandes y los pequeños, pero también entre las capitales de provincia y el resto). El hecho de que uno de los indicadores más importantes para su distribución sea el esfuerzo fiscal, hace que el reparto quede desvirtuado.

VI. Los presupuestos municipales

Una vez analizado el marco legal en el que se mueven los EELL y cuál es su peso en las relaciones de poder entre los diferentes niveles de gobierno en la CAPV, se procederá a realizar un análisis económico de cómo subsisten estas entidades y cómo son las relaciones económico financieras que se dan entre las diferentes unidades administrativas. Así, a la hora de abor-

dar este apartado, se van a proceder a analizar de manera general y agregada primero los presupuestos de todas las municipalidades de la CAPV. Así en un primer momento se procederá a exponer como es la distribución presupuestaria de los EELL en términos agregados para poder comprobar cuál es el grado de dependencia. Seguidamente, se analizará estos mismos datos en base a criterios poblacionales para, finalmente, comprobar la procedencia de las transferencias recibidas por los municipios vascos.

Así, la Tabla III muestra cómo se ha realizado el reparto de los diferentes ingresos en el ámbito local. En ella se han separado los municipios en base al criterio provincial (15), por lo que se puede apreciar cómo varían las cuantías en dichos territorios. Así, destaca el hecho de que la cuantía más fuerte en todos los casos es la correspondiente a la de las transferencias corrientes, seguida de la recaudación proveniente de los impuestos directos, entre los que se encuentran los anteriormente explicados y que aportan un nutriente importante a las arcas municipales.

Tabla III
Distribución de los presupuestos vascos en 2012
(miles de euros)

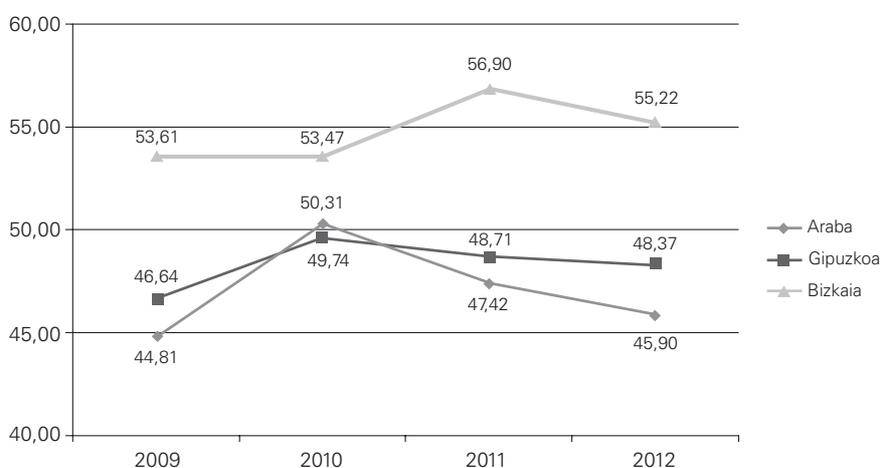
Concepto	Araba	Gipuzkoa	Bizkaia
Impuestos directos	104.065.126,69 €	204.918.550,18 €	278.333.665,21 €
Impuestos indirectos	14.533.128,17 €	20.089.175,58 €	35.912.187,41 €
Tasas, precios públicos y otros ingresos	72.248.856,65 €	197.863.152,24 €	273.688.564,37 €
Transferencias corrientes	200.301.941,38 €	459.090.779,93 €	795.756.380,66 €
Ingresos patrimoniales	34.004.006,90 €	13.568.615,18 €	29.227.436,44 €
Enajenación inversiones reales	24.504.158,69 €	46.460.189,87 €	31.036.897,83 €
Transferencias de Capital	30.756.490,46 €	25.739.830,36 €	29.204.052,44 €
Activos financieros	352.000,00 €	1.943.891,88 €	2.407.092,74 €
Pasivos financieros	22.608.000,00 €	32.700.181,88 €	18.340.958,47 €
Total ingresos	503.373.708,94 €	1.002.374.367,10 €	1.493.907.235,57 €

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio de Economía y Competitividad.

