

LAS HACIENDAS LOCALES: SITUACION ACTUAL

José Antonio ANTON

I. PLANTEAMIENTO

UNO de los temas que constituyen preocupación histórica perenne en nuestro país, tanto para los técnicos como para los políticos, es, sin duda, el de la hacienda provincial y municipal, y especialmente, por su mayor peso específico en la vida nacional, esta última. Con machacona reiteración se subraya la insuficiencia de sus ingresos para la cobertura de crecientes demandas sociales, al tiempo que las autoridades locales son acusadas de un recurso excesivo al endeudamiento para encontrar medios que dilapidar en gastos carentes de justificación económica y social relevante. Se insiste en la necesidad de potenciar la autonomía local, y cuando repasamos con un cierto cuidado el ordenamiento jurídico de sus sistemas de ingresos y gastos percibimos lo limitado de sus poderes y facultades. Hablamos, por último, de los municipios españoles como si se tratara de un conjunto homogéneo, cuando en realidad, frente a dos ayuntamientos con más de 1.000.000 de habitantes, hay casi cinco mil (de los ocho mil que integran el total) que no llegan a 1.000 habitantes.

Conviene, pues, para conseguir una cierta claridad a efectos del enjuiciamiento del problema, partir de las líneas fundamentales que rigen el esquema organizativo de la financiación local.

A este respecto, nuestra Constitución es considerablemente escueta. El artículo 142 dispone que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas, y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y en los de las comunidades autónomas.

Junto a este precepto, que marca

cuáles son las dos fuentes fundamentales —pero no únicas— de ingresos, el apartado 2 del artículo 133 determina que las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Conviene dejar bien sentado, para evitar frecuentes errores interpretativos de nuestra realidad, que aunque el artículo 133.2 de la Constitución parezca colocar en pie de igualdad a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, su situación es bien distinta, justamente porque las primeras gozan de poder legislativo, en tanto que las segundas carecen de él. Esta diferencia determina una posición diferente en cuanto a las posibilidades de unas y otras en el ámbito de sus tributos propios. En efecto, las comunidades autónomas pueden, de acuerdo con los artículos 6 a 9 de la Ley Orgánica de Financiación, establecer sus propios tributos, regulándolos a través de las leyes que emanen de los parlamentos autónomos. En este sentido, la LOFCA simplemente fija un marco muy general para coordinar la hacienda autonómica con la estatal.

En cambio, las corporaciones locales ven sus poderes constreñidos por la falta de capacidad legislativa. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales ha de descender a la regulación detallada de los tributos de nuestras corporaciones por la simple razón de que éstas sólo pueden reglamentar las normas legales —procedentes del Estado o de la comunidad autónoma—, pero carecen de la posibilidad legal de regular íntegramente sus tributos. Más aún, la tan predicada «autonomía» municipal se ve, asimismo, constreñida porque no sólo los ayuntamientos no pueden establecer los impuestos que consideren oportuno, sino que la Ley reguladora de las Haciendas Locales les obliga a la exigencia de deter-

minados impuestos (impuesto sobre bienes inmuebles, sobre actividades económicas y sobre vehículos de tracción mecánica), quedando, pues, limitados sus poderes a una cierta flexibilidad en la fijación de los tipos de gravamen.

La consecuencia de esta situación constitucional es que, en realidad, las posibilidades operativas de las entidades locales son bastante más reducidas de lo que la simple lectura apresurada de la Constitución pudiera hacer pensar. El peso de la participación de los tributos estatales y autonómicos es aquí—como en el caso de la hacienda autonómica— fundamental.

II. LA HACIENDA MUNICIPAL

1. Aspectos generales

Como han puesto de relieve Zurdo y Giménez-Reyna (1), el primer problema de la hacienda municipal española es el número excesivo de municipios existentes en nuestro país, cuyo pequeño tamaño y entidad dificulta —o hace imposible— que puedan gestionar con un mínimo de eficacia sus haciendas.

El cuadro n.º 1, elaborado por los autores citados, es una muestra absolutamente significativa de la necesidad de proceder a un redimensionamiento de nuestros municipios como paso previo a cualquier reforma financiera que pretenda alcanzar un mínimo de eficacia.

En segundo lugar, puede decirse que la actual Ley Reguladora de las Haciendas Locales se encuentra todavía en fase de implementación; de modo que no es posible pronunciarse de forma rigurosa en relación con sus efectos. Impuestos como el que recae sobre las actividades económicas se cobran por primera vez cuando se redactan estas líneas, y la única experiencia que se tiene de su aplicación es la protesta que su cuantía ha levantado en los sectores afectados, especialmente entre los pequeños empresarios. Más aún, el artículo 75 del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1993 introduce

numerosas modificaciones en las tarifas del impuesto, lo que es signo evidente de que exigirá nuevas adecuaciones.

