

Resumen

Aunque las haciendas locales no tienen los problemas de suficiencia de antaño, su situación puede mejorarse sustancialmente. En el período 1979-1988, el gobierno central se reservó el núcleo del poder fiscal —imposición personal sobre las ventas— y los gobiernos locales replicaron exportando déficit. En tal situación, el Estado articuló apresuradamente un conjunto de medidas para solucionar la crisis, alguna de las cuales incurrió en inconstitucionalidad. Atendiendo a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, se reestructuraron las fuentes financieras locales, simplificando y modernizando los tributos y dotando de mayor estabilidad al sistema de transferencias. El juicio favorable que la actual situación merece se basa en que desde hace varios años los ayuntamientos españoles están liquidando sin déficit sus presupuestos y los tributos locales no han agotado su potencial financiero. No obstante, en el futuro próximo se han de redefinir las competencias locales mediante el Pacto Local, en el que han de jugar un importante papel las comunidades autónomas.

Palabras clave: fuentes financieras locales, sistema de transferencias, competencias locales.

Abstract

Although local government finance departments do not have the problems of solvency of earlier times, their situation could be improved considerably. In the period 1979-1988 central government retained the lion's share of fiscal power —personal taxation on sales— and local government reacted by exporting its deficit. In this situation, the State hurriedly instituted a set of measures to remedy the crisis, some of which were contrary to the Constitution. In accordance with the precedents set by the Constitutional Court, local sources of financing were reorganized, simplifying and modernizing taxes and endowing the transfer system with greater stability. The favourable opinion that the present situation warrants is based on the fact that Spanish local councils have not been suffering from budgetary deficits in the last few years and local taxes have not exhausted their whole financial potential. Nonetheless, lower powers have to be re-defined in the near future by means of the Local Pact, in which the autonomous communities have to play a major role.

Key words: local financial sources, transfer system, local powers.

JEL classification: H71, H72.

PROBLEMAS ACTUALES DE LAS HACIENDAS LOCALES

Antonio BETETA BARREDA

Secretario General de Política Fiscal, Territorial y Comunitaria

I. INTRODUCCIÓN

EN primer lugar, pueden hacerse unas reflexiones sobre la situación de los municipios desde el enfoque de la financiación, haciéndolo además en un momento en que se comienza a debatir en profundidad sobre la reforma del modelo. Para ello debe repasarse, de forma breve, la historia de la Hacienda local en nuestro país desde los primeros años de la democracia hasta la actual situación, para que, de esta forma, se puedan vislumbrar cuáles son los problemas y posibles soluciones de las haciendas locales. Todo ello con el objetivo de facilitar información directa respecto a una cuestión clave, como lo es el modelo de financiación territorial en lo que afecta a las haciendas locales.

Nadie pone en duda, hoy en día, que durante los últimos veinte años la vida local se ha revitalizado enormemente; por ello, tampoco se debe dudar que su papel en la prestación de servicios es cada vez más importante tanto en la atención de nuevas necesidades como en la mejora de nuestros espacios de convivencia. Así pues, la garantía del principio de suficiencia recogida en la Constitución para las haciendas locales debe ser un objetivo primordial junto con el de autonomía.

La evolución histórica de la Hacienda local española es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica, jalonada por múltiples intentos reformistas, todos los cuales desembocaron en otros tantos fracasos.

Sin embargo, cabe resaltar que dichas situaciones corresponden al pasado. Como se verá, hoy en día,

las haciendas locales no tienen los problemas de suficiencia propios de antaño. A ello ha colaborado en gran medida la reforma que se llevó a cabo en la pasada legislatura.

No obstante, no cabe decirse que esta situación no pueda mejorar; baste, por ejemplo, citar algunas palabras del presidente del Gobierno en su discurso de investidura: «resulta imprescindible fortalecer el papel de los municipios, ya que con ello se potenciará la autonomía local, de aquí que sea imprescindible dotar a los municipios de mayores capacidades de gestión».