Junto con esta tabla, el siguiente Gráfico 1 muestra los porcentajes de dependencia de las Transferencias corrientes en cada uno de los TTHH a lo largo de los últimos cuatro años (2009-2012). En él se puede

(15) Así, en el caso del Territorio Histórico de Araba, cuenta con 51; Gipuzkoa con 88; y Bizkaia con 112 municipalidades.

apreciar cómo este porcentaje es mayor (con gran diferencia) en la provincia de Bizkaia; siendo las diferencias más cercanas entre los municipios alaveses y guipuzcoanos. Además, se aprecia como desde 2010 se produce una caída en el porcentaje de del presupuesto local que proviene de estas transferencias con la única excepción del Territorio Histórico de Bizkaia, en donde dicha caída no comienza hasta los presupuestos de 2011.



Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio de Economía y Competitividad.

Gráfico 1

Evolución de las Transferencias Corrientes

Así, se puede establecer que las municipalidades vizcaínas son las más dependientes en materia fiscal, dado que más de la mitad de su presupuesto depende de las transferencias provenientes de otras instituciones de la comunidad autónoma. Esta dependencia se muestra más clara si atendemos a los datos que arroja la Tabla IV, en donde los porcentajes de dependencia se han segregado en función de criterios poblacionales, al haberse separado los municipios en base a esto (16).

(16) Así, para la elaboración de este criterio se ha seguido la división establecida en la LRBRL en donde divide a los municipios como: menores de 5 mil habitantes; entre 5 y 20 mil; entre 20 y 50; entre 50 y 100; y entre 100 y 500 mil (no se han tenido en cuenta las dos posteriores divisiones dado que ninguno de los municipios vascos supera el medio millón de habitantes).

Puede observarse de una manera clara como la dependencia es mayor en los ámbitos poblacionales que se podrían catalogar como medios (entre 20 y 50 mil y entre 50 y 100 mil habitantes), dado que en ambos casos supera el 50% de la cuantía total presupuestaria de estos municipios. Es decir, para un funcionamiento correcto de estas municipalidades, las transferencias corrientes y de capital provenientes de otras entidades públicas son vitales.

Tabla IV
Distribución presupuestaria 2012 en función de habitantes (%)

Concepto	Menos de 5 mil	5-20 mil	20-50 mil	50-100 mil	100-500 mil
Impuestos directos	18,74	20,39	19,51	22,70	18,98
Impuestos indirectos	3,25	2,53	2,23	1,75	2,17
Tasas, precios públicos y otros ingresos	15,67	18,88	18,53	18,25	18,15
Transferencias corrientes	46,39	49,97	51,48	53,37	46,56
Ingresos patrimoniales	2,00	1,44	0,84	1,03	4,08
Enajenación inversiones reales	2,79	1,72	1,29	1,37	5,42
Transferencias de Capital	10,18	1,79	1,87	1,38	2,27
Activos financieros	0,16	0,33	0,17	0,15	0,07
Pasivos financieros	0,82	2,96	4,08	0,00	2,30
Total ingresos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio de Economía y Competitividad.

Pero ¿de dónde provienen las transferencias que reciben estos EELL? La respuesta a este interrogante es sencilla. Principalmente, las transferencias provienen de las DDFF, dado que son ellas quienes poseen la tutela financiera de las entidades locales de su territorio. Así, si atendemos a las cuantías establecidas en los diferentes Presupuestos autonómicos para el período 2009-2012, se puede observar como el porcentaje que dichas cantidades suponen respecto al total de las transferencias corrientes y de capital que reciben los EELL son irrisorios, no llegando en ninguno de los casos al 1% del total percibido por las municipalidades.

