

LA FINANCIACION DE LAS HACIENDAS LOCALES

(Especial consideración al caso de Andalucía)

José Vallés Ferrer
Universidad de Sevilla

1.— BIENESTAR CIUDADANO Y HACIENDA LOCAL

Existe un falso dilema entre calidad de vida y desarrollo económico. El hombre moderno, que vive en la sociedad actual, urbana y rural, pide y desea más y más calidad de vida a medida que su nivel de renta aumenta. No quiere mejorar su nivel de renta y riqueza a costa de un empeoramiento de su calidad de vida, pues desea que ambas variables mejoren y aumenten a la vez. En la sociedad urbana, en las ciudades y sus áreas metropolitanas este hecho se acusa con más intensidad; los ciudadanos demandan bienes y servicios públicos y sociales de forma creciente. Es más, esta demanda, ya creciente de por sí, se vuelve insostenible en épocas de crisis industrial como la actual, con efectos diferenciadores y acusados en las grandes ciudades y sus zonas de influencia.

La hacienda local debería ser, pero no es, una hacienda al servicio del bienestar ciudadano, al servicio del mejoramiento de la calidad de vida. Sería necesario prestar mayores y mejores servicios públicos. Cabría producir servicios sociales. La hacienda local tendría que ser una Hacienda, *independiente, expansiva, redistributiva y eficaz*. Pero los hechos, los datos de la realidad de nuestro país, no permiten precisamente catalogarla de esta manera, ya que la hacienda local española ha venido languideciendo desde siempre. Ha sido, lo es menos, una eferma crónica cuya única salvación pasaba y pasa por cambios estructurales en la misma.

Es necesario modernizar nuestra hacienda local; no hacerlo es permitir una situación insostenible que tarde o temprano explotará. La sociedad actual, y más con un Gobierno socialista, presiona a los poderes públicos para obtener más bienestar ciudadano. Dar este bienestar exige una hacienda local fuerte y rigurosa que permita generar y financiar *salario social*, en definitiva, calidad de vida a los ciudadanos. Calidad de vida y salario social se convierten, pues, en dos caras de la misma moneda. Son dos objetivos irrenunciables de la sociedad actual que los poderes públicos en general o el poder público local en particular tienen que impulsar para hacerlos una realidad.

La hacienda local se convierte ante esta situación en protagonista del desarrollo ciudadano; potenciar e incrementar esta hacienda local es la gran tarea que tenemos delante de nosotros. No hacerlo, no caminar en esta dirección, sería tanto como desoír a una sociedad agobiada por la escasez de bienestar social y de salario social y permitir un deterioro de las instituciones cuyo último perjudicado sería el propio Estado. Por el contrario, consolidar el Estado, reforzarlo, es tanto como *reforzar y consolidar* a las haciendas locales, consolidando su autonomía, disminuyendo sus tutelas y permitiendo que las mismas se desarrollen por sí solas, sin más limitaciones que las impuestas por la propia dinámica económica y social.

Las Corporaciones Locales también son *Estado*. Y precisamente porque son Estado hay que tratarlas y dinamizarlas como requiere toda tarea de Estado. Dinamización cuyo punto de partida no es otro que una mayor y mejor hacienda local.

2.— LA FINANCIACION DE LAS HACIENDAS LOCALES

2.1.— Financiación centralizada versus financiación múltiple descentralizada.

La historia de la hacienda local española es bastante desesperante. *Dependencia de la hacienda del Estado, insuficiencia de recursos propios y escasez financiera*, constituyen algunas de sus características más claras. Pero toda hacienda dependiente de otra no es buena ni mala por definición, depende de la forma de esta dependencia. La financiación de la hacienda local en nuestro país ha sido hasta tiempos recientes una financiación centralizada, sin reglas (o sea discrecional) que no ha permitido descentralizar el gasto público en España ni mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Ha generado poco salario social y no ha permitido mejorar el hábitat de nuestras ciudades.