Pero, volviendo al pasado, al pasar lo que ha sido la financiación local en los dos últimos decenios, es necesario empezar constatando que las corporaciones locales han sido y son las administraciones subcentrales que más intensamente han encarado los problemas financieros derivados de la provisión de bienes y servicios públicos que los ciudadanos exigen.

Los municipios han tenido que transformarse profundamente en nuestro país en los últimos años para atender estas exigencias, lo que ha propiciado, a su vez, cambios sustanciales en su modelo de financiación. De una Hacienda intervenida, dependiente, débil y arcaica, se ha pasado a otra que, como proclaman los artículos 140 y 142 de la Constitución Española de 1978, se rige por los principios de suficiencia y autonomía, en un tránsito todavía inacabado porque siempre se ve impulsado por la aparición de nuevas necesidades y nuevos retos a los que es preciso atender.

Así, si primero había que acabar con la hipoteca del déficit y después

hubo que dar contenido a la autonomía, dotando a las corporaciones locales de recursos, ahora es el momento de garantizar la estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Amsterdam de junio de 1997, puesto que no debe olvidarse que los municipios, como toda la sociedad española en su conjunto, se encuentran ya plenamente involucrados en un contexto europeo e internacional que condicionará las futuras finanzas públicas, y en consecuencia las locales, sea cual sea el modelo de financiación elegido.

Viene esta reflexión a propósito de una tesis, hoy muy extendida y que no comparto, según la cual la distribución ideal del gasto público debe pasar por el señalamiento apriorístico de cuotas a cada nivel de la Hacienda pública. Hasta cierto punto, esa posición la veo más como táctica que como estratégica, y que quizá sirve para intentar poner en primer plano lo que algunos entienden como insuficiencia (siempre relativa) de recursos, argumento que impide otros análisis de la situación destinados a clarificar de una vez por todas —si es que eso puede pretenderse— los cometidos de cada uno de los niveles de gobierno en que se divide el Estado en nuestro país.

Pero, sin adelantar conclusiones, se puede hacer ya ese breve recorrido por la historia reciente de las haciendas locales antes anunciado.

II. PASADO DE LA HACIENDA LOCAL

En el período que va desde 1979 hasta 1988 podemos apreciar cómo el gobierno central se reservó el núcleo esencial del poder fiscal —la imposición personal y la imposición indirecta sobre las ventas— y cómo, en ineludible reacción, los gobiernos locales replicaron exportando

déficit, ante la necesidad de atender los deseos de crecimiento, de progreso y de mejora mayoritariamente sentidos por los ciudadanos españoles. Más servicios llevaron a mayores gastos, desequilibrando gravemente las haciendas municipales. Frente a esto, el Estado adoptó una batería de medidas de distinto alcance, recogidas en numerosas normas de diverso rango, las cuales, de forma muy resumida, pueden englobarse en cuatro vías de actuación:

- En primer lugar, se dictaron normas destinadas a respaldar los déficits ya existentes, facilitándose, por ejemplo, el acceso a financiación privilegiada a cargo de la banca pública, para permitir posteriormente el acceso al crédito exterior. En esta misma línea, se llega a asumir por el Estado el 50 por 100 de la carga financiera de los préstamos otorgados en 1976, 1977 y 1978.

- Una segunda vía de actuación se dirigió a reforzar las figuras tributarias ya existentes. Así, se duplicaron las bases de la Contribución Urbana, se ordenó la revisión a partir de 1980 de todos los valores catastrales, y se produjo la subida del Impuesto Municipal de Circulación y del Impuesto sobre Publicidad, al tiempo que se revitalizaban las contribuciones especiales, señalando las obras y servicios municipales por los que serían exigibles.

- Un tercer bloque de medidas se dirigió a permitir o incrementar la participación de los ayuntamientos en tributos gestionados por el Estado, como fue la participación de dos pesetas por litro en el impuesto sobre la gasolina, o la atribución a los ayuntamientos del 1 por 100 de la recaudación líquida del IRPF, participación que posteriormente pasó al 3 por 100.

