

SEMINARIO SOBRE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS ACTUALES DE LA SOCIEDAD Y LA ADMINISTRACIÓN

Director: Prof. Dr. D. Fernando García Rubio

Abril 2010

**Algunas reflexiones sobre la financiación de
los servicios públicos en el ámbito local**

Prof. Dr. D. Pablo Acosta Gallo

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad Rey Juan Carlos

La superación del viejo modelo de financiación

La financiación es, sin duda, el motor de los servicios públicos. La voluntad política, que se manifiesta a través de los programas electorales, es indispensable en este contexto, pues la puesta en marcha y la dotación de los diferentes servicios dependen de la agenda política de los gobernantes y de las prioridades que se deciden en cada momento. Pero sin financiación, los grandes y pequeños proyectos quedan primero aplazados y después olvidados. Basta comparar al final de un mandato electoral lo que se prometió con lo que se ha hecho para verificar esta discordancia entre la agenda política inicial y la realidad del funcionamiento de los servicios públicos a la finalización del periodo. No se trata de denunciar aquí las promesas temerarias de campaña electoral, los señuelos, los guiños al votante, la demagogia y otros males del sistema de sufragio, sino de constatar que la realidad prima en ocasiones sobre la voluntad política.

En todo caso, cabe establecer una ecuación según la cual, a mayor financiación, se establecen más servicios por parte de los poderes públicos. Una abundancia en la financiación, principalmente por una situación económica favorable, suele traducirse en términos de un mayor gasto público. En situaciones de prosperidad suelen aprobarse presupuestos que incluyen nuevos servicios, o una extensión de los servicios existentes a nuevos colectivos de usuarios. De forma concordante, la contratación pública de bienes, servicios y personal también aumenta.

Cabe también afirmar que una mayor financiación no sólo significa un crecimiento cuantitativo de los servicios públicos, sino que contribuye a una mejora en la calidad prestacional de los mismos. En este punto, la ecuación no funciona de modo automático, pues es posible que un mayor gasto no repercuta necesariamente en una mejor calidad del servicio pero, sin duda, ésta es mucho más difícil sin aquél.

En consecuencia, tanto la cantidad como la calidad de los servicios públicos se resienten cuando el gasto disminuye. Las mejoras en la gestión constituyen un amortiguador en este mecanismo, pero su virtualidad es limitada. El constante perfeccionamiento en la administración de los recursos públicos no es sólo un principio organizativo, sino un auténtico mandato constitucional derivado del art. 103.1 CE. Sin embargo, cuando los equipos de gobierno, cercados por los recortes presupuestarios, recurren como único instrumento disponible a la presión sobre los gestores, comprueban cómo esto no basta por sí sólo para conjurar el deterioro de los servicios.

La actual crisis económica ha puesto de manifiesto la crisis del propio modelo de financiación de las entidades locales y sus desequilibrios, que hace tiempo venían siendo diagnosticados por la doctrina y por los expertos. En los

momentos de dificultad, queda antes desnudo quien tiene menos ropa, y unas corporaciones estaban peor vestidas que otras.

Sin entrar en las causas ni en los detalles, cabe afirmar que el problema principal se encuentra en el excesivo apalancamiento de las Administraciones Locales. Adicionalmente, la contracción de la actividad económica ha provocado una reducción de los ingresos por tasas e impuestos, principalmente por la contracción de la actividad inmobiliaria. El endeudamiento de las Entidades Locales no sólo pone en dificultades el funcionamiento ordinario de los servicios públicos a su cargo, sino que tiene efectos perniciosos a largo plazo, pues inmoviliza la gestión de los equipos de gobierno futuros (ya sean del mismo color político o de la oposición), estorba la implantación de políticas alternativas y es un pesado lastre cuya sobrecarga perdurará pasados los tiempos de crisis.