Todo nacía y moría en Madrid. La discrecionalidad era norma de comportamiento y el que llegaba antes, antes se llevaba el poco o mucho dinero que existía. Los ayuntamientos han vivido durante muchos años de esta forma atípica, o han malvivido según se mire. El poder central discrecionalmente entregaba bienes y prebendas a los ayuntamientos que lo solicitaban; pero al solicitarlo todos solamente se contentaba a unos pocos. La dicotomía centro-periferia, o la polémica nortesur también aquí encuentra alguna explicación. Paralelamente a esta situación no reglada o discrecional existía una fiscalidad autóctona *insuficiente, regresiva y con poca capacidad recaudatoria*; muchas figuras fiscales y escasez recaudatoria eran (y hasta cierto punto son) sus resultados. Naturalmente en este *modelo de financiación centralizada*, la *financiación de los déficit* de los servicios locales corría a cargo de la hacienda central, que los cubría (mas mal que bien y normalmente con retraso) mediante transferencias a las haciendas locales.

Más recientemente, aún sin perder el carácter marcadamente centralizado de la financiación de las haciendas locales, se ha sustituido la discrecionalidad por la regla pues con el nacimiento del Fondo de Compensación Municipal, todos los municipios participan de los fondos del Estado, lo que supone evidentemente un avance respecto a la situación anterior, pero sin salirnos del modelo de financiación centralizada. Lamentablemente, en una segunda etapa, se ha vuelto a la discrecionalidad en el tratamiento del fondo. Y seguimos sin desarrollo del art. 142 de la Constitución Española.

La situación descrita no puede continuarse. Por aquí no vamos a ningún sitio. La alternativa no puede ser otra que *flexibilizar y modernizar* la financiación de las haciendas locales. Hay que ir a un modelo de *financiación múltiple descentralizada*. Un modelo de financiación múltiple estable pasa necesariamente por la distribución de las capacidades de pago entre los diversos niveles de hacienda; dicho en otros términos, por la existencia de una imposición autónoma al nivel de la hacienda local que permita allegar recursos suficientes, completada con una participación en los ingresos del Estado, adecuada al grado de competencias que desempeñan actualmente las entidades locales, y que, entre otras cosas, sirva de compensación de impuestos satisfechos por los contribuyentes de la hacienda local que recibe la transferencia, a la hacienda central. Es pues un modelo de suma de sumandos, que sin renunciar a nada permita la autosuficiencia de la hacienda local, al servicio de la generación de unos mejores y mayores servicios públicos y sociales que tantos y tantos ciudadanos demandan.

2.2.— La Ley 39/88 reguladora de las Haciendas Locales.

En cumplimiento de la exposición de motivos de la Ley 24/83 el Gobierno de la nación, ha desarrollado recientemente la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que busca hacer realidad el mandato constitucional.

Los ayuntamientos deberán exigir, de acuerdo con la presente Ley y las disposiciones que la desarrollan, los siguientes impuestos:

- a) Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- b) Impuesto sobre Actividades Económicas.
- c) Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

También el artículo 60 de la Ley, en su apartado 2º, determina que los ayuntamientos *podrán* exigir el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Dejando de lado la imposición municipal obligatoria, bastante debatida en estos momentos, veamos con algún detenimiento la imposición municipal potestativa contemplada en esta ley.

La primera modalidad impositiva se concreta en la conversión *en tributo directo* de lo que antes se configuraba como *tasa*. Se evita así, la obligada correlación entre el coste del servicio y el importe de la tasa, configurándose los elementos del tributo en la propia ley y no en la ordenanza fiscal. En tal sentido, y aunque sólo sea a efectos prácticos representa un avance que, desde el punto de vista técnico, resulta factible ante la generalidad del hecho imponible.

De cualquier forma, al tratarse de una modalidad potestativa, las corporaciones respectivas valorarán al cuantificarla, su incidencia en el campo de la construcción, como factor que incrementa el coste y teniendo en cuenta la necesidad de viviendas en su término municipal. En tal sentido puede considerarse como un elemento que según las necesidades pueda utilizarse para el fomento de la construcción.

La segunda modalidad, que también con carácter potestativo se contempla en la Ley, es el antiguo Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos, configurado, ciertamente, con algunas modificaciones respecto a la legislación anterior. Desaparece, dentro del impuesto, la modalidad de Tasa de Equivalencia, y afecta, por ello, con carácter exclusivo a las transmisiones y no a la tenencia durante un determinado período de tiempo.

