

III. CRONICAS

XIX Congreso de la Unión Internacional de Villas y Poderes Locales

352:061.3

por el

Dr. LEOCADIO-MANUEL MORENO PAEZ

La Unión Internacional de Villas y Poderes Locales ha celebrado en Viena, durante los días 16 al 21 de junio, su XIX Congreso internacional, que en esta ocasión ha versado sobre el tema «Las finanzas comunales» y dado lugar a un informe que, con este título, está avalado por la firma de A. H. Marshall, del Instituto de Estudios de Administración Local de la Universidad de Birmingham, si bien en el índice se expresa bajo el título de agradecimiento la participación de un grupo de 13 personas, entre las que destacan funcionarios económicos de Corporaciones locales, tesoreros, administradores de finanzas, consejeros jurídicos, directores de bancos comunales, Jefe de la Sección de Administración local de la División de Administración pública de las Naciones Unidas, Secretario del Instituto de Tesoreros y Contables municipales, todos ellos de diferentes países, si bien se observa una mayor participación de colaboradores de Gran Bretaña.

El Congreso, en su XIX edición, no se aparta de los propósitos iniciales de IULA, expresados en el informe que bajo el título «¿Para qué una Unión Internacional de Ciudades?», plasmó hace unos años su entonces Secretario general, N. Arkema; sus propósitos quedaron expuestos en la siguiente forma:

- 1) Elevar la autonomía local.
- 2) Contribuir al mejoramiento de la Administración local.
- 3) Estudiar los asuntos concernientes a la vida y actividades de los Municipios, así como al bienestar de los ciudadanos.
- 4) Elevar la participación de la población en los asuntos de la ciudad.

La Unión Internacional de Villas y Poderes Locales se basa, al igual que otros organismos internacionales, en este extenso idealismo que quiere edificar, por medio de la cooperación internacional, la amistad y la comprensión entre los pueblos del mundo.

El tema central del XIX Congreso ha sido redactado en forma de un informe confeccionado a base de un cuestionario previo que fue enviado en abril de 1968 a todos los países asociados o que tienen entidades asociadas a IULA, y que en principio fue contestado por 33 países, entre los que se cuenta España, haciéndose constar en la introducción que con respecto a los países que participaron en la anterior encuesta que se celebró en 1955, habían dejado de hacerlo Francia, Noruega, Suiza y Turquía, si bien posteriormente Francia y Noruega enviaron sus respuestas que no han podido ser consideradas en el informe publicado, aunque sí citadas en el informe final de clausura del Congreso.

El cuestionario comprendía las siguientes preguntas:

- I. Clases de Administración local.
- II. Impuestos.
- III. Ayudas y subvenciones otorgadas por autoridades superiores.
- IV. Gastos de inversiones e impuestos.
- V. Las autoridades locales y los controles económicos.
- VI. Tendencias.
- VII. Porvenir.
- VIII. Estadísticas.

Un cuestionario de tan amplia base tenía que proporcionar, dada la variedad de las Administraciones locales de los numerosos países que respondieron, una gama de contestaciones de difícil agrupamiento, aunque, en general, tanto en la síntesis de los informes nacionales como en el informe final presentado en la sección de clausura, se haya puesto de manifiesto el hecho de que aun dentro de las radicales diferenciaciones de forma, en el fondo de todos los aspectos contemplados en el cuestionario se ha puesto de relieve que el principal problema, más que una cuestión de tipificación orgánica de las distintas Administraciones, estriba en una diferencia, que ha sido matizada a través de varias tablas, en cuya confección se han tenido en cuenta factores de carácter preferentemente económico.

Se ha evidenciado el hecho de que desde 1955, en que no existía ningún país que percibiera por impuestos locales una cantidad superior al 60 por 100 de la imposición general, ya en 1968 nos encontramos

con Japón, que se encuentra dentro de ese grupo. Del 50 al 59 por 100, frente a la inexistencia de 1955, nos encontramos con tres países, Dinamarca, Países Bajos y Suecia, que forman en el mismo, mientras que el grupo constituido por el 40 al 49 permanece invariable con dos países, aunque éstos no sean los mismos; el grupo del 30 al 39 pasa de dos a tres, el grupo del 20 al 29 se reduce de ocho a seis, y el grupo final, el de 0 a 19, se ve reducido de cuatro a tres, si bien dentro del mismo permanecen inalterablemente en los dos momentos de las encuestas—1955 y 1968—España e Israel.