Existe cierto consenso doctrinal en cuanto a que las medidas que han adoptado muchas entidades locales ante el déficit financiero han sido tan inadecuadas como insuficientes. El mejor ejemplo de esto han sido las políticas municipales de suelo. Es mayoritaria la opinión de que se ha de dotar a los municipios, únicas entidades locales que disponen de impuestos propios, de nuevas figuras tributarias, más elásticas, que les permitan escapar del gravamen inmobiliario. Esta necesidad es más patente en determinadas circunstancias, como es el caso de los municipios turísticos en los que la estacionalidad condiciona el diseño de infraestructuras y la prestación de los servicios, o el de las grandes urbes, que soportan de manera estable el elevado gasto que supone una considerable población flotante. Diversos autores proponen incentivar el empleo de las tasas y contribuciones especiales para no tener que hacer uso de los impuestos en aquellos servicios o inversiones que privilegian a colectivos reducidos, en aplicación del principio según el cual quien mayor beneficio obtiene mayor carga debe soportar.

Se dice que las crisis conllevan cambios, pero este aserto pierde fuerza en el caso de las crisis económicas, que tienen un carácter cíclico. Las crisis cíclicas fuerzan al cambio sólo cuando son especialmente profundas, como la actual. Se impone una revisión del sistema de financiación de las entidades locales, que son las que tienen a su cargo los servicios más cercanos a los ciudadanos. Sin embargo, el reparto de gasto público es claramente desfavorable a la Administración Local. Se impone la superación del sistema clásico de sostenimiento de los servicios públicos locales. El problema de las haciendas locales no es sólo una cuestión financiera, sino que tiene una relación muy directa con el propio modelo de Estado, pues afecta a la distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno.

La superación del viejo modelo productivo

Los principios que rigen la actuación de las organizaciones privadas no son los mismos que los que orientan la actividad de las Administraciones Públicas. La optimización de la inversión y la maximización del beneficio son los principios orientadores de toda actividad mercantil. Por el contrario, los poderes públicos se rigen por el principio de legalidad, por la sumisión a los fines constitucionalmente establecidos y por el servicio al interés general. De este modo, puede decirse que las respectivas finalidades de lo público y lo privado son en principio irreconciliables, pues enfrentan el interés particular con el interés general, que son esencialmente contradictorios. Sin embargo, en determinados casos pueden satisfacerse de modo simultáneo las necesidades públicas y las privadas, con las debidas cautelas legales, por medio de las fórmulas de financiación oportunas.

No sólo la diferente finalidad enfrenta a lo público y lo privado; también los métodos de trabajo son distintos. Esta circunstancia supone una desventaja en términos de productividad que pesa en contra de las Administraciones Públicas en su comparación con la empresa privada, pero la realidad es que la evolución en los métodos de trabajo en lo público y lo privado ha sido bien distinta durante las últimas décadas.

Henry Ford comenzó a utilizar la fabricación en serie con ocasión del lanzamiento de su modelo Ford-T en 1908. Este método de fabricación consiste en asignar a las distintas unidades de la organización tareas distintas que, unidas en una cadena, culminan en la elaboración de productos unitarios. Dicho de otra manera, se trata de producir todo lo que se es capaz de fabricar, siempre que el mercado lo absorba. Posteriores evoluciones de este modelo pusieron el énfasis no tanto en la capacidad productiva como en la demanda del potencial mercado; en esta línea de pensamiento, Peter Drucker difundió en 1954 su teoría de la dirección por objetivos (Management By Objectives, MBO), que marcó a toda una generación de gestores que centraron su labor en la definición de planes trazados con la finalidad de llegar a resultados prefijados. La dirección por objetivos modela la estructura y funciones de la organización en base a los objetivos que han de cumplirse para la satisfacción de la demanda. EL siguiente paso conceptual se centró en la calidad de la producción de los bienes y servicios en relación con todos los ámbitos de la gestión: en la década de los 60, Kaoru Ishikawa trabajó en el desarrollo de los conceptos de Control Total de Calidad y, posteriormente, de los Círculos de Calidad. Estos son sistemas de gestión que suponen la participación de grupos de trabajadores voluntarios que se reúnen para identificar, analizar y resolver problemas relacionados con la calidad en la empresa. Para Ishikawa, estos grupos no sólo sirven para mejorar la calidad de los productos sino también para impulsar la motivación de los empleados.