Sin embargo, estas cifras aumentan en el caso de las DDFF y sus diferentes transferencias corrientes y de capital. Para el mismo período analizado (2009-2012), los presupuestos forales sí que han supuesto la totalidad de las cuantías recibidas por las municipalidades y, como se ha explicado anteriormente, también por el Gobierno Vasco, dado que gracias al sistema de Concierto Económico, las DDFF son las encargadas de

Tabla V
Transferencias desde el Gobierno Vasco (%)

Tipo	2009	2010	2011	2012
Transferencias Corrientes	0,0062	0,0057	0,0047	0,0042
Transferencias de Capital	0,0529	0,0649	0,0790	0,0915
Total	0,0591	0,0706	0,0837	0,0957

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Gobierno Vasco.

la gestión tributaria transfiriendo posteriormente las cuantías necesarias a las Instituciones Comunes. Así, la Tabla VI muestra cómo se han distribuido las transferencias desde las diferentes Instituciones forales hacia el Gobierno Vasco y los ayuntamientos de la CAPV.

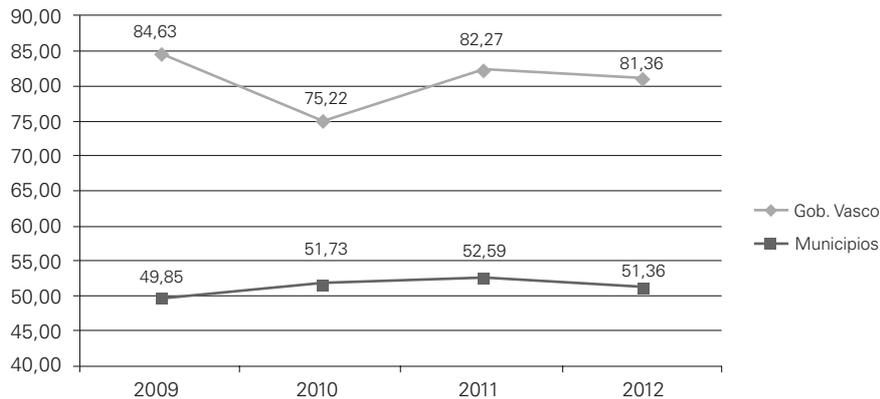
Tabla VI
Transferencias de las DDFF a otros Entes
(miles de euros)

Destinatario	2009	2010	2011	2012	
Gov. Vasco	Corriente	8.848.620,00 €	7.753.076,90 €	8.672.924,90 €	8.495.680,20 €
	Capital	26.666,70 €	6.000,00 €	6.000,00 €	6.000,00 €
	Total	8.875.286,70 €	7.759.076,90 €	8.678.924,90 €	8.501.680,20 €
Municipios	Corriente	1.600.994.344,07 €	1.440.510.682,92 €	1.496.113.789,76 €	1.455.088.169,07 €
	Capital	191.961.642,21 €	139.331.758,10 €	120.878.007,68 €	85.621.980,86 €
	Total	1.792.955.986,28 €	1.579.842.441,02 €	1.616.991.797,44 €	1.540.710.149,93 €

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Gobierno Vasco y el Ministerio de Economía y Competitividad.

Como se puede apreciar, las DDFF son las grandes aportadoras a las arcas municipales. Tanto es así que se erigen como emisoras de prácticamente el 100% de las transferencias que reciben los EELL vascos. Como complementario a esta Tabla VI, el Gráfico 2 aporta los porcentajes del total de los presupuestos de ingresos que aportan los Entes forales tanto a las Instituciones comunes como a las municipalidades. En él se puede apreciar cómo, las Instituciones forales aportan prácticamente la totalidad del Presupuesto autonómico; mientras que, de la misma manera,

sustentan la mitad de los presupuestos municipales de la Comunidad Autónoma dado que la práctica totalidad de las transferencias recibidas por los ayuntamientos provienen de este nivel de gobierno.