En el informe se ha hecho observar que dentro del epígrafe general de los gastos públicos, los que corresponden a las autoridades locales varían entre el 13,9 y el 66,6 por 100, experimentándose variaciones con tendencia al mejoramiento, excepto Austria, que ha experimentado un retroceso, y el resto a una permanencia estable.

Pasando de una categoría a la que podríamos llamar normal, se formula una clasificación que establece tres grupos de países: los que tienen un porcentaje del gasto público general superior al normal; los que se encuentran dentro de lo que se considera como tipo medio, y aquellos cuyo nivel de gastos es inferior a este tipo. Debemos destacar que España, con Israel y Austria, continúa figurando dentro del último grupo.

Dejamos para un estudio más completo la determinación de las contestaciones dadas por cada uno de los países consultados al cuestionario, para resaltar las conclusiones a que se llegó por cada uno de los grupos de trabajo y hacer referencia al informe general que A. H. Marshall expuso ante la asamblea de clausura.

Los grupos de trabajo constituidos fueron cuatro, que versaron sobre los siguientes temas:

- A) «La política financiera y económica del Estado y las finanzas locales».
- B) «Tendencia y evolución de los impuestos municipales».
- C) «La financiación de las inversiones comunales».
- D) «Nuevos métodos de la Administración financiera».

Cada uno de ellos redactó un informe cuyo contenido total rebasaría los límites de un trabajo de esta índole y que vamos a procurar resumir.

El primer grupo manifiesta en su informe el condicionamiento de toda política local a la fiscalidad y economía administradas por el Estado. Se proyectan estudios que orienten la política económico-fiscal a largo plazo. Se pretende deslindar competencias, en este campo,

entre las autoridades locales y centrales y regular su interdependencia. Se hace un estudio, a grandes rasgos, de las subvenciones y se concluye con una apelación a la necesidad de planificar y coordinar las inversiones, en cuyo momento se conseguirá mayor libertad de las autoridades locales para elegir fuentes de financiación, recomendándose el establecimiento de Bancos centrales para las Entidades locales.

El segundo grupo centró su atención en describir las diversas orientaciones que los miembros del grupo de trabajo B) habían expuesto deducidas de las experiencias de sus respectivos países en relación con la fiscalidad local. El informe no puede generalizar conclusiones con material tan difuso, pero propugna mayor libertad fiscal para las Entidades locales; menor dependencia de las subvenciones centrales; desarrollo de una conciencia cívica tributaria, ampliación de los recursos fiscales locales—sin una mayor carga sobre el contribuyente—y mayor participación, en etapas transitorias, en la recaudación del Estado.

El grupo C) informó sobre el crédito bancario y sobre los campos específicos de la típica financiación local, escuelas, higiene, deportes, cultura, vivienda y transportes colectivos. La conclusión, como ya hemos indicado con carácter de tónica general, es la de que el informe ha de apoyarse en datos dispares y teniendo en cuenta la especial situación de los países en desarrollo que requieran más profundos estudios.

Parece dibujarse una corriente política de colaboración del Estado y las Entidades locales, sobre la base de la propuesta filipina. La autofinanciación es deseable para mitigar el ritmo del endeudamiento, pero se hace preciso en todo caso decidir las inversiones con arreglo a caracteres de prioridad. Se impone el establecimiento de ordenadores para recolección y tratamiento adecuado de la información.

El grupo D) se pronuncia contra el sistema de subvenciones como fórmula que resuelva los problemas financieros locales. La política crediticia opera con tipos de interés elevado, por otra parte. Es aconsejable la planificación financiera—compatible con el presupuesto anual—a largo plazo, aunque diez años parecen un período excesivo. Se impone una auténtica colaboración entre financieros y administrados, de la que nacerán las únicas soluciones viables, y aconsejable dentro de una natural racionalidad.