Cabe afirmar, por el contrario, que durante todo este periodo la Administraciones Públicas, en general, no han variado sus métodos de trabajo,

y que sólo tangencialmente se han adoptado las teorías de adecuación a la demanda y de calidad en la gestión. Bien cierto es que la generalización, como todas, produce resultados injustos, pues hay unidades, órganos y agencias que destacan por su alta productividad (suele ponerse como ejemplo de eficacia la labor de la Administración Tributaria) pero, en líneas generales, muchas Administraciones Públicas trabajan con los mismos métodos de hace décadas, atemperados por la introducción de los medios informáticos, que en muchos casos no alcanza niveles mínimos de implantación (sirva como triste ejemplo la Administración de Justicia). En este contexto, la irresponsabilidad jurídica y política de los gestores de lo público por los resultados de su labor da la puntilla a un sistema que, en términos de eficacia y productividad, no resiste la comparación con la empresa privada.

En cuanto a la actividad urbanística de los Municipios en la última década, hay que recordar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, anuló gran parte del articulado de la Ley del Suelo estatal entonces vigente (el Texto Refundido de 1992), declarando que el Estado carece de título competencial en materia de urbanismo, pues esta competencia ha sido asumida por las Comunidades Autónomas. Esta declaración impulsó a muchas Comunidades Autónomas a legislar de manera precipitada y urgente. Los inesperados cambios normativos crearon una nueva situación jurídica confusa e insegura. En este contexto, la dinámica del mercado llevó a muchos Ayuntamientos a tomar el suelo como una nueva fuente de ingresos y convirtió a estas entidades en actores económicos de primer nivel. Durante un largo periodo de bonanza, muchos municipios acometieron numerosos y, en ocasiones, faraónicos proyectos urbanísticos que confiaban en un aumento poblacional que no siempre se produjo. Algunos consistorios engordaron sus plantillas de acuerdo con unas previsiones de crecimiento constante, lo que elevó la cuenta de gastos corrientes y despreocupó sobre la necesidad de acometer inversiones. Es más, en este frenesí las haciendas locales recurrieron de forma sistemática al dinero proveniente del mercado inmobiliario para nutrir las arcas municipales, principalmente mediante la enajenación de patrimonio municipal de suelo, descapitalizándose. Pasada la bonanza, quedan ahora infraestructuras y servicios sobredimensionados que elevan el gasto corriente a niveles difíciles de soportar en la actual coyuntura, lo que obliga a los Ayuntamientos, a corto plazo, a recurrir al endeudamiento, mientras que hace ineludible la subida de impuestos a medio plazo.

Es ineludible, pues, el cambio de modelo productivo de las Administraciones Públicas, especialmente en una situación de crisis en el que la gestión pública puede cumplir un papel de liderazgo en la evolución de la economía nacional. Como he dicho más arriba, los momentos favorables no son propicios a la modificación de las estructuras y los procesos, pero las situaciones de crisis

pueden hacer que las correspondientes reformas sean ineludibles e inaplazables.

Financiación privada y privatización de los servicios

Aunque son muchos los tipos e instrumentos de financiación de las Administraciones Públicas, cabe reconducir todos ellos a tres categorías básicas: los recursos propios, los recursos públicos proporcionados por otras Administraciones y la financiación privada.

