

LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA EN EL MARCO COMUNITARIO

Dos son las cuestiones que fundamentalmente trata en este artículo **Tomás Rodríguez Bolaños**: de una parte, el estado actual de las haciendas locales europeas, y en particular la española, por lo que se refiere a su autonomía financiera, tanto en obtención de ingresos como en decisión de gastos, en relación con la de sus propios estados nacionales; y de otra, los problemas derivados de la armonización de las liquidaciones de los estados, en cuanto a las haciendas locales se refiere, en orden a conseguir los objetivos del Acta Unica Europea para el 1 de enero de 1993, preservando la autonomía financiera de las haciendas locales en todos sus niveles.

LA SITUACION DE PARTIDA

ES sabida la heterogeneidad de los cuerpos legislativos en materia de haciendas locales, y prácticamente todos los autores acuden, en sus afanes sistematizadores, a ordenarlos en función del modelo de Estado del país de que se trate; cuestión, por otra parte, evidente, pues del orden constitucional en materia de organización territorial de cada estado se infiere una mayor o menor autonomía política, y por ende financiera, que se traduce en un distinto protagonismo en la gestión de los ingresos y gastos públicos en cada uno de los estados.

Al igual que en la mayor parte de los textos constitucionales europeos, en el nuestro se formula la potestad originaria para establecer tributos como competencia exclusiva del Estado, permitiendo a las comunidades autónomas y corporaciones locales establecer y exigir éstos, de acuerdo siempre con la Constitución y las leyes. No obstante, en su artículo 142, nuestra Cons-

titución estableció la suficiencia financiera local sobre la base de su propia tributación, y remarcó su carácter bifronte al establecer, para este nivel de hacienda, una participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas. En cualquier caso, esta suficiencia financiera se refiere al desempeño de las funciones que la ley atribuye a los entes locales, con lo que la formulación teórica se vuelve absolutamente imprecisa.

Como consecuencia inmediata de nuestro nuevo orden constitucional y de los principios que éste consagra en el artículo anteriormente señalado, pero igualmente en todo el título VIII, la discusión acerca de cómo debería de articularse la nueva hacienda local ha ocupado gran parte de los esfuerzos de la representación de las entidades locales españolas, que se articula mayoritariamente en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias. Aunque sea brevemente, creo que merece la pena destacar los condicionantes que desde el principio han marcado esta discusión. En primer lugar,

las nuevas corporaciones locales, sobre todo los ayuntamientos surgidos tras las elecciones de 1979, se vieron forzadas a actuar en servicios públicos y prestaciones sociales donde nunca antes otra administración lo había hecho, y ello porque, en algunas ocasiones, lo que hicieron las corporaciones locales fue cubrir lagunas de otras administraciones públicas con un afán, a mi juicio, legítimo y lógico de asentarse en la población, de atender a las demandas, a veces irrumpiendo en competencias que no deberían ser asumidas por las corporaciones locales. Pero hoy creo que ya nadie duda que la mayor parte de esa actividad es un componente importante de la razón de ser de estas administraciones. En cualquier caso, esto puso de manifiesto las grandes carencias financieras de los entes locales y su anacrónico e inoperante sistema de financiación.

El nuevo orden constitucional introduce un ente intermedio entre corporaciones locales y Estado central, con vocación casi federalista, que requería todos los esfuerzos para su consolidación y que, en cualquier caso, iba a condicionar el nuevo referente institucional de los entes locales. La autonomía política y financiera reconocida para las comunidades autónomas se definía como autonomía de gestión, o administrativa, con suficiencia financiera para los entes locales. En esta situación, y después de dotarse del cuerpo jurídico fundamental, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, el legislador afronta, con la colaboración apuntada de las corporaciones locales, la nueva regulación de la hacienda local, aun cuando faltan por desarrollar importantes leyes sectoriales que definan el marco competencial

de cada administración, y sobre todo entre las comunidades autónomas y los entes locales.

Fácilmente se comprenderá que, en la situación previa de incertidumbre de la que partimos, la constatación de carencia de recursos financieros era una realidad lo suficientemente molesta y urgente como para postergar cualquier discusión sobre cuál pudiera ser el modelo teórico ideal. Así, los esfuerzos de los nuevos representantes electos locales fueron dirigidos, en un primer momento, a aumentar sus recursos vía transferencias, posponiendo el debate sobre la nueva regulación. A pesar de las sucesivas resoluciones judiciales contrarias a las fórmulas de urgencia arbitradas durante todo ese período, hubo un uso permanente de este tipo de fórmulas, que no pretendían crear un marco legal sobre la hacienda local, sino paliar una situación endémica de las corporaciones locales que se había constatado en estos primeros años de actuación. Así, se promulgaron diversas «Leyes de medidas urgentes» en materia de financiación local, hasta llegar a la más importante y a la que me quería referir fundamentalmente: La Ley 24/1983 de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales que posteriormente el Tribunal Constitucional rechazó en algunos artículos importantes, referidos a tributos como el establecimiento de recargos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y la libertad de tipo sobre la contribución territorial urbana. Estas sentencias de nuestro más alto Tribunal, amén de agravar la situación de insuficiencia financiera endémica, obligaron a acelerar la discusión y posterior formulación de la nueva legislación.