A cada uno de los grupos de trabajo asistieron miembros de la delegación española que integrada por los Alcaldes de Burgos, Lugo y Tarragona y los señores Udina Martorell, Presidente del Banco de

Crédito a la Construcción, en unión del Letrado de dicha institución, señor Casado, doctor Martín Mateo, Director del Centro de Documentación del Instituto de Estudios de Administración Local y catedrático de Derecho administrativo, así como los funcionarios señores Arnau Bernia, Durán, Moreno Páez, Pimentel y Rodríguez Navarro, estuvieron presentes en sus deliberaciones y conclusiones.

El informe sometido por el doctor H. Marshall, en la sesión de clausura, puede considerarse como un modelo de concreción y digno exponente de cuantos problemas han suscitado la inquietud y preocupación de las importantes personalidades asistentes.

Marshall ha puesto de manifiesto que las contestaciones presentadas por los países aportantes han dejado en claro que los poderes locales están en un momento de evolución; su papel debe ser redefinido y reinterpretado si se quiere que responda a las necesidades y a las exigencias de la situación dinámica de la época actual. La prestación de servicios públicos debe dar lugar a una promoción positiva del bienestar social y económico. Las autoridades locales deberán cada vez más actuar en función de normas generales de carácter nacional y tendrán que conformar su actuación a una política económica y fiscal encuadrada en normas de tipo centralizado.

La planificación local—a corto, a medio y a largo plazo—deberá estar perfectamente coordinada con la planificación nacional del Gobierno. Esto exige en la mayoría de los países una revisión completa de la maquinaria administrativa existente y el establecimiento de un nuevo tipo de relación entre el Gobierno central y los gobiernos locales.

Para que éstos estén en condiciones de cumplir su papel, deben de operar en una zona de jurisdicciones perfectamente delimitadas. La mayor parte de las dificultades y de las complicaciones (por ejemplo, en el campo de competencias compartidas por diferentes autoridades y organismos), que ha sido cuestión muy debatida a lo largo de este Congreso, tenían por origen la falta de adaptación de las zonas de jurisdicción a las situaciones preexistentes. Se ha puesto de manifiesto la satisfacción que había causado la declaración de Noruega en el sentido de que «después de la revisión de las fronteras de la competencia municipal no se dará más que excepcionalmente el caso de que una municipalidad, por muy escasa importancia que tenga, no lo sea para tener una administración eficaz».

Se destacó igualmente que, desde el punto de vista del Congreso, existe una flagrante desigualdad entre las necesidades y los recursos, principalmente cuando aquéllos provienen de fórmulas financieras

autónomas. Se ha llegado a hablar de llevar a cabo una transferencia de funciones a una autoridad superior, presentando este hecho como buena solución por lo que supone de relevo de las cargas existentes sobre el presupuesto local.

El mejor procedimiento, se ha dicho, debería consistir en comenzar por distribuir las funciones públicas que hacen al caso entre las autoridades centrales y las autoridades locales, en la forma más apropiada, y atribuir a continuación a cada nivel una parte justa y equitativa del producto de la imposición. Al igual que en 1955, Suecia aportó una solución especialmente significativa. «El impuesto local sobre la renta es la base sobre la que descansa el alto grado de autonomía de que gozan en Suecia las autoridades locales. Da a éstas una independencia más grande que en cualquier otro país».

Las novedades aportadas al Congreso han sido la futurología y las nuevas técnicas de administración financiera que están en pleno desarrollo, un gran número de las cuales no era, por otra parte, exclusivamente instrumentos financieros. Parece que se orienta el porvenir a intentar decidir lo que queremos y la forma de obtenerlo. Para conseguir este propósito empleamos mecanismos sociológicos, económicos y financieros especialmente perfeccionados. Se ponen a punto nuevos métodos de medida y de control. Se busca comparar no solamente los costes, sino la factibilidad de las repercusiones sociales de los programas entre los cuales se tiene la posibilidad de escoger. Se llama a los matemáticos en auxilio de la simple aritmética. Hay toda una lista de técnicas destinadas a hacer posibles estos objetivos, entre las cuales la que más interesó al Congreso es la P. P. B. (Planificación, Programación, Presupuesto).