- Por último, la cuarta vía de actuación recogió diversas medi-

das relacionadas con las transferencias incondicionadas, integradas entonces en el Fondo Nacional de Cooperación Local, sustituyéndose todas las participaciones y compensaciones por una única participación en los impuestos del Estado no susceptibles de cesión a las comunidades autónomas, e introduciéndose un nuevo criterio de reparto, cual fue el del esfuerzo fiscal, que pretendía favorecer a los municipios que mayor esfuerzo exigieran a sus vecinos.

A pesar de todas estas iniciativas, el problema subsistía, evidenciando la escasa utilidad que, en la práctica, habían tenido las medidas adoptadas. La situación de la financiación local aparece entonces como un problema que requería una solución inmediata, solución que se intenta en 1983, año en el que se aprueba una norma cuyo título es claramente expresivo de la situación: Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. Mediante esta norma, se autorizó a los ayuntamientos para que pudieran establecer un recargo sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y se les permitió fijar libremente los tipos de gravamen de las contribuciones territoriales. Ambas iniciativas tuvieron un resultado común: fueron anuladas por el Tribunal Constitucional, por no haberse respetado el principio de reserva de Ley, a través de sendas sentencias.

En respuesta a otras actuaciones, el mismo alto tribunal dicta otras sentencias que perfilan el alcance de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las corporaciones locales. «Autonomía no es soberanía», sentenció el Tribunal Constitucional, lo que supuso que no fuese posible resolver la insuficiencia del sistema de recursos locales con meras fórmulas habilitadoras, precisamente porque incumbiese al Estado tanto la ordenación de

los tributos locales como proveer la suficiencia en el marco de la política económica general. El Tribunal Constitucional fijó así el límite de actuación, cuando señaló que la «inicial libertad de configuración» de los tributos le corresponde al legislador estatal por imponerlo así el art. 133 de la Norma Fundamental, lo que no es óbice para que, en el marco del principio de reserva de Ley, dispongan las corporaciones locales de un amplio margen de decisión del que pueda derivarse una diversidad fiscal que encuentra su justificación última en la necesidad de adecuar la imposición a los gastos en que particularmente incurre cada municipio.

En definitiva, y como resumen de este período, la situación financiera de los municipios propició una intensa, y a la postre apresurada, acción del Estado para solucionar la crisis, hasta el punto de caer en la inconstitucionalidad. La lectura positiva de ello fue que, con las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, se definió con mayor precisión el terreno de juego sobre el que debía desarrollarse el modelo de financiación que necesitaban las corporaciones locales.

III. SITUACIÓN ACTUAL

La actual Ley Reguladora de las Haciendas Locales otorga la categoría de norma a las interpretaciones de los principios que el Tribunal Constitucional había ido fijando. Nos encontramos así con una Ley que, según proclama su exposición de motivos, tiene por objeto la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia, lo que exigió acometer una sustancial reestructuración de las fuentes financieras locales, simplificando y modernizando los tributos y dotando de una mayor estabilidad al sistema de transferencias.

Pues bien, en el modelo actual, vigente hasta el año 2003, tenemos

unos objetivos fijados que se podrían sintetizar en los siguientes:

- 1) Crecimiento homogéneo de la financiación.
- 2) Redistribución más justa de los recursos.
- 3) Corresponsabilidad financiera.
- 4) Mayor solidaridad con los ayuntamientos que tienen menos recursos para atender a sus necesidades.

Para ello, se llevó a cabo, recientemente, una reforma parcial del sistema de financiación local. Efectivamente, en el año 1999 se han introducido una serie de medidas en el sistema al objeto de lograr un avance en los objetivos de suficiencia, autonomía y solidaridad. Esta reforma es relativamente reciente, y por tanto debemos esperar a tener datos suficientes para poder evaluarla, y así orientar el futuro de las haciendas locales con una mayor seriedad.

Por ello, es necesario hacer un balance reflexivo del sistema y poder evaluar la situación actual, compararla con los objetivos que se pretende conseguir y, finalmente, una vez vistas las cuestiones que se han de resolver, poder avanzar en la reforma de la financiación local. Reforma que, en todo caso, será el resultado de una negociación con las instituciones afectadas, de manera que se alcance un acuerdo que permita un marco estable para el conjunto de la financiación.