Fuente: elaboración propia a través de los datos del Gobierno Vasco y del Ministerio de Economía y Competitividad.

Gráfico 2

Transferencias de DDFE respecto al ingreso total (%)

Así, queda clara la dependencia de los municipios; si bien, dicha dependencia se centra en las DDFE, erigiéndose éstas en la figura central en materia económica en la CAPV, y orbitando el resto de niveles de administrativos y de Gobierno en base a las cuantías económicas que éstas les doten. En unos casos bien por disposiciones legales fruto de la excepcionalidad del sistema de gobierno autonómico vasco y, en otros, debido a que detentan las competencias en materia de tutela fiscal de las Entidades locales, como se ha explicado en apartados anteriores de este artículo.

VII. Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha pretendido realizar una aproximación breve pero suficiente al sistema legal vasco y a su estructura institucional, en donde multiplicidad de actores forman parte en la toma de decisiones y entre los cuales existen conflictos y cooperación para poder hacer funcionar una administración compleja. Así, al menos cuatro niveles

competenciales funcionan en el ámbito de la CAPV (estatal, autonómico, foral y local) provocando que la forma de gestión diaria de las diferentes instituciones se vea afectada y se den conflictos como los que se han comentado y para los que se han creado figuras *ad hoc* que puedan hacer frente y solventar desde una perspectiva imparcial dichos conflictos.

Con todo, el sistema legal e institucional vasco da una vuelta de tuerca a la normativa básica reglada por el Estado y consigue articular de una manera más o menos clara cuáles son las competencias de cada una de las Instituciones autóctonas y, además, establecer de manera clara y ordenada como se realiza el reparto del dinero. La gran mancha en el expediente vasco resulta el municipalismo, tema olvidado por los más de 30 años de gobiernos nacionalistas y que, a pesar de ubicarlo como tema central de su ideario, tampoco fue capaz de sacar adelante el gobierno socialista de López. En la actualidad, con el Gobierno Urkullu tampoco parece claro que se vaya a producir el ansiado espaldarazo a un Proyecto de Ley Municipal que debería de sentar las bases para el mejor funcionamiento de las municipalidades vascas. Esto, entre otras cosas, es debido a los fuertes conflictos competenciales existentes y a la falta de explicitación en determinadas materias como la local en las leyes estructuradoras de la Comunidad Autónoma.

Al inicio del artículo se planteaban tres objetivos. El primero referente al estudio del marco legal existente en la CAPV ha quedado esbozado de manera clara, entendiéndose la existencia de dos leyes fundamentales en el seno autonómico como son el Estatuto de Autonomía y la conocida como ley de Territorios Históricos y que se encuentran complementadas por los diferentes Conciertos Económicos así como la Regulación Básica estatal en materia local. De esta manera, queda fijada la foto del mapa legal existente en lo que a las municipalidades se refiere.

El segundo de los objetivos hacía referencia a la estructura de poder en el seno de la CAPV y como se estructuraban las relaciones entre las diferentes unidades de Gobierno. Este artículo ha permitido esbozar como se estructuran las relaciones existentes y como, para poder acabar con los posibles conflictos existente, se han creado mecanismos que dirimen cuestiones competenciales en las que chocan dos unidades de gobierno diferenciadas como son el gobierno autonómico y los gobiernos de las Instituciones forales. Así, figuras como la de la Comisión Arbitral o el Consejo Vasco de Finanzas determinan cómo se dan las relaciones intergubernamentales en la CAPV. Si bien, el gran olvidado en este ámbito resulta el ámbito local, dado que no tiene foros en donde exponer sus necesidades en donde entrar a participar de la toma de decisiones que, a la postre, le afectan de manera directa. A pesar de ello, poco a poco se va incluyendo a instituciones como EUDEL en la toma en consideración al menos de las propuestas planteadas.