He querido hacer estos breves comentarios sobre la situación de partida y sus condicionantes porque, en alguna medida, éstos han marcado el proceso de discusión y el propio resultado. Aun siendo pronto todavía para emitir valoraciones, no ha sido, como por otra parte parecería lógico, la discusión acerca del nivel competencial de cada administración el que ha precedido a la fijación de la potencialidad financiera de las administraciones locales, a diferencia de lo ocurrido con las comunidades autónomas, donde, en líneas generales, sí se ha producido. Gracias a ser administraciones nuevas, han podido negociar sobre bases más filosóficas la autonomía financiera para la gestión de sus respectivos intereses y la suficiencia para la realización de las competencias que las leyes les encomienden.

EL REPARTO DEL GASTO PÚBLICO. COMPARACION CON OTROS PAISES

Las corporaciones locales formulamos, en la IV Asamblea General de la Federación Española de Municipios y Provincias —que agrupó a más del 90 por 100 de la población y en torno al 80 por 100 de los ayuntamientos y diputaciones españolas— un supuesto reparto ideal del gasto público total del Estado sobre la base del 50 por 100 para el gobierno central, el 25 por 100 para las comunidades autónomas y el 25 por 100 para las corporaciones locales. Si bien es cierto que estos porcentajes no responden a ninguna fórmula matemática o económica que nos indique lo ideal, si tenemos presente la nueva organización territorial de España, el previsible reparto com-

petencial final y, consecuentemente, la atribución de prestación de servicios en la realidad, así como la tendencia de los países de nuestro entorno europeo y occidental, es posible que lo deseable fuera que los porcentajes sean los que propusimos, o aproximados.

La verdad es que no existen muchas estadísticas fiables o contundentes, pero la estructura comparativa que me interesa destacar es la siguiente: en España, en 1983, la distribución era en torno al 73,10 por 100 el gobierno central, el 13,97 las comunidades autónomas y el 12,93 las entidades locales. En los países federales, en el año 1983, la distribución era el 55,85 por 100 el gobierno central, el 26,49 los entes intermedios y el 17,66 los entes locales; y en los países unitarios, por tener otra referencia, eran el 64,82 el gobierno central y el 35,18 los entes locales. Difícilmente, sobre la apreciación de este cuadro estadístico, se puede afirmar que España sea en estos momentos un estado fuertemente descentralizado. Ciertamente lo es si atendemos a nuestro pasado inmediato y a las definiciones de nuestro texto constitucional —estatutos de autonomía y normas de administración básica en materia local—, pero la comparación con los estados de nuestro entorno, federales o unitarios, no nos permite todavía grandes alardes ni muchísimo menos.

En ese sentido, no se puede desconocer la contradicción existente en nuestro Estado entre la atribución competencial, que es, en principio, amplísima, según define el artículo 25-1 de nuestra Ley Básica, y lo exiguo de los recursos financieros locales. La consideración de las administraciones locales, que compartimos,

como administraciones esencialmente prestadoras de servicios públicos directos a los ciudadanos, junto con su carácter bifronte de relación con la Administración del Estado y las de las distintas comunidades autónomas, hace, sin duda, difícil el camino hacia ese reparto ideal que defendemos. En cualquier caso, solamente la precisa definición de las competencias, en cuanto a los servicios a suministrar se refiere, de cada nivel de administración nos permitirá definir su potencial financiación.

Después de una lógica velocidad inicial, a la que me refería al principio, en cuanto a la calidad y cantidad de los servicios de nuestra corporaciones locales se refiere —lógica si se entiende que fueron responsables políticos ante sus ciudadanos con una legislación preconstitucional y que tenían ante sí un desierto sobre el que actuar—, hemos pasado a una situación en la cual creemos conocer cuál puede ser el marco de actuación definitivo de las corporaciones locales, si bien las resistencias de parte de algunas, por no decir de todas, las comunidades autónomas, ocupadas en procesos de autofinanciación, han generado más de una disfunción. La experiencia en estos diez años de gestión de corporaciones locales democráticas, y sobre todo la realidad de nuestro entorno europeo, perfilan, cada vez con más nitidez, nuestra actividad prestadora de servicios a la colectividad.

Esquemáticamente, recogiendo algunos datos de un informe que se ha elaborado recientemente en el seno de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, y que se ha presentado recientemente, en la vigésimocuarta conferencia celebrada en Stras-

burgo, se pueden señalar ciertos servicios como dentro de la competencia genérica de los poderes locales en prácticamente todos los países de la CEE. Así: vías públicas, alumbrado público, abastecimiento de aguas y saneamiento, urbanismo, deporte, cultura, tratamiento de residuos sólidos, parques y jardines, limpieza viaria, tráfico y servicios sociales, son servicios que prácticamente en todo el marco comunitario están asignados a las corporaciones locales. En cuanto a la educación y a la sanidad, la situación varía considerablemente de unos países a otros. Por regla general, en materia escolar, como es el caso de España, los gastos de mantenimiento de infraestructuras corren a cargo de las entidades locales e intermedias. En algunos países —como Suecia, Noruega, Dinamarca y alguno más— los salarios quedan también a cargo de las entidades locales, si bien son mayoritariamente, o en su totalidad, reembolsados por el Estado. En cuanto a la sanidad, la situación varía mucho en cada país. En Suecia y Noruega, gran parte de los costes de la asistencia primaria y hospitalaria son sufragados por los entes locales.

FINANCIACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Admitiendo que la situación actual es muy distinta tras estos últimos años, es igualmente cierto que, para prestar el mismo tipo de servicios, los entes locales españoles disponen de un menor porcentaje sobre los recursos públicos del Estado que en la mayor parte de los países integrantes de la CEE. Señalaba al principio que es pronto aún para valorar los resultados de una inmediata aplicación de la nueva Ley de Fi-

nanciación. No obstante, y desde el punto de vista de las colectividades locales, en principio, se han recogido en la ley muchas de las propuestas que formulamos previamente. Al mismo tiempo, es posible mantener algunas críticas sobre cuestiones importantes de gestión de determinados tributos, que pueden alterar la capacidad recaudatoria de estos entes locales.

Características de los tributos locales

En cuanto al sistema tributario, decíamos que, para que resultase adecuado, la nueva ley debía responder a las siguientes características.

a) *Simplificación.* Tanto por los efectos positivos que ésta representa de cara a una agilización de procedimientos burocráticos como por la evidente reducción en los costes de gestión, los tributos locales deberían responder a criterios de simplificación, aglutinando en un número menor de figuras tributarias los hechos imponibles existentes en la actualidad. Por lo que a los impuestos se refiere, la nueva ley introduce cambios verdaderamente sustanciales; partiendo de un total de diez figuras impositivas, el nuevo sistema se estructura, como saben, sobre tres grandes impuestos: sobre bienes-inmuebles, sobre actividades económicas y sobre vehículos de tracción mecánica. Se crea, asimismo, el impuesto sobre construcción, instalación y obras, y se sustituye el impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos por otro de igual naturaleza y de parecida denominación, aunque referido únicamente a los de carácter urbano. Parece, pues, en principio, plausible, esta reduc-

ción al 50 por 100 de las figuras impositivas existentes, de las cuales, en principio, cabe esperar al menos la misma potencia recaudatoria con una reducción del coste de gestión. Es de destacar, asimismo, el hecho de que se supera la complicada distinción anterior entre impuestos locales obligatorios y potestativos en función de la figura de que se tratara y del número de habitantes del respectivo municipio. En la nueva ley, se configuran los tres primeros como obligatorios, y los de construcciones e incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana como voluntarios, sin considerar el número de habitantes del municipio que los imponga.

b) *Flexibilidad.* Esta era otra de las demandas que hacíamos al nuevo sistema, para permitir a las corporaciones locales la adecuación de éste a la financiación de las necesidades de gasto derivadas del ejercicio de sus competencias. En la exposición de motivos de la nueva ley, se alude a ese aspecto, significando en él que el principio de autonomía, referido al ámbito de la actividad financiera local, se traduce en la capacidad de las entidades locales para potenciar sus respectivas haciendas; esta capacidad, continúa diciendo, implica algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local, involucrando a las propias corporaciones en el proceso de obtención y empleo de sus recursos financieros, y permitiéndolas influir en la determinación de su volumen. Por lo que a la materia impositiva se refiere, esta flexibilidad se traduce fundamentalmente, aparte de la incorporación o no de figuras voluntarias, en el establecimiento de unos tipos de gravamen variables, dentro de los límites que la ley

señala, en función de parámetros como el número de habitantes, ser o no capital de provincia o comunidad autónoma, prestar el servicio de transporte público colectivo de superficie, y servicios de los obligatorios con carácter de mínimos, fijados en la Ley 785, de 2 de abril. Así ocurre con respecto al impuesto sobre bienes inmuebles, mientras que la fórmula prevista para el impuesto sobre actividades económicas consiste en la posibilidad de establecer sobre las cuotas mínimas un coeficiente único en función de la población, así como una serie de índices según cual sea la categoría de la calle donde se encuentra el establecimiento. En el caso del impuesto sobre vehículos sólo se contempla la aplicación sobre las cuotas de un coeficiente de acuerdo con la población.

c) *Control de las bases tributarias.* Decíamos también que las bases tributarias van a ser controladas directamente por la Administración del Estado. Cierto es que no todas las corporaciones locales demandan en la práctica ese control con la misma intensidad. Desde un punto de vista jurídico formal, así debía ser, por cuanto difícilmente podremos hablar de autonomía financiera local sin este requisito. El hecho de que la mayoría de los ayuntamientos, o una gran parte de ellos, no tengan capacidad para gestionar el mantenimiento de los catastros, y por consiguiente los padrones del impuesto, no significa que se deba hurtar, ya en la ley, esta posibilidad. Muchos ayuntamientos, sobre todo los grandes, tienen capacidad de gestión suficiente, y no parece que la referencia a fórmulas de colaboración con un organismo autónomo estatal, como es el Centro de Gestión Catastral y Coopera-

ción Tributaria, pueda colmar sus legítimas aspiraciones. Desde las corporaciones locales se entiende que, al igual que se reconoce la incapacidad de muchas entidades locales para cumplir con las obligaciones que la ley les atribuye, se exige que otras colaboren con ellas para que no se lesione su autonomía en este caso; el principio debería de haber sido el mismo, o cuando menos haber establecido una distinción en función de la diferente capacidad de gestión. El peso de estos impuestos en los ingresos de la hacienda municipal confirma la necesidad de que su gestión sea de carácter local, y así se debería haber contemplado en el nuevo marco legal. Si por gestión se entiende todo cuanto atañe a los diferentes procesos necesarios para generar los bancos de datos, notificarlos, modificarlos, inspeccionar su realidad física, económica y jurídica, aprobar los padrones, cobrar los recibos y perseguir por vía de apremio la liquidación de las deudas tributarias, la nueva ley no sólo no concede a los entes locales la exclusividad en la gestión, sino ni tan siquiera el protagonismo que, por otro lado, les van a atribuir los ciudadanos con sus inevitables reclamaciones. Ante la clara insuficiencia del sistema tributario local para cubrir los costes derivados del desarrollo de su ámbito competencial, y en virtud del cumplimiento del principio constitucional de suficiencia, el equilibrio presupuestario de las entidades locales queda supeditado a la existencia de una participación en los ingresos del Estado que venga a garantizar la atención de las obligaciones que aquéllas tengan encomendadas. Por lo demás, la existencia de esa participación es una exigencia constitucional establecida en el artículo 142.

Participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas

Desde los ayuntamientos y diputaciones, a través de su representación, se han defendido ante el gobierno los planteamientos de las corporaciones locales por lo que se refiere a las dos cuestiones fundamentales, a saber: la cuantía inicial de las participaciones, con sus fórmulas de actualización y la forma de distribución de éstas. El texto de la nueva ley, como es público, es fruto, en parte, de una negociación con la representación de la Federación Española de Municipios y Provincias, y, como ya he manifestado en otras ocasiones, en esa cuestión se han producido al menos aproximaciones importantes. La cifra de la financiación inicial para los municipios, por su participación en los tributos del Estado, es de 433.000 millones de pesetas para el año 1989, cifra que se acerca a las manejadas como deseables por éstos. Quiero hacer una matización: cuando digo que se acerca a las cifras deseables por la Federación, quiero referirme a que esa cifra se ha manejado, teniendo en cuenta no ese marco de referencia al que aludía antes en relación con otros países europeos, sino nuestro propio proceso, independientemente de que no sea ni muchísimo menos la cifra ideal, o al menos esa cifra de distribución en torno al 50, 25 y 25 por 100. Sin embargo, sí se aproxima a las que se manejaban por entonces en la Federación Española de Municipios y Provincias. A esa cantidad debe añadirse la liquidación prevista por mayores ingresos en 1988, que estimamos inicialmente en unos 7.000 millones, con lo que la participación para 1989 se situará en 440.000 millones.

En cuanto a la fórmula de distribución recogida en el artículo 116 de la Ley, es muy similar a la actual y, en términos generales, se puede considerar como operativa, habida cuenta, sobre todo, de la dificultad que entraña encontrar un procedimiento que colme las aspiraciones de todos los municipios. La experiencia ha demostrado que el sistema de distribución actual, sin ser perfecto, teniendo problemas, dando lugar a discusiones entre los municipios, etc., no ha generado en estos últimos años una conflictividad importante en el conjunto de las corporaciones locales. Hay que tener en cuenta que el municipalismo español es muy complejo: existen 8.000 ayuntamientos, entre los que hay desde municipios con 100 ó 200 habitantes hasta municipios o macromunicipios con millones de habitantes. Cualquier fórmula de reparto iba a ser compleja, y en este momento se está planteando con el Ministerio de Economía y Hacienda si es o no oportuno, o en qué momento se pueden introducir algunas modificaciones que racionalicen más la distribución, que a mi juicio no es correcta, pero sí operativa. Por eso se ha optado por no modificar los criterios según los cuales ésta se realiza.

Una reivindicación del sector local, que contribuiría a dar cumplimiento a la totalidad del mandato constitucional del artículo 142, es la que se refiere a la participación en los tributos de las comunidades autónomas, que no se ve recogida en el texto de la ley. Se podrá aducir, y no sin razón, que esta ley no puede entrar a regular esta cuestión, atribuida en exclusiva a las propias comunidades autónomas. Pero desde el sector local se ve con preocupación, dado que el precepto

constitucional debería desarrollarse por leyes del Estado también en este aspecto; al menos en sus cuestiones fundamentales, como son la fijación de un mínimo de participación y de una fecha para su articulación en todas las comunidades autónomas. No olvidemos que el precepto constitucional se refiere a la financiación genérica de las haciendas locales, con independencia del nivel de servicios prestados o de las fórmulas de articulación territorial que puedan establecer cada una de las comunidades autónomas. Por otro lado, y ésta sería razón suficiente para una intervención legislativa estatal, a las comunidades autónomas les fueron cedidos recursos ordinarios del Estado en cuyos productos participaban anteriormente los entes locales.

Armonización y autonomía financiera de las corporaciones locales en la CEE

La mejora de nuestro sistema de financiación local, con todos los inconvenientes que la nueva ley presenta, que son muchos (y en este momento hay importantes incertidumbres para cuando entre en vigor), soslaya no obstante, y afortunadamente, los intentos que se están produciendo en otros estados de la CEE que, con el pretexto de la entrada en vigor del Acta Unica, pretenden limitar la capacidad financiera de los entes locales. Voy a referirme a la necesaria armonización de legislaciones que permite el objetivo de libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales previsto para el año 1993. Desde hace bastantes años, la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales, que

depende del Consejo de Europa, espera que, a partir de ahora, el recientemente creado Consejo Consultivo para las Colectividades Locales y Regionales, dependiente de la Comisión Europea, se ocupe de analizar las tendencias de la nueva fiscalidad local, y las necesarias adaptaciones, pero sobre las bases definidas en la Carta Europea de la Autonomía Local que, en sus artículos 4 y 9, establece los principios referidos a los recursos de las corporaciones locales. En este sentido, la Conferencia de Poderes Locales constataba y denunciaba recientemente la tendencia surgida en varios estados a reducir la autonomía financiera de las corporaciones locales, pretendiendo bien la nacionalización de ciertos impuestos locales, o bien la fijación por el Estado de una tasa anual de aumento, limitando así la libertad del poder político local. Asimismo, se señalaba cómo los impuestos locales sobre las familias o las empresas, en vigor en varios países, no perjudican a la competitividad de la industria en éstos. Lo cierto es que si en cuanto a los principios sobre los que se debe construir una hacienda local hay un cierto consenso, la inexistencia de unas estadísticas homogéneas y transparentes dificulta el análisis comparativo.