En la actualidad, disponemos de los primeros resultados, los correspondientes a la liquidación definitiva del ejercicio 1999, por lo que, para tener una visión realista del actual sistema, cabría analizar dichos resultados, a nivel de estratos de población, contrastándolos con los derivados de la liquidación de 1998. Del análisis se deduce el carácter re-

distributivo, la mayor solidaridad y el crecimiento homogéneo de los recursos del actual sistema en el período analizado.

Efectivamente, en dicho período los municipios de poblaciones no superiores a 5.000 habitantes han aumentado su importancia relativa dentro de la financiación global, en detrimento de los municipios con poblaciones superiores a 100.000 habitantes. En el año 1998, la participación de los municipios con población no superior a 5.000 habitantes suponía el 14,6 por 100 del total, mientras que la de los de más de 100.000 habitantes representaba el 40 por 100 del total. En 1999, esas proporciones pasaron a ser del 15 y del 39,5 por 100, respectivamente, aun cuando aquéllos tuvieron una pérdida de población del 1 por 100, y los municipios con más de 100.000 habitantes vieron incrementada su población en este mismo porcentaje (1 por 100).

Por lo que respecta a la participación del conjunto de municipios de régimen común, ésta se ha incrementado, entre 1998 y 1999, en un 8,5 por 100, mientras que su población total lo ha hecho en un 0,4 por 100. Para dicho conjunto, la participación media por habitante ha crecido, entre los citados años, en un 8 por 100.

Los municipios con población no superior a 10.000 habitantes son los que muestran un mayor crecimiento en sus participaciones medias, destacando el grupo de entidades de hasta 1.000 habitantes, con un crecimiento medio superior casi en cinco puntos al citado del 8 por 100. En el resto de estratos, las participaciones han evolucionado en un entorno próximo a este crecimiento medio, salvo el grupo de municipios con población de entre 100.001 y 500.000 habitantes, cuya participación media ha crecido un 6,4 por 100.

La conclusión que podemos extraer es el carácter redistributivo del modelo dado, el mayor incremento que ha experimentado la participación media en los estratos inferiores de población en relación con los estratos superiores y en relación con el crecimiento de la participación media total.

Por último, como síntesis de los indicadores utilizados, se pueden analizar las diferencias existentes en las participaciones medias por habitante de los municipios de régimen común, a nivel de estrato, en los años 1998 y 1999, al objeto de extraer dos conclusiones fundamentales.

1ª) Se han reducido en 1999, respecto de 1998, las diferencias existentes entre las participaciones medias por habitante de cada uno de los estratos de población.

2ª) En la práctica, las variables y la definición de los mínimos garantizados que configuran el actual modelo de financiación suavizan notablemente las diferencias de los coeficientes de ponderación fijados para distribuir la participación con arreglo a la población de derecho, variable que tiene un peso relativo inicial del 75 por 100. Recordemos que estos coeficientes oscilan entre 1 (para municipios con población de hasta 5.000 habitantes) y 2,8 (para municipios con población superior a 500.000 habitantes).

Como consecuencia de todo lo anterior, se está en condiciones de afirmar que el actual modelo de financiación contiene mecanismos correctores que permiten considerarlo más redistributivo, solidario y homogéneo que el modelo anterior.

Con respecto a los tributos propios, la Ley aborda su regulación desde una doble perspectiva: por un lado, asegura la suficiencia del sistema mediante la declaración de indisponibilidad de las tres principa-

les figuras (impuestos sobre Bienes Inmuebles, Actividades Económicas y Vehículos de Tracción Mecánica), todas las cuales tienen que existir en cada Ayuntamiento, y su gestión es compartida, en mayor o menor medida, con el Estado. Por otro lado, refuerza la autonomía mediante la autorización para el establecimiento de dos impuestos más (el que recae sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y el de Construcciones, Instalaciones y Obras), así como de las tasas, precios y contribuciones especiales y de los principales elementos de cuantificación de los tributos obligatorios.