El tercer y último objetivo que se planteaba versaba sobre la estructura económica municipal. Para poder desenredar el contenido de dicha estructura, en un primer momento se ha procedido a comprender cuál es la legislación que rige el funcionamiento de los municipios y cuáles son sus posibilidades de financiación. Después de establecer cómo se financian los ayuntamientos, se ha pasado a comprobar de dónde proviene el dinero que gestionan estos ayuntamientos y, sobre todo, de quien dependen. Así, se ha denotado como las Instituciones Forales se erigen en centro gravitatorio del financiamiento local, sosteniendo prácticamente la mitad del presupuesto municipal. La segunda de las fuerzas económicas locales son los impuestos directos que los propios ayuntamientos tienen capacidad para recaudar y que en combinación con las transferencias suponen más del 75% de la recaudación de las arcas municipales.

En cuanto a la hipótesis planteada, cabe destacar que sí que se ha encontrado un sistema territorial federalizante en el seno de la CAPV; si bien, a la hora de establecer el centro del poder federal, existen algunas dificultades dado que, a pesar de que el Gobierno autonómico posee unas competencias claras en multitud de materias y es el único capacitado para dictar normas con rango de Ley así como para ser interlocutor con la Administración General del Estado, es destacable el hecho de que económicamente depende prácticamente en la totalidad de las Instituciones Forales. Así, se podría establecer que el sistema federal vasco posee dos cabezas, la económica, representada por cada una de las tres Instituciones forales, y la política, liderada por las Instituciones Comunes autonómicas.

Para concluir cabe destacar que la práctica totalidad de los autores que se han dedicado al estudio de la financiación municipal y del ámbito local han coincidido en la necesidad de reformas del marco de la financiación local, para que los Gobiernos de los diferentes niveles implicados puedan dotar a esta de la autonomía no sólo competencial, sino también económica que necesitan. Quizás el punto principal para poder «sanear» las cuentas municipales sea establecer unos nuevos criterios de participación en los tributos del Estado, principalmente del IRPF, en donde las Corporaciones Locales podrían ser las encargadas de extraerlo, para así poder gestionar una cantidad mayor de capital. La otra forma, sería a través de reactualizar los criterios de reparto, para que de esta manera el porcentaje de los impuestos participados del Estado sea mayor.

Así, son necesarias nuevas medidas y, sobre todo, una nueva legislación municipal vasca para que los ayuntamientos puedan reforzar su figura principal como nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos y como primera institución en hacer frente a las cuestiones, conflictos y problemas que éstos le plantea, convirtiéndose así en figura clave en la gobernanza autonómica y local.

VIII. Bibliografía

- AGRANOFF, R., «Las Relaciones y la Gestión Intergubernamental», en BAÑÓN, R. y E. CARRILLO. *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza, 1997.
- CADAVAL SAMPEDRO, M., *Los problemas de la Hacienda Local: una visión de conjunto*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2001.
- CAMERON, D., «The structures of intergovernmental relations», en *International Social Science Journal*, 53 (1): 121-127. 2001.
- CASTELLS, A, BOSCH, N. y M. ESPASA, *La financiación local en España: problemática y líneas de reforma*. Barcelona: Centre d'Estudis de Planificació, 1983.
- CORCUERA ATIENZA, J., *Política y derecho: la Construcción de la autonomía vasca*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- DE LA HUCHA CELADOR, F., *El Régimen Jurídico del Concierto Económico*. Bilbao: Ad Concordiam, 2006.
- ESTEBAN CABRERA, M. y J. SÁNCHEZ MALDONADO, *Una propuesta de financiación municipal*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2007.
- EUDEL, *Estudio sobre la Financiación local*. Obtenido el 22 de noviembre de 2010, de <http://www.eudel.net/web/docs/gestion/2825.zip>. 2008.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión*. Madrid: FEMP, 2007.
- LAMBARRI, C. y J.L. LARREA, *El Concierto económico*. Oñati: IVAP, 1995.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. y J. SUÁREZ PANDIELLO, *Manual de Hacienda Autónoma y Local*. Barcelona: Ariel, 1996.
- NOVO ARBONA, A. *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- PEDRAJA, F. y J. SUÁREZ PANDIELLO, «Crisis y reforma de la Hacienda Local ¿hay alguien por ahí?», en *Economistas*, 26 (126): 186-190. 2011.
- PÉREZ CASTAÑOS, S., «La financiación Municipal ¿una Odisea?», en *Más poder local*, 3: 16-17. 2010.
- RIKER, W., *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown, 1964.
- ROSEN, H.S., *Hacienda Pública*. Madrid: McGraw Hill, 2001.
- SENADO, *Informe de la ponencia de la financiación local*. Madrid: Secretaría General del Senado, 2008.
- SUÁREZ PANDIELLO, J., «Financiación Local y Corresponsabilidad Fiscal Local: ¿Ganamos con el Nuevo Modelo?», en *Revista de Estudios Regionales*, 66: 115-128. 2003.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (Coord.), *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*. Salamanca: FEMP, 2008.