Transferencias directas a las corporaciones locales

En este mismo contexto europeo, se podrían señalar dos cuestiones más: de una parte, la bondad y la cuantía de las transferencias directas y, de otra, la importancia creciente de la financiación de gastos de inversión a través de fondos estructurales comunitarios. En cuanto a la primera de las cuestiones, la

apuesta por las transferencias o subvenciones no condicionadas o globales a los entes locales es consecuencia de la misma defensa de la autonomía local, y así se ha recogido igualmente en la Carta Europea. Esta categoría de transferencias fundamentadas en criterios objetivos —como el esfuerzo fiscal, la población, el número de niños, o de ancianos, o de plazas escolares— debe suponer un porcentaje importante en la financiación de los entes locales, sobre todo en estados como el nuestro. Pretendemos hacer convivir una atomización excesiva del mapa de municipios con una liquidación uniforme para todos ellos. En nuestro Estado, en el momento presente, y según recoge la Ley de Presupuestos de 1989, el punto de partida de esas transferencias supone entre un 30 y un 40 por 100 del gasto local, que esté garantizado por los ingresos derivados de la participación en tributos del Estado. Por tanto, lo que cada presupuesto municipal obtiene aproximadamente de transferencias directas del Estado le viene a suponer entre un 30 y un 40 por 100 de su presupuesto de transferencias directas. En cuanto a los recursos que pudieran allegarse desde las comunidades autónomas, se ha dicho que hasta ahora ninguna de ellas lo ha previsto ni parece que vaya a hacerlo a corto plazo. Hay algunos mecanismos parecidos a éste, pero son fundamentalmente transferencias finalistas, y no de carácter no finalista. Además, tampoco se utiliza la posibilidad que las comunidades autónomas tienen de transferir o delegar competencias en los entes locales, muchas veces mejor situados para prestar determinados servicios; transferencias que, lógicamente, deberían ir acompañadas de los correspondientes medios

financieros. Aunque esta posibilidad esté prevista en la legislación aprobada por la mayor parte de los parlamentos autonómicos, las comunidades autónomas prefieren utilizar los mecanismos de subvenciones específicas o condicionadas que, en cualquier caso, les permitan un mayor control del gasto, utilizándose en ocasiones como medios de presión sobre las corporaciones locales, e incluso como instrumento de control político.

Los fondos estructurales y su control

Los fondos estructurales de la CEE, fundamentalmente el Fondo Social Europeo y el FEDER, sobre todo después de la reforma de sus reglamentos, que pretende duplicar su montante global, suponen, sobre todo en estados como el nuestro, una fuente adicional de recursos para financiar determinadas obras, y sobre cuyo control las corporaciones locales teníamos, hasta ahora, escasa o nula participación. Esperamos que la reciente creación del Consejo Consultivo para las Colectividades Locales y Regionales sirva, entre otras cosas, para fijar los objetivos anuales de estos fondos, así como para determinar su cuantía y su distribución, ya que hasta la fecha las corporaciones locales europeas sólo tenían desinformación y muy pocos cauces de participación, a no ser que ésta fuera ofrecida por mecanismos internos de cada Estado.

CONCLUSIONES

Muchas otras cuestiones, relacionadas con estos temas, no han sido conscientemente abordadas en este trabajo, que no pre-

tende más que aportar una reflexión sobre algunas de ellas. Pero sí me gustaría concluir con un resumen de las manifestaciones realizadas, constataciones, o preocupaciones, que pudieran servir para centrar un debate posterior. Así pues, la nueva ley ha mejorado sustancialmente, desde un punto de vista técnico, la situación anterior, ha recogido muchas de las reivindicaciones del sector local; pero, no obstante, presenta todavía muchos interrogantes y, desde su nacimiento, algunas críticas en cuanto a la tributación propia. Ofrece un marco adaptado a la Constitución y a la doctrina del Tribunal Constitucional y simplifica el sistema, pero no garantiza un aumento de la potencia. Además se les niega a las corporaciones locales el control de las bases tributarias en beneficio del Estado, con los riesgos que esto supone de limitación de la autonomía local. Se establece una regulación de las participaciones en los tributos del Estado más seria, a través de la previsión de su regulación automática, de forma equivalente a las comunidades autónomas. No obstante, el importante aumento que ha supuesto la nueva fijación de la financiación inicial en su cuantía definitiva no va a resolver los problemas de insuficiencia financiera de las corporaciones locales. Serán necesarios, a mi juicio, al menos otros diez años para que la conclusión del nuevo sistema de reparto del poder entre gobierno central, comunidades autónomas y corporaciones locales que articula la Constitución configure un modelo estable en el que cada administración tenga definidas claramente sus competencias exclusivas y concurrentes, facilitando así datos suficientes para una mejor asignación de recursos financieros.