3.— EL CASO DE ANDALUCIA

3.1.— Aspectos generales

Hasta ahora hemos definido tres principios básicos en materia de financiación: *la internalización de costes, la independencia financiera y la participación creciente en los tributos del Estado*; principios que dicho sea de paso nos acercan más que nos separan de Europa. Suponen, como hemos visto, una apuesta por la modernización y el progreso de las haciendas locales. Y sobre todo por la distribución de las capacidades de pago entre los diversos niveles de hacienda en España. En definitiva, por la descentralización del gasto público total. Supone pasar de un modelo *centralista* de financiación a otro de financiación *múltiple descentralizado*.

La conquista de la autonomía municipal, la disminución de las desigualdades territoriales y locales y sobre todo la realización de un proyecto de vida progresista en común dependen en buena medida de ellos. Son la condición *necesaria*, pero no la *suficiente*. En el caso de Andalucía hay que realizar determinados acoplamientos, hay que añadir dos nuevos sumandos; el *saneamiento*, por un lado, y la *participación de los municipios en los fondos regionales*, es decir la creación del *Fondo Regional de Cooperación Municipal*.

Por todo ello se establecen medidas de cooperación en la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Andalucía, para contribuir al saneamiento económico de sus haciendas; y podrán acogerse a estos beneficios, dice su art. 2, las Entidades Locales cuya carga financiera al 31-12-87 alcanzase el 25 por ciento de su endeudamiento; o bien, los que sumando sus déficit reales, debidamente revisados, a 31-12-87, con sus cargas financieras anuales, sobrepasen el porcentaje indicado en el apartado anterior.

El Decreto 238/88, de la Consejería de la Presidencia, por el que se aprueban medidas de saneamiento de las haciendas locales, *si se aplica en todo su contenido*, como es de esperar, es *verdaderamente una medida de saneamiento y una auténtica cooperación* de la Comunidad Autónoma respecto de las haciendas de los Ayuntamientos y Diputaciones de Andalucía.

A mayor abundamiento, su relación con el R.D.L. 781/86, y con la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de reciente aparición, lo convierten en una arma poderosa de política financiera que las Corporaciones Locales andaluzas no pueden renunciar. Estamos convencidos de que el Gobierno Regional, hará una aplicación *racional y rigurosa* del decreto de Saneamiento, al servicio de una menor carga financiera local y del subsiguiente *relanzamiento* de la *actividad inversora* de los ayuntamientos y diputaciones de Andalucía.

Lo contrario, además de frustrar las lógicas y legítimas aspiraciones de los Entes Locales, nos situaría en una dinámica de *deterioro municipalista* que a nada ni a nadie iba a beneficiar. La búsqueda de unas haciendas locales andaluzas, *potentes, eficaces e inversoras* está en juego con la aplicación del decreto de Saneamiento.

3.2.— El saneamiento de las haciendas andaluzas.

Hemos mantenido y lo seguimos haciendo que uno de los objetivos básicos de la hacienda local es su modernización y potenciación; en el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza, este objetivo se revitaliza, debido sobre todo a la necesidad de su saneamiento. El Gobierno Regional para ayudar a la búsqueda de este objetivo, a través del *Decreto 238* de junio de 1988 ha diseñado un conjunto de medidas de política financiera en materia de *saneamiento* que deben ayudar a muchos Entes Locales de Andalucía.

En concreto se dice que en aplicación de la tutela financiera que le otorga el artículo 62 de su Estatuto, se pretende paliar con la presente norma la difícil situación financiera y económica en que se encuentran determinadas Corporaciones Locales andaluzas.

El decreto 238/88, de la Consejería de la Presidencia, por el que se aprueban medidas de saneamiento de las Haciendas Locales, *si se aplica en todo su contenido*, como es de esperar, es *verdaderamente una medida de saneamiento* y una *auténtica cooperación* de la Comunidad Autónoma respecto de las haciendas de los ayuntamientos y diputaciones de Andalucía.

A mayor abundamiento, su relación con el R.D.L. 781/86, y con la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de reciente aparición, lo convierten en un arma poderosa de política financiera que las Corporaciones Locales andaluzas no pueden renunciar. Estamos convencidos de que el Gobierno regional hará una aplicación *racional y rigurosa* del decreto de saneamiento, al servicio de una menor carga financiera local y del subsiguiente *relanzamiento* de la *actividad inversora* de los ayuntamientos y diputaciones de Andalucía.