¿Ha dado los frutos deseados esta profunda transformación del sistema o, por el contrario, ha provocado problemas financieros en las haciendas locales? Citemos, siquiera brevemente, algunos nuevos datos antes de obtener conclusiones.

Desde el punto de vista de la suficiencia financiera, los datos que manejamos nos indican que en todos los años de vigencia de la LRHL los ayuntamientos han obtenido un ahorro bruto positivo cifrado entre el 11,3 por 100 y el 19,5 por 100 de sus ingresos corrientes, ahorro que ha permitido hacer frente a la totalidad de la inversión neta municipal ininterrumpidamente desde 1994 y que, además, ha generado un creciente superávit no financiero. Y ello a pesar de que las corporaciones locales no han agotado la capacidad recaudatoria de las distintas figuras tributarias que la Ley pone en sus manos. Veamos qué ocurre en cada caso.

a) En cuanto al Impuesto sobre Actividades Económicas, siendo la media del coeficiente máximo 1,853, la media del efectivamente establecido se sitúa en 1,391, equivalente al 75,2 por 100 del máximo.

b) Con respecto al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecáni-

ca, la cuota media máxima posible en las capitales, para vehículos de 8 a 12 CV, es de 11.100 ptas., mientras que la media establecida se cifra en 7.629, un 68,6 por 100 de la máxima.

c) El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras puede ser exigido, como máximo, y de media, al tipo del 3,831 por 100, siendo el tipo efectivamente vigente en las capitales el 3,309, es decir, un 86,4 por 100 del máximo. En el caso de este tributo, en el que el grado de utilización de la capacidad normativa es de los más elevados, son veinte las capitales que han apurado totalmente el límite que les permite la Ley.

d) El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza urbana se encuentra al 90,3 por 100 de utilización de su capacidad (tipo medio efectivo del 26,717 por 100, frente a un tipo máximo del 29,596 por 100). De las cincuenta y dos capitales, veintisiete tienen establecido el tipo máximo.

e) Por último, por lo que respecta al Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana, y con datos en este caso exhaustivos, la Dirección General del Catastro ha estimado que la cuota íntegra —que en 1999 se cifra en 614.494 millones de pesetas— podría aumentar, de aplicarse los tipos máximos, hasta 1.071.521 millones, lo que equivale a un 74,4 por 100 más de lo que ahora se obtiene por este tributo y permitiría aumentar en un 10,4 por 100 la cifra de los ingresos municipales liquidados por todos los conceptos.

Otro punto de vista que puede ser adoptado en el balance de la aplicación de la LRHL es el de la eficacia con la que los ayuntamientos han gestionado su sistema impositivo en términos de recaudación obtenida en comparación con los derechos liquidados en cada ejercicio.

Es decir, cuál es el nivel real alcanzado en los procesos recaudatorios, indicador que es definitivo para juzgar la eficacia alcanzada por un tributo. A este respecto, las cifras disponibles indican que a lo largo de los años 1990 a 1998 los municipios han ido mejorando paulatinamente sus resultados, pasando del 73 por 100 en 1990 al 81 por 100 en 1998, si bien es preciso destacar que es en los últimos ejercicios cuando se aprecia un más acelerado incremento de la eficacia, que llega en 1998 a casi el 86 por 100 en el capítulo de impuestos indirectos y a casi el 83 por 100 en el de los directos.

IV. VALORACIÓN DE LA HACIENDA LOCAL ACTUAL

A la vista de lo expuesto, ¿podemos valorar positivamente, en su conjunto, el funcionamiento de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales?

Mi impresión personal es sin duda favorable, como idea general, y se basa en un dato irrefutable que ya se ha mencionado: desde hace varios años los ayuntamientos españoles están liquidando sin déficit sus presupuestos, y los tributos locales no han agotado su potencial financiero. Se ha superado, por tanto, el desorden y la falta de orientación del período anterior a la Ley y se han alcanzado sus principales objetivos.