Quedaron atrás los tiempos en que las Administraciones Públicas financiaban sus servicios exclusivamente en base a sus recursos propios (tributarios y financieros). El diseño en la Constitución de 1978 de un nuevo modelo de Estado que parte de una distribución territorial del poder radicalmente distinta a la del anterior Estado centralizado tuvo profundas implicaciones financieras y tributarias. El nuevo Estado de las Autonomías requería dotar a las regiones de autonomía no sólo política, sino también financiera, para su sostenimiento. La existencia de Autonomías y el flamante reparto de competencias entre las nuevas entidades y el Estado también cambiaban la geometría de las relaciones de poder entre Estado y Entidades Locales. El trasvase de recursos entre Administraciones ha respondido desde entonces al necesario principio de cohesión social y económica y, en definitiva, al mandato constitucional de solidaridad del art. 2 CE.

En cuanto a la financiación privada, cabe señalar que durante la década de los 70 se puso de manifiesto que los medios ordinarios de financiación de los servicios públicos resultaban insuficientes para atender a las elevadas inversiones que requerían determinadas infraestructuras. El caso de las autopistas constituye un ejemplo: su construcción y mantenimiento superaba en algunos casos la capacidad financiera ordinaria de las Administraciones. La fórmula concesional, en sus distintas variantes, vino a resolver este tipo de problemas, y las sucesivas leyes de contratación pública han ido incorporando nuevos instrumentos para la adopción de mecanismos financieros en los que se ha ido abriendo la posibilidad de participación de la iniciativa privada.

Las nuevas fórmulas de financiación mixta contemplan la participación de todos los beneficiarios y agentes implicados, y la clave está en la distribución de los riesgos y de los beneficios sin gravar los presupuestos generales del Estado o de las demás Administraciones Públicas.

Claro que no todo son ventajas; la financiación es inherente al control de la inversión. Dicho de otra forma: que el inversor tiene ciertas facultades de control sobre el destino y uso de su inversión. El Estado, que antes era dueño único de sus decisiones, comparte ahora cierta cuota de poder con los inversores privados.

La financiación privada de los servicios tiene dos posibles fuentes: el propio usuario o destinatario del servicio o las entidades mercantiles o de otro tipo que tengan interés en la prestación del servicio. En el primer caso, en el que el destinatario sufraga el coste o parte del importe del servicio, se aplica el principio de beneficio, según el cual el beneficiario debe asumir el coste en una mayor proporción que los demás contribuyentes. Normalmente, la vía empleada para aplicar el principio de beneficio en el ámbito local es la tasa municipal.

En cuanto a la financiación proveniente de compañías mercantiles y otras entidades privadas, hay que tener en cuenta que, como he dicho antes, los principios que rigen su actuación no son los mismos que los que dirigen la actividad de las Administraciones Públicas. En principio, la colaboración financiera entre entidades públicas y privadas pone de manifiesto la dificultad de conciliar el interés general con los intereses particulares. Es más, las irregularidades en la financiación son un nutritivo caldo de cultivo para la corrupción. El urbanismo ha sido un factor de corrupción denunciado por instancias no sólo internas, sino también europeas (Parlamento Europeo) e internacionales (véase el Informe global 2007 sobre la corrupción en España, cuyo autor es el profesor Villoria).

La definición de cuáles son los servicios públicos es esencial, y la respuesta es, en apariencia, bien sencilla: es servicio público aquél que, en virtud de declaración constitucional o legal, debe ser prestado por los poderes públicos o, dicho de otra manera, aquellos cuya prestación concreta puede ser reclamada por los ciudadanos mediante los cauces legalmente previstos y, en definitiva, ante los Juzgados y Tribunales.

El Estado se convierte así en garante de la prestación de determinados servicios a la ciudadanía. La concepción de Estado de Bienestar que recoge nuestra Constitución mediante la cláusula de Estado Social impone que la prestación de estos servicios se realice con un carácter universal (por igual para todos los ciudadanos) y con un carácter de gratuidad. Esta garantía no exige necesariamente que el servicio sea directamente prestado por el Estado; en muchos casos, el servicio puede ser prestado mediante la intervención de un particular, correspondiendo las garantías de su ejercicio a la Administración Pública que ostente la competencia. Esta es la figura que se ha dado en llamar la privatización de los servicios públicos.