Los estados modernos, y especialmente los miembros de la CEE y del Consejo de Europa, defienden políticamente una mayor descentralización en la toma de decisiones en favor de las administraciones más próximas al ciudadano. Esta tendencia no debe verse detenida con el argumento del mercado único; antes bien, se debe avanzar en la elaboración de estadísticas homogéneas que permitan que, sin merma de la capacidad financiera de los entes locales, se puedan corregir las disfunciones que, para el logro de este objetivo, aún existen. Por último, dejar constancia de que, aun reconociendo el importante esfuerzo realizado en estos años para aumentar la capacidad de gasto del sector local y su correlativa responsabilidad en la obtención de ingresos, nos encontramos todavía a la cola de los estados de la CEE, con independencia del modelo de organización territorial del que estén dotados.

LA REDISTRIBUCION LOCAL EN LOS PAISES DE NUESTRO ENTORNO

Javier SUAREZ PANDIELLO

La articulación de unas relaciones fiscales intergubernamentales correctas, en el sentido de minimizar tensiones políticas y maximizar el logro de los objetivos de equidad y eficiencia que debe inspirar toda acción tomada en el campo de la economía del sector público, plantea, como requisito indispensable, una delimitación competencial o de funciones entre los distintos niveles de gobierno que concurren en el marco de un sistema descentralizado.

Dada la división de responsabilidades político-administrativas que tienen lugar en el mundo de los países desarrollados, en los que generalmente convive la Administración central del Estado con otros niveles inferiores (en el sentido territorial del término), se trata de atribuir a cada nivel de gobierno las funciones que mejor pudiera desarrollar, dadas sus dimensiones territoriales o espaciales, sus limitaciones legales o constitucionales y el comportamiento esperado de los individuos desde sus diversas ópticas (como consumidores-demandantes, como votantes-electores o como políticos-gestores).

El enfoque más influyente para el análisis de este tipo de problemas tiene su origen en las aportaciones pioneras de hacendistas como Tiebout, Musgrave y Oates. La ortodoxia que emana de dichas aportaciones nos muestra cómo las haciendas subcentrales deberían comportarse exclusivamente como haciendas de servicios, limitándose a cumplir con la función musgraviana de asignación y evitando conductas beligerantes respecto a la redistribución de la renta o a la estabilización económica, funciones éstas para cuyo desarrollo ocuparía una mejor posición, en términos de ventajas comparativas, la hacienda central.

Sin embargo, aun cuando se admite en gran medida la superioridad de la dirección estatal, no han faltado voces que reclaman un cierto grado de beligerancia por parte de los entes regionales y locales, bien en apoyo de políticas suprarregionales, como agentes de gasto al servicio del poder estatal, o bien como agentes subsidiarios en aquellos objetivos no alcanzados por éste.

En este contexto, el objetivo de esta nota es únicamente mostrar una aproximación a las actitudes redistributivas de las localidades encuadradas en un grupo de países de nuestro entorno inmediato, sobre la base de una serie de hipótesis previamente fijadas.

En este sentido, los países a examinar serán seis estados relevantes pertenecientes a la Comunidad Económica Europea, de los cuales cinco son estados unitarios (Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Gran Bretaña) y uno (República Federal Alemana) es un estado federal. Además, dado el relativo grado de indefinición que todavía hoy se mantiene en nuestro país acerca del grado de profundidad deseable en materia de descentralización administrativa, se incluye también la experiencia de otros estados no comunitarios (Austria, Canadá, Suiza y Estados Unidos) cuyo común denominador consiste en estructurarse como estados federales.

En consecuencia, la muestra a observar está constituida por diez países desarrollados, con sistemas de gobierno democráticos e instituciones económicas de corte capitalista, y con un peso importante del sector público en la economía nacional.

En cuanto a las hipótesis de trabajo en relación con las políticas redistributivas, cabría señalar lo siguiente:

a) Desde la óptica de los ingresos, consideraremos que un gobierno local pretende actuar beligerantemente en el campo redistributivo cuando en su estructura fiscal propia tengan un peso relevante la imposición sobre la renta, sobre los beneficios o sobre las ganancias de capital, dado que son éstos los tributos que mejor se acomodan al principio de capacidad de pago, puesto que otros impuestos locales, y en particular el impuesto sobre la propiedad, ofrecen serias dudas acerca de la progresividad de su incidencia efectiva.

b) En relación con el gasto público, supondremos una intención deliberadamente redistributiva a aquellas localidades en las cuales tengan un peso importante servicios públicos tradicionalmente considerados como bienes preferentes, tales como la educación, la sanidad o la asistencia social.