Por último, se suele criticar, asimismo, la nueva Ley 39/1988 por el excesivo protagonismo que se atribuye al Estado, en perjuicio de las facultades normativas que, en esta materia, deberán tener las comunidades autónomas. Como señalan Zurdo y Giménez-Reyna (2), «debería haberse dejado un mayor margen de actuación a las comunidades autónomas para el desarrollo de lo establecido por el Estado, y sin que ello conduzca a negar la competencia de las propias corporaciones locales para la regulación de los aspectos concretos de su hacienda».

2. Impuestos municipales

La Ley 39/1988 ha supuesto una profunda reestructuración del sector impositivo municipal, distinguiendo los impuestos obligatorios (impuesto sobre bienes inmuebles, sobre actividades económicas y sobre vehículos de tracción mecánica) e impuestos facultativos (impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, e impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana).

a) Impuestos obligatorios

Impuesto sobre bienes inmuebles

Herederio directo de la contribución territorial, aparece ahora caracterizado como un impuesto de naturaleza patrimonial. Como quiera que continúa fuertemente asentado —en lo que a su gestión se refiere— sobre el Catastro, su futuro se encuentra pendiente del mayor o menor acierto en la política de valoraciones catastrales para evitar que puedan producirse situaciones similares a las que tuvieron lugar con ocasión de las últimas revisiones de las valoraciones catastrales.

Impuesto sobre actividades económicas

Su aplicación se produce en un marco lleno de críticas. Se contempla

como una vieja Licencia Fiscal potenciada en su aspecto recaudatorio (multiplica fácilmente por tres su cuantía) y se le achacan toda clase de vicios, por lo que no sería de extrañar que fuera sufriendo paulatinas modificaciones, como muestra la propia Ley de Presupuestos para 1993, citada más arriba.

Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

Es claro que el automóvil continúa siendo objeto favorito de la fiscalidad. No sólo de la fiscalidad local, sino también de la central. Dejando al margen la aplicación de los impuestos sobre los carburantes, el proyecto de ley de impuestos especiales que actualmente se discute en las Cortes incorpora, como es bien sabido, un impuesto especial sobre determinados medios de transporte que viene a compensar la reducción del impuesto sobre el valor añadido que grava estos bienes.

b) Impuestos facultativos

Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras

Trae su origen de las antiguas licencias de obras, lo que puede plantear duplicidades impositivas como consecuencia de que se continúen exigiendo tasas por la expedición de las citadas licencias.

Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana

El tradicional impuesto o arbitrio de plusvalía sigue resistiéndose a desaparecer del sistema tributario local, a pesar de las fundadas críticas que ha venido soportando. Su complejidad aplicativa se puso de manifiesto con reiteración, hasta el extremo de que es el tributo de nuestro sistema, tanto local como estatal, que ha generado una más abundante jurisprudencia de los tribunales, lo que no es, desde luego, un timbre de gloria.

Sin embargo, su capacidad recaudatoria, en especial en aquellos municipios que se encuentran en expansión, hace difícil, por no decir imposible, su desaparición. En todo caso, la nueva regulación parece haber aliviado en muchas ocasiones la carga que este impuesto supone, y ha fijado un sistema de determinación cuantitativa de la deuda más sencillo que el anteriormente vigente, mediante su conexión con el impuesto sobre bienes inmuebles a efectos de la determinación del valor de los terrenos, en lugar del antiguo sistema mediante índices municipales de valor. Claro está que, de esta forma, la suerte de este impuesto irá unida al acierto que el Catastro tenga en punto al cumplimiento de su función de valoración.

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCION DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES POR NUMERO DE HABITANTES

NUMERO HABITANTES DEL MUNICIPIO	Número de ayuntamientos	Total población (*)
< 1.001	4.852	1.707.909
De 1.001 a 5.000	2.096	4.758.445
De 5.001 a 10.000	528	3.588.775
De 10.001 a 20.000	311	4.234.034
De 20.001 a 50.000	170	4.852.603
De 50.001 a 100.000	55	3.617.561
De 100.001 a 500.000	48	9.074.867
De 500.001 a 1.000.000	4	2.539.409
> 1.000.000	2	4.817.201
TOTALES	8.066	39.217.804

(*) Total población según tamaño del municipio.