Esta es una técnica de conjunto que fuerza a las autoridades locales a plantear ciertas cuestiones fundamentales. ¿Cuáles son nuestros objetivos? ¿Por qué actuamos en la forma en que lo hacemos? ¿Deberíamos hacerlo diferentemente? ¿En qué perspectivas deberíamos desarrollar nuestros servicios? ¿Cuál es la mejor manera de hacerlo? ¿Cómo podemos medir y controlar los resultados para asegurarnos de que hacemos lo que nos hemos propuesto hacer? Una vez a punto el P. P. B., debería llevarnos más allá de los presupuestos basados sobre las cifras de realizaciones del año precedente con un pequeño desfase en más o en menos. Cada uno de los asistentes habrá recibido sus propias impresiones del Congreso y aplicará sus enseñanzas a su propio caso.

Se pensó que quizá sería apropiado concluir con algunas sugerencias

cias sobre uno o dos aspectos del papel de IULA. Están basadas sobre la convicción de que IULA debe representar la fuerza colectiva de las autoridades locales de todo el mundo, que debería ser el punto de reunión donde se acumularan los conocimientos e informaciones, se produjesen cambios de ideas o se llegase a la conclusión de estudios comparados.

La principal necesidad que se ha puesto de manifiesto es la de una mayor uniformidad de las estadísticas financieras de los poderes locales. Se ha subrayado que no existen dos países en los que se clasifiquen y describan las transacciones de la misma manera.

Existe necesidad de medidas estadísticas comunes de las diferentes actividades, pero hace falta emprender una tarea a largo plazo comenzando por trabajos de investigación y acabando por un programa que permita a las cifras obtenidas a escala nacional ser traspasadas directamente a escala internacional. Esta debe ser una tarea evidente para IULA.

Después vienen las necesidades de investigación. En ella se presentan una serie de numerosos problemas: impuestos locales, subvenciones otorgadas por el Estado, control central, planificación y financiación de las inversiones, técnicas de administración financiera, etcétera. Hay algunos de ellos que pueden ser considerados como no exigentes de una investigación tan inmediata como otros. Por ejemplo, las técnicas financieras se desarrollarán sin ninguna duda de manera natural y serán objeto de numerosas discusiones en el próximo Congreso de IULA. La inversión y los impuestos han sido ya objeto de estudios comparados. El más importante candidato es el de los recursos financieros. A menos de estar asentadas sobre una base financiera sólida, las autoridades locales están expuestas a fracasar en sus esfuerzos de planificación y previsión para sus comunidades. Todos los conocedores de la Vida local saben lo extraordinariamente difícil que resulta el establecer los impuestos locales adecuados.

Las investigaciones para esclarecer cualquier aspecto de este problema serían del mayor interés práctico. El asunto en su conjunto sería demasiado amplio, por lo que se debe proceder a una selección juiciosa. De momento IULA tiene un fuerte *handicap* en su trabajo de investigación, debido al hecho de su falta de fondos. Es seguro que las sugerencias relativas a los posibles recursos para fondos de investigación serían muy bien recibidas.

Está claro que los poderes locales rebosan de ideas para el porvenir. Es importante asegurarse que las instituciones no se dejen desalen-

tar cuando los informes presentados a este Congreso han mostrado una tendencia de quedarse atrás, existente en muchas de ellas.

Este XIX Congreso de IULA ha puesto de manifiesto extremos que a nivel nacional, y desde los distintos Centros del Instituto de Estudios de Administración Local, ya habían sido detectados. La necesidad de una investigación sobre la problemática local y muy especialmente en los aspectos financieros de la misma. El hecho de que debe canalizarse un transvase de experiencias en forma de una adecuada información que haga referencia a las de todo tipo sobre los distintos servicios que las comunidades han de prestar a sus ciudadanos, y muy especialmente sobre fórmulas gestoras que canalicen una actividad pública, que al hacerse cada día más intensa en todas sus dimensiones, no puede ser controlada a través de los mecanismos de una actuación pensada para una Administración local con una menor diversificación.

El prestar la debida atención a una agrupación de interés mundial tan importante como IULA debe ser tarea muy a tener en cuenta en el campo de las relaciones intermunicipales a nivel internacional y mundial.