El cuadro n.º 1 expone la participación porcentual de cuatro categorías de tributos en la fiscalidad propia de las localidades. Por lo que respecta a la imposición sobre la renta, se observa que las localidades de seis de los diez países de la muestra utilizan, en alguna medida, esta figura tributaria de carácter más claramente distributivo. Sin embargo, la discrecionalidad de las autoridades locales no es la misma en todos los casos. Así, mientras en Alemania esta recaudación procede de una participación en el impuesto federal, con lo que difícilmente se puede encontrar un interés explícito de carácter redistributivo en el nivel local de gobierno, en Dinamarca, Suiza y Estados Unidos existen impuestos locales independientes, y en Bélgica e Italia adoptan la forma de recargos sobre el impuesto estatal. En cualquier caso, y pese a la limitación a la progresividad existente en el campo local,

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA DE LA FISCALIDAD PROPIA DE LOS ENTES LOCALES - 1984

	Bélgica	Dinamarca	Francia	Italia (*)	Gran Bretaña	RFA	Austria	Canadá	Suiza	EEUU
Impuestos sobre la renta, beneficios y ganancias de capital	81,00	93,46	—	34,53	—	85,11	—	—	86,88	5,85
Impuestos sobre la propiedad	—	6,39	35,87	32,33	100	14,16	100	97,97	12,77	75,03
Impuestos sobre bienes y servicios.	12,61	0,14	8,81	31,75	—	0,73	—	—	0,35	19,12
Otros impuestos	6,39	0,01	55,44	1,39	—	—	—	2,03	—	—

(*) Incluye nivel regional de gobierno.

Fuentes: FMI (1987), EUROSTAT (1987) y Suárez Pandiello (1989).

CUADRO N.º 2

ESTRUCTURA DEL GASTO LOCAL POR FUNCIONES - 1984

	Bélgica	Dinamarca	Francia (*)	Italia	Gran Bretaña	RFA	Australia	Canadá	Suiza	EEUU
1. Servicios públicos generales...	—	3,99	14,03	—	2,58	7,14	22,72	5,99	9,08	5,21
2. Defensa.....	—	0,08	—	—	0,03	—	—	—	1,85	—
3. Orden público y seguridad ciudadana.....	—	0,45	2,37	—	10,26	2,89	1,69	8,11	4,46	8,88
4. Educación.....	—	13,16	13,20	—	34,10	10,72	0,46	41,32	22,65	43,81
5. Sanidad.....	—	16,03	3,07	—	—	13,55	2,06	5,82	14,36	8,43
6. Seguridad social y bienestar.....	—	49,52	18,02	—	14,32	21,94	2,75	3,66	8,75	8,05
7. Viviendas y servicios comunitarios.....	—	3,42	15,36	—	16,74	15,74	14,75	8,72	10,98	2,41
8. Servicios recreativos, culturales y religiosos.....	—	3,08	7,98	—	4,40	6,38	15,32	6,19	6,28	2,88
12. Transporte y comunicaciones.....	—	3,96	13,29	—	6,74	7,84	29,39	9,78	9,47	6,49
9, 10, 11 y 13. Otros servicios económicos.....	—	4,98	6,02	—	1,95	5,35	3,68	1,01	3,15	2,30
14. Otros gastos.....	—	1,33	6,66	—	8,78	8,45	7,18	9,80	8,97	11,54

(*) Año 1983.

Fuentes: FMI (1987) y Suárez Pandiello (1989).

ya que los impuestos locales suelen ser de tipos proporcionales, se puede hablar de actitudes al menos moderadamente redistributivas, a nivel local, principalmente en Bélgica, Dinamarca y Suiza.

Más importante es, si cabe, la redistribución llevada a cabo en los países de nuestro entorno a través del gasto público. En este sentido, el cuadro n.º 2 contiene la clasificación funcional del gasto local en los países de la muestra, en términos porcentuales, para el año 1984. A efectos clarificadores, he reelaborado la información recogida en este cuadro sobre la base de considerar que una función desempeñada por el sector

público local es importante, o resulta representativa, cuando el porcentaje de recursos totales destinados a ella es superior a la media aritmética correspondiente al total de las funciones. Es decir, puesto que examinamos once funciones de gasto, si el porcentaje (p) destinado a una función es

$$p > 9,09 = \frac{100}{11}$$

entonces diremos que el valor es representativo, y en el cuadro n.º 3 aparecerá la inscripción *si* relativa a dicha función y país.

El cuadro n.º 3 así construido nos muestra cómo la función educativa es representativa en siete de los ocho países para los que existen datos, y otras funciones relacionadas con la provisión de bienes preferentes, con importantes componentes redistributivos, como son la de seguridad social y bienestar, y la de sanidad, también presentan cierta relevancia.

A la vista de estos datos ¿qué cabe decir del caso español? En nuestro país, el componente redistributivo de las actuaciones locales es sustancialmente inferior al observado, en general, en los países de la muestra.

CUADRO N.º 3

FUNCIONES REPRESENTATIVAS DEL GASTO LOCAL EN 1984

	Bélgica	Dinamarca	Francia (*)	Italia	Gran Bretaña	RFA	Australia	Canadá	Suiza	EEUU
1. Servicios públicos generales...	—	NO	SI	—	NO	NO	SI	NO	NO	NO
2. Defensa.....	—	NO	NO	—	NO	NO	NO	NO	NO	NO
3. Orden público y seguridad ciudadana.....	—	NO	NO	—	SI	NO	NO	NO	NO	NO
4. Educación.....	—	SI	SI	—	SI	SI	NO	SI	SI	SI
5. Sanidad.....	—	SI	NO	—	NO	SI	NO	NO	SI	NO
6. Seguridad social y bienestar.....	—	SI	SI	—	SI	SI	NO	NO	NO	NO
7. Viviendas y servicios comunitarios.....	—	NO	SI	—	SI	SI	SI	NO	SI	NO
8. Servicios recreativos, culturales y religiosos.....	—	NO	NO	—	NO	NO	SI	NO	NO	NO
12. Transporte y comunicaciones.....	—	NO	SI	—	NO	NO	SI	SI	SI	NO
9, 10, 11 y 13. Otros servicios económicos.....	—	NO	NO	—	NO	NO	NO	NO	NO	NO
14. Otros gastos.....	—	NO	NO	—	NO	NO	NO	SI	NO	SI

(*) Año 1983.