Pero si mi conclusión es favorable respecto de una valoración global de la Ley, no quiere ello decir que el sistema no pueda mejorar, como ya anticipé al inicio de mi exposición, y para ello el método a seguir es el del diálogo entre la Administración del Estado y las corporaciones locales (ayuntamientos, diputaciones, cabildos, etc...), todos ellos representados en la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

V. PERSPECTIVAS DE FUTURO

1. Segunda descentralización

El sistema financiero de las haciendas locales debe seguir avanzando, y debe hacerlo porque es imprescindible para afrontar las reformas en materia competencial y de ordenación de los servicios y funciones de las entidades locales.

Esto es, la Hacienda local del siglo XXI tiene un papel fundamental, pues debe permitir resolver con mayor eficacia las demandas de los ciudadanos, al ser la Administración más cercana del individuo y, por tanto, la que mejor puede entender sus necesidades. Hay que redefinir las competencias locales, y el instrumento es el Pacto Local, que, en su vertiente autonómica, son los pactos locales autonómicos.

En consecuencia, como es lógico, en esta materia también tienen un papel muy importante las comunidades autónomas, ya que, aunque el Pacto se impulse desde el gobierno central, fruto del acuerdo al que finalmente se llegue, no se debe de olvidar que debe formalizarse en el contexto de las autonomías, ya que las comunidades autónomas son las que tienen la capacidad jurídica para efectuar las nuevas cesiones de competencias y su financiación. De esta forma, se consolidará el proceso de descentralización con la potenciación de la autonomía local, asignando los recursos adecuados a tal fin, fruto de los acuerdos que regionalmente se firmen, dentro de los pactos nacionales.

Es por ello por lo que se debe llegar a pactos locales autonómicos con todos los partidos políticos, para establecer un catálogo de funciones basado en los principios de subsidiariedad y cercanía con el ciudadano receptor de los servicios públicos. Pues bien, estos pactos ya se

están impulsando desde el MAP, y lograrán redefinir el nuevo marco de competencias y, por tanto, necesidad de financiación o suficiencia local.

En todo este contexto se enmarca la negociación del nuevo sistema de financiación local, que, en todo caso, deberá ser suficiente, estable, moderno, solidario y corresponsable.

Por supuesto en esta labor debe ser parte principal la FEMP, como entidad más representativa a escala nacional de las entidades locales, y también se deberá tener en cuenta a la Comisión de Entes Locales en el Senado, como foro específico de debate, tanto del pacto local como de su financiación.

2. Nuevo sistema de financiación local

En este sentido, puesto que las negociaciones de la Administración del Estado con la FEMP ya han comenzado, el futuro sistema de financiación de las haciendas locales está cada vez más cercano. Cabe recordar los objetivos principales que están marcados para el próximo año, siguiendo para ello las palabras que utilizó el presidente del Gobierno en su discurso para el debate del Estado de la Nación: «La supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas para los pequeños negocios será un elemento primordial de esta reforma. También debemos ser conscientes de los perjuicios que causa la utilización del suelo como recurso de las haciendas locales. Hemos de buscar un sistema de financiación municipal que garantice la suficiencia sin menoscabar el alto grado de autonomía y corresponsabilidad fiscal que las entidades locales han alcanzado».

Eso sí, como ocurrió en el momento de su redacción original, las reformas que se anuncian deben di-

rigirse al beneficio de los ciudadanos, entendido éste como el bien común, sin duda un concepto cambiante y compartido en el tiempo y en el espacio que nadie se atrevería a precisar a priori hasta sus últimas consecuencias, pero del que todos tenemos al menos una idea intuitiva basada en valores morales y políticos que, en cada caso, legitiman la diversidad de opción y encaminan tanto el ejercicio del poder como las herramientas de las que debe servir para convertir cualquier proyecto político en la realidad deseada.

En cualquier caso, hay varias evidencias que nos deben servir para reflexionar sobre los límites de esta reforma. La primera, que no debe olvidarse, es que la Constitución, cuando se refiere a las corporaciones locales, se limita a garantizar la suficiencia de recursos para el desempeño de las funciones que la Ley ordinaria les atribuya, de forma que queda en manos del legislador ir acomodando la norma a la realidad, a no ser que, a la inversa, esa realidad nos obligue a cambiar la norma, competencia en la que entra la concreción no sólo de los recursos financieros locales, sino también de las competencias ejecutivas y normativas de los municipios.

La segunda evidencia es precisamente esa misma realidad, de la que hay que destacar dos de sus características más incontrovertibles: por un lado, la simple constatación de la vigencia del postulado del usuario gratuito y su correlato de la expansibilidad de la demanda de bienes y servicios públicos y, por otro, la resistencia intrínseca que las reglas del mercado político imponen a la contención del gasto, lo que, como es sabido, ha llevado a cierta parte de la doctrina hacendística a propugnar la constitucionalización de límites a la imposición. Ambos principios son, desde luego, relativos, y su plasmación práctica depende de las condiciones de tiempo y lugar, pero, en su relatividad,

son universales. En otras palabras, por la expansibilidad de la demanda y por la resistencia a la contención del gasto, siempre será insatisfactorio el nivel del ingreso público, con lo que, visto así, no debería ser ese el problema, si es que se quieren mantener presentes las limitaciones del contexto tanto interno como internacional en el que, cada vez más nítidamente, nos desenvolvemos.

Efectivamente, nos referimos a un tema que hoy en día ha cobrado un interés especial: el equilibrio presupuestario.

En el Programa de Estabilidad, nuestro país se ha comprometido a conseguir el equilibrio presupuestario en el año 2002 y el superávit en los siguientes.

En el Consejo Europeo de Lisboa, España se comprometió a alcanzar el sostenimiento de las cuentas públicas en el curso de los próximos diez años. España ha impulsado ese compromiso y lo cumplirá. Para ello, se han aprobado recientemente dos leyes —orgánica y ordinaria— de Estabilidad Presupuestaria, previo informe favorable del Consejo de Estado. Dentro del ámbito subjetivo de dichas Leyes están todas las administraciones públicas, ya que todas deben comprometerse con un nuevo marco que evite la reaparición de los desequilibrios.

Evidentemente, son todas las administraciones públicas las que quedan comprometidas a la consecución del objetivo de estabilidad, y por tanto también la Hacienda local.

Sin embargo, es importante destacar que, según el texto de las citadas leyes, la obligación de las corporaciones locales, a diferencia del Estado, se limita al cumplimiento del objetivo, pero no a la forma en que éste se alcanza. Es decir, respetando la autonomía financiera de las entidades locales, en ningún caso se les establecerá un límite de

gasto, sino que cada entidad fijará su propia forma de alcanzar el equilibrio presupuestario, bien reduciendo el gasto o bien incrementando los ingresos.

Hoy, tanto las comunidades autónomas, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como las corporaciones locales, a través de la Comisión Nacional de Administración Local, han fijado los objetivos globales del sector en materia de estabilidad presupuestaria, situándose en los tres próximos ejercicios en equilibrio presupuestario, esto es, déficit cero.

Pues bien, en los últimos años las transferencias del Estado han aumentado rápidamente y, en particular, hacia las comunidades autónomas. Cuando concluya este proceso, las administraciones territoriales gestionarán tantos recursos como la Administración General del Estado, si excluimos la carga de una deuda contraída para financiar a todos.

Transferido ya el INSALUD a todas las comunidades autónomas, sólo restan las materias de justicia y políticas activas de empleo, que incrementarán más aún el porcentaje de las comunidades autónomas en detrimento de la Administración del Estado. A su vez, los pactos locales autonómicos, que han de firmarse esta legislatura, volverán a definir el mapa del gasto público, incrementando el porcentaje de las corporaciones locales y reduciendo el de las comunidades autónomas. Basta aquí poner como ejemplo que durante 1999, las comunidades autónomas han gestionado el 65 por 100 del gasto total de las haciendas territoriales, correspondiendo a las corporaciones locales el 35 por 100 restante.

Hasta hoy, los entes territoriales tenían garantizada la evolución de buena parte de sus ingresos al ritmo del crecimiento del producto inte-

rior bruto nominal, mediante transferencias del Estado. Esta fórmula determinó que el gasto de las administraciones territoriales estuviera creciendo a mayor ritmo que el conjunto de los gastos del Estado.