SUÁREZ PANDIELLO, J., «Las claves de la financiación local», en CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, *La distribución territorial de España: autonomía y municipios, reflexiones*. Oviedo: CESPA, 2009.

WRIGHT, D.S., «Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons», en *Public Administration Review*, 50 (2): 168-178. 1990.

Trabajo recibido el 24 de octubre de 2013.

Aceptado por el Consejo de Redacción el 14 de febrero de 2014.

LABURPENA: Artikulu hau Euskal Autonomia Erkidegoko gobernuen arteko harremani buruzkoa da, baita gatazkek eta erregulazioen arteko aldeek Euskadiko udalen egoera ekonomiko-finantzarioan izan duten eraginari buruzkoa ere. Hasieran, Autonomia Erkidegoaren egitura instituzionala eta gobernuen arteko harremanak azalduko dira; ondoren, udal-erakundeen eskumenen eta finantzaren arloetako legeak esplikatuko dira. Azkenik, 2009-2012 aldiko zenbait datu ekonomiko erabiliz, udalen egoera ekonomikoa zein den eta azken urteetako bilakaera azalduko dira. Amaitzeko, hainbat ondorio eta etorkizunerako jarraibideak ere emango dira.

HITZ GAKOAK: Gobernuen arteko harremanak. Federalismo fiskala. Lokalismoa. Euskadi.

RESUMEN: Este artículo versa sobre las relaciones intergubernamentales existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco y como los diferentes conflictos y regulaciones existentes han influido en la situación económico-financiera de los ayuntamientos vascos. En un primer momento se explicará la estructura institucional y de relaciones intergubernamentales existente en el seno de la Comunidad Autónoma para después, explicitar el entramado legal existente tanto en el ámbito competencial como financiero para los entes locales. Finalmente, se aportarán una serie de datos económicos del período 2009-2012 para explicitar cuál es la situación económica municipal y cuál ha sido su evolución a lo largo de los últimos años. Para concluir, se aportarán algunas conclusiones y pautas futuras.

PALABRAS CLAVE: Relaciones Intergubernamentales. Federalismo Fiscal. Localismo. País Vasco.

ABSTRACT: This article deals with the intergovernmental relationships within the Autonomous Community of the Basque Country and how the different conflicts and existing regulations have influenced the economic and financial situation of the Basque municipalities. Firstly, we will explain the institutional framework and the intergovernmental relationship within the Autonomous Community and thereafter explicit the existing legal scheme both in the field of competences and in the economic field for the local entities. Finally, some economic data of the 2009-2012 period will be supplied in order to make it clear which is the municipal economic situation and the last years' evolution. To conclude, some conclusions and future guidelines are given.

KEYWORDS: Intergovernmental relationships. Fiscal Federalization. Localism. Basque Country.