Dado que resulta evidente que no todo servicio público es susceptible de ser privatizado, la cuestión nuclear es definir cuáles son los límites a la privatización de los servicios públicos. La Constitución Española define alguno de estos límites al establecer una garantía institucional en determinadas materias como la seguridad pública o la justicia. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el Ejército o la Judicatura prestan servicios a la ciudadanía que no son susceptibles de ser privatizados. Fuera de estos confines, las limitaciones

se hacen más difusas por dos razones: porque en algunos servicios esenciales convive la iniciativa pública con la privada (educación, sanidad, cultura...) y porque en muchos casos no se produce una privatización del servicio en sí, sino de su gestión. En éste último caso, la Administración retiene la definición de los elementos básicos del servicio, tales como su coste o los mínimos de la prestación, así como el control de su ejercicio, quedando los resultados económicos de la actividad a riesgo y ventura del concesionario.

En el ámbito local, son servicios públicos a cargo de los entes locales los que define la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. Su art. 25 atribuye a los Municipios las competencias en las siguientes materias: seguridad pública, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios, urbanismo, vivienda, parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales, patrimonio histórico-artístico, medio ambiente, abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores, salud pública, cementerios y servicios funerarios, servicios sociales y de promoción y reinserción social, suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, transporte público de viajeros, actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre, turismo y educación. Además, la cláusula abierta del art. 25.1 LBRL permite la prestación de cualesquiera otros servicios públicos que puedan contribuir a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Por su parte, el art. 26 LBRL contiene una relación de servicios públicos que los Municipios deberán prestar según tramos de población: más de 5.000, más de 20.000 o más de 50.000 habitantes.

La cuestión, por tanto, no es qué servicios se han de prestar, sino cómo se han de prestar. Dicho de otra manera, desde un punto de vista jurídico, se trata de definir la extensión y alcance de los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, cuestión sobre la que se han debido pronunciar a menudo los Tribunales.

Los defensores de la privatización argumentan que la empresa privada es más eficaz que los organismos públicos en la prestación de servicios y que, con las salvaguardas legales y bajo el control administrativo, se utilizan mejor los impuestos de los ciudadanos. Por el contrario, los detractores de la privatización arguyen que el prestador privado tenderá a anteponer su interés particular –la obtención de beneficios- sobre el interés de la ciudadanía, y que el servicio privatizado conlleva costes colaterales como la degradación del empleo y de sus condiciones. No es mi intención involucrarme en esta difícil polémica, pero he de señalar que la afirmación de que el servicio público privatizado es por definición más eficaz es un mito. Según demuestra la experiencia vivida en el Reino Unido, las privatizaciones impulsadas por los

Gobiernos de Margaret Thatcher tuvieron efectos negativos en la medida en que los concesionarios de los servicios desatendieron las inversiones en infraestructuras, lo que condujo, en el caso de los transportes ferroviarios, a una notable merma de la seguridad que dio lugar a un incremento en el número y frecuencia de los accidentes con víctimas.

Por consiguiente, no existe una receta única que garantice la bondad de la privatización, sino que en cada caso habrán de analizarse las particularidades del servicio, pero salvaguardando en todo caso las prescripciones constitucionales y legales sobre la materia. Lo que resulta inaceptable de todo punto es la utilización fraudulenta de recursos públicos para la satisfacción de intereses particulares. Lo público –lo que es de todos- debe quedar reservado para la satisfacción de los intereses generales.

Lectura recomendada:

Monográfico dedicado a la financiación local en la revista *Papeles de Economía Española*, núm. 15, 2008, en la que aparecen varios artículos de interés sobre la materia.