Fuente: Suárez Pandiello (1989).

CUADRO N.º 4
ESTRUCTURA DEL GASTO LOCAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA - 1987

	Ayuntamientos	Diputaciones (*)	Total Entes Locales	Funciones representativas (Total Entes)
Servicios generales	25,56	11,23	18,20	SI
Educación	4,73	4,28	3,94	NO
Sanidad	1,49	19,17	5,22	NO
Pensiones y asistencia social	6,51	9,73	6,87	NO
Vivienda y bienestar comunitario	32,92	13,05	23,40	SI
Otros servicios comunitarios y sociales	11,54	7,60	9,14	NO
Servicios económicos	5,13	13,88	6,45	NO
Deuda e indeterminados	12,12	21,06	26,78	SI

(*) Sólo régimen común (incluye también Cabildos Insulares).

Fuentes: DGCHT (1987) y Suárez Pandiello (1989).

CUADRO N.º 5
GASTO LOCAL POR FUNCIONES - 1984

	Dinamarca	Francia (*)	Gran Bretaña	RFA	Australia	Canadá	Suiza	EEUU	España (**)
Gastos redistributivos	78,71	34,29	48,42	46,21	5,27	50,80	45,76	52,59	16,03
Otros gastos	21,29	65,71	51,58	53,79	94,73	49,20	54,24	47,71	83,97

(*) Año 1983.

(**) Año 1987.

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros 2 y 4.

Desde la óptica de los ingresos, la fiscalidad local española se basaba, hasta ahora, en tributos herederos de la vieja imposición estatal de producto, tributos, por lo tanto, de naturaleza real u objetiva y de dudosa progresividad efectiva. El intento de incorporar una figura tributaria de corte progresivo, cual era el recargo sobre la cuota líquida del IRPF, fracasó por errores de diseño, al ser declarado inconstitucional, y de los polvos de la ofensiva política contra un tributo precipitado y erróneamente generado surgieron los lodos del entierro definitivo, en la nueva Ley de Financiación Local, de la única figura que, a mi juicio, podía cumplir una importante función equitativa.

Las nuevas figuras tributarias surgidas de la reciente Ley Reguladora de las Haciendas Locales, si bien simplifican notablemente el campo de la fiscalidad local, se muestran continuistas en cuanto a las bases a gravar. Sin embargo, la mayor discrecionalidad que la nueva ley concede a las localidades para determinar sus ingresos (vía variaciones en los tipos de gravamen) supone un loable intento de incrementar sus responsabilidades políticas.

Por lo que se refiere al gasto público, tampoco se puede decir que el comportamiento de las localidades españolas sea muy dado a veleidades redistributivas.

El cuadro n.º 4 recoge la clasificación funcional del gasto local español, según los Presupuestos del año 1987 y diferen-

ciando ayuntamientos y diputaciones. Del mismo modo, se pueden observar las funciones representativas (para el total de entes locales), definidas de un modo análogo al utilizado en el cuadro n.º 3; es decir, según la media aritmética correspondiente al total de las funciones. Dado que únicamente utilizamos ocho funciones para el caso español, el porcentaje mínimo necesario para considerar la función representativa será el 12,5 por 100.

Según el citado cuadro n.º 4, carecen de representatividad las tres funciones que considerábamos especialmente redistributivas (educación, sanidad y asistencia social). Únicamente las diputaciones juegan un papel significativo en materia sanitaria, dadas sus competencias en materia hospitalaria (tanto de carácter general como de asistencia psiquiátrica), papel no refrendado si tomamos conjuntamente a la totalidad de los entes locales, en cuyo caso sólo son representativos los gastos destinados a servicios generales (funcionamiento burocrático), vivienda y bienestar comunitario (urbanización) y deuda e indeterminados (herencia de sistemas financieros insuficientes).

El cuadro n.º 5, elaborado a modo de resumen global, segrega los gastos redistributivos —definidos como suma de los porcentajes destinados a educación, sanidad, y asistencia y seguridad social— del resto de los gastos públicos. En él se observa cómo, exceptuando a Australia, en todos los países de la muestra internacional

utilizada la redistribución local vía gasto es sensiblemente superior a la del caso español. España y Australia serían, en este sentido, los países más «ortodoxos» a la luz de la teoría de la descentralización fiscal.

Como conclusión, cabría indicar que, pese a la fuerza de las razones en favor de la centralización de la mera provisión de bienes y servicios neutrales respecto de la distribución de la renta, y acentúan la prestación de bienes preferentes, tales como la educación, la sanidad y la asistencia social, con fuertes componentes redistributivos. Avanzar por ese camino, poco surcado por las localidades españolas, como muestran los datos aportados, representa un nuevo reto de homogeneización con los países de nuestra área de influencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (DGCHT) (1987): *Presupuestos de las Corporaciones Locales*, Madrid.
- EUROSTAT (1987): *General Government Accounts and Statistics (1970-1984)*, Luxemburgo.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (1987): *Government Finance Statistics Yearbook*.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1989): «Las haciendas locales a la luz de la experiencia internacional», en *Revista de Economía Pública*, n.º 2.