Lo contrario, además de frustrar las lógicas y legítimas aspiraciones de los Entes Locales, nos situaría en una dinámica de *deterioro municipalista* que a nada ni a nadie iba a beneficiar. La búsqueda de unas haciendas locales andaluzas, *potentes, eficaces e inversoras* está en juego con la aplicación del decreto de saneamiento.

3.3.— El Fondo Regional de Cooperación Municipal.

El segundo sumando, el más importante, consiste en la creación del Fondo Regional de Cooperación Municipal, en cumplimiento o desarrollo del artículo 142 de la Constitución Española. Fondo Regional *reglado, no discrecional*, al igual que se contempla en la Ley Reguladora de Haciendas Locales. Es decir, se trata de ir sustituyendo la idea de *cupo* o de *cantidad global* a repartir (previa negociación política), por la de *porcentaje*, mediante fórmula reglada que funcione automáticamente, sin necesidad de negociación política de ninguna clase.

Ya hemos visto anteriormente que la reglamentación del fondo corresponde a los Gobiernos Autónomos; esperamos y deseamos que en Andalucía se trabaje en esta dirección desde ahora mismo, al objeto de garantizar a los gobiernos locales un volumen de ingresos suficiente para financiar sus necesidades. Un claro exponente de esta voluntad política ha quedado plasmada en la Ley de Presupuestos de 1989 aprobada por el Parlamento de Andalucía en el que estableció, por primera vez,

un crédito no finalista de 1.000 millones de pesetas, denominado «de equilibrio de los servicios municipales», verdadero embrión del futuro Fondo Regional.

A nuestro modesto entender se trataría de establecer un fondo que cumpla por lo menos, dos objetivos básicos; por una parte, un objetivo de *equidad vertical*, redistribuyendo el conjunto de ingresos públicos entre los distintos niveles de gobierno (autónomo y local), sobre la base de la insuficiencia de los ingresos tributarios propios de las Corporaciones Locales. En segundo lugar, un objetivo de *equidad horizontal*, redistribuyendo el conjunto de ingresos que correspondan a los gobiernos locales entre las distintas unidades, con el fin de garantizar que todas ellas dispongan de un volumen de recursos equivalente —independientemente de su capacidad fiscal— por unidad de necesidad.

Conseguir este Fondo Regional de Cooperación Municipal es el gran reto que los municipalistas andaluces tienen delante; desde la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y desde el seno mismo de los Entes Locales esta petición está justificada, pues es el cierre del modelo de *financiación múltiple descentralizada*, que desde el primer momento estamos defendiendo.

4.— BALANCE FINAL

Si hay respuesta a los problemas planteados será posible la realización de una política fiscal y presupuestaria favorecedora de la *coordinación* (que no competencia) entre los tres niveles de hacienda: *central, regional y local*. La hacienda local puede y debe coordinarse con los demás niveles de hacienda; no puede vivir más tiempo aislada y descoordinada del resto. Hay que trabajar (y, por supuesto, legislar) en los tres niveles de hacienda pública de forma idéntica, desarrollando la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía, bajo el lema de lo que es bueno para uno lo es para los demás y viceversa.

Otro tanto va a suceder con la solución de los problemas de *saneamiento* de las Haciendas Locales; éstas deben recibir ayuda de los otros niveles de hacienda (central y regional) reglamentariamente, no discrecionalmente, ya que las disfuncionalidades actuales perjudican a todos sus integrantes.

La relación hacienda central-hacienda local debe marcarla, preferentemente, el presupuesto del Estado, en el que se fijarán las cuantías presupuestarias a transferir a las haciendas locales, así como los criterios de distribución. Otro tanto debe suceder entre la hacienda regional y la hacienda local a través del presupuesto de la Comunidad Autónoma andaluza.

Concluyendo, pues, un sistema de economías locales racionales y modernas, como el que estamos defendiendo para Andalucía, solamente puede conseguirse mediante la *compatibilización* entre las distintas haciendas, trasvasando competencias de *arriba a abajo* y de *abajo a arriba* y *reglando* las transferencias financieras de los niveles superiores de hacienda a la hacienda local. En definitiva, aumentando cualitativamente y cuantitativamente la participación del sector público local respecto del sector público regional y nacional.

Si todo ello es posible, y entendemos que lo es, la hacienda local andaluza entrará en una dinámica de trabajo más innovadora y expansiva, contribuyendo en mayor medida al desarrollo económico de Andalucía.