Por ello, el nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas elimina las garantías del anterior modelo, ya que la nueva cesta de tributos cedidos a las mismas tiene una composición semejante a la del Estado, y les permitirá beneficiarse directamente de la evolución económica y de la población de la respectiva comunidad, proporcionándoles los recursos necesarios para prestar adecuadamente los servicios que les demanden sus ciudadanos, en la cantidad y calidad precisa, sin originar necesariamente un incremento de gasto público.

Entre 1987 y 1998 el porcentaje que gestiona la Administración del Estado, del conjunto del sector público, se ha reducido en casi diez puntos, del 74,2 por 100 en 1987 al 65,6 por 100 en 1998, mientras que el autonómico ha tenido una tendencia inversa, incrementándose en 8 puntos, desde el 14,3 por 100 de 1987 al 22,2 por 100 en 1998, y las corporaciones locales han incrementado muy ligeramente su participación.

En el año 2000 la Administración central gestionaba el 60,7 por 100 del gasto del sector público consolidado, mientras que administraba el 80,7 por 100 del total de recursos consolidados. En cambio, las comunidades autónomas gestionaban el 26,6 por 100 del gasto, y su autonomía finan-

ciera se limitaba al 9,1 por 100 de los recursos.

La introducción del Nuevo Sistema de Financiación Autonómica a partir del año 2002 es un decisivo avance en esa misma dirección. Ahora que todas las comunidades autónomas tienen transferidas las competencias en sanidad, sus recursos autónomos se estiman en el 68 por 100 de sus ingresos.

Desde 1978 hemos ido construyendo un modelo de distribución de responsabilidades políticas y de descentralización del gasto. Cuando nos acercamos a su configuración definitiva, debemos revisar su esquema de financiación con vocación de permanencia. Ello resulta imprescindible si queremos mantener el equilibrio presupuestario y reducir el tamaño del sector público. La importancia de esta reforma nos demanda, desde luego, la voluntad de lograr un amplio acuerdo.

VI. CONCLUSIONES

Una vez garantizado el principio de solidaridad que la Constitución consagra, todo gobernante y todo ciudadano debe saber que la responsabilidad de financiar los gastos adicionales de cada Administración debe depender de sus propios recursos, y debe recaer sobre sus propias bases fiscales.

Se puede concluir con la siguiente reflexión: la respuesta a esta cuestión está fuera del modelo de financiación. Está, en suma, en los principios políticos que dan sustancia a la sociedad organizada y que,

en fin de cuentas, polarizan, en su variada formulación práctica, las diversas opciones que se presentan ante los electores. Desde el Gobierno, la senda ya está trazada, a partir del convencimiento de que es necesario modificar la forma de entender la financiación local. Es una senda que nos ha de llevar a un claro destino: la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos asignados a cada nivel de gobierno, de forma que contribuyan también a la promoción del empleo y el crecimiento económico, convergiendo así con otras políticas públicas que van en la misma dirección. Para ello no hay otra vía de actuación que modernizar el actual sistema, suprimiendo o modificando todas las figuras tributarias que no han demostrado su valía, y potenciando otras cuya utilidad parece incontrovertible. Por ello, se van a modificar y actualizar todas las figuras tributarias locales, para dotar, en suma, al nuevo modelo de financiación local de una mayor racionalidad, más acorde con la situación internacional y de nuestro propio país, respetando el desarrollo económico y el empleo.

En consecuencia, las corporaciones locales han de asumir pleno protagonismo. Los ayuntamientos y diputaciones están llamados a participar en el cambio que se propugna, contribuyendo al proceso de racionalización del gasto y contención del endeudamiento, como único camino hacia ese desarrollo económico que todos deseamos. Sólo así serán capaces de demostrar que la autonomía y la suficiencia financiera son perfectamente compatibles con el crecimiento económico, la calidad de vida de sus vecinos y la prestación eficaz de los servicios públicos.