Impuesto municipal sobre gastos suntuarios

La Ley 6/1991, de 11 de marzo, dio nueva redacción a la disposición transitoria 3.ª de la Ley 39/1988, autorizando a los ayuntamientos a exigir el impuesto municipal sobre gastos suntuarios en lo referente, exclusivamente, a la modalidad que grava el aprovechamiento de cotos de caza y pesca. Esta reincorporación se justifica como medida complementaria a la exclusión de las actividades agrarias, forestales y pesqueras del impuesto sobre actividades económicas.

3. Participación en tributos estatales

Los artículos 112 a 116 de la Ley 39/1988 regulan la participación de los municipios en los tributos del Estado mediante un conjunto de normas que Rubio de Urquía y Arnal (3) no han dudado en calificar de «farragoso y oscuro», y que trataremos de simplificar.

El sistema parte de la fijación de una financiación inicial definitiva de los municipios por su participación en los tributos del Estado de 433.000 millones de pesetas (disposición adicional décima, Ley 39/1988).

Esta cifra supone el 3,7332405 por 100 de las previsiones recaudatorias para 1989 de los ITAE (4) (art. 64 de la Ley 41/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990) —porcentaje de participación provisional— y el 3,4922065 por 100 de la recaudación realmente obtenida por el Estado (art. 80 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991).

Este porcentaje definitivo rige durante el quinquenio 1989-1993, ponderado por la aplicación de un índice de evolución que, como norma general, es el cociente entre los ingresos del Estado del año al que se refiere la participación y los del ejercicio de 1989, jugando como excepciones dos límites:

a) No podrá superar la evolución del PIB.

b) No podrá ser inferior a la evolución del gasto equivalente del Estado (5).

La distribución del importe de la participación se realiza siguiendo las reglas que establece el artículo 115 de la Ley 39/1988.

1) Se asigna a los municipios de Madrid y Barcelona una cantidad igual a la que resulte de aplicar a su participación en 1988 el índice de evolución que prevalezca.

2) El resto se distribuirá entre los demás municipios de la siguiente forma:

- El 70 por 100 en función del número de habitantes ponderado por la aplicación de un coeficiente según estratos de población.

- El 25 por 100 en función del número de habitantes ponderado según el esfuerzo fiscal medio del municipio.

- El 5 por 100 restante en función del número de unidades escolares de Educación General Básica.

Por último, el artículo 116 prevé que cuando un municipio, con la utilización de las normas financieras reguladas en la Ley 39/1988, no pudiera prestar adecuadamente los servicios públicos municipales obligatorios, los Presupuestos Generales del Estado podrán establecer, con especificación de su destino y distribución, una asignación complemen-

taria, cuya finalidad será la de cubrir insuficiencias financieras manifiestas.

La importancia cuantitativa de esta participación ha sido puesta de manifiesto por Zurdo y Giménez-Reyna, según el tamaño de los municipios, en un cuadro (6) que recogemos aquí como cuadro n.º 2.

III. LA HACIENDA PROVINCIAL

De la misma forma que, en relación con los municipios, se ha señalado que es necesaria su reestructuración material previa a cualquier reforma financiera, es también preciso poner de manifiesto la conveniencia de revisar el papel que las provincias están llamadas a desempeñar en el Estado de las autonomías.

Dicho esto, la nota quizá más característica de la hacienda provincial es la inexistencia de impuestos y la posibilidad del establecimiento de un recargo en el impuesto sobre actividades económicas a un tipo máximo del 40 por 100.

Asimismo, los artículos 125 a 127 de la Ley 39/1988 prevén una participación en los tributos del Estado y una asignación complementaria semejantes a las previstas para los municipios.

NOTAS

(1) *La financiación autónoma y local*, Madrid, 1991, ejemplar no venal, pág. 146.

(2) *Opus cit.*, pág. 144.

(3) *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1989, págs. 414 y siguientes.

(4) Suma de la recaudación líquida por capítulos I y II del presupuesto de ingresos del Estado, excluidos los conceptos susceptibles de cesión a las comunidades autónomas y los que constituyen recursos de la CE, más la recaudación líquida obtenida por cotizaciones a la seguridad social y al desempleo.

(5) El procedimiento para determinar el índice de evolución del gasto equivalente del Estado lo fija la disposición adicional duodécima de la Ley 39/1988, según la redacción dada por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre.

(6) *Opus cit.*, pág. 148.

CUADRO N.º 2

PARTICIPACION MUNICIPAL EN LOS TRIBUTOS ESTATALES POR TRAMOS DE POBLACION

TRAMOS DE POBLACION (Número de habitantes)	Porcentaje sobre ingresos corrientes
Menores de 20.000	25,2
De 20.001 a 50.000	24,6
De 50.001 a 100.000	25,8
De 100.001 a 500.000	27,1
De 500.001 a 1.000.000...	35,3
Más de 1.000